

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

30

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1986

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1441

Diciembre de 1986

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

SUMARIO

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Norberto González.</i>	7
El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente. <i>Carlos Massad</i>	17
Del ajuste recesivo al ajuste estructural. <i>Lucio Geller y Víctor Tokman.</i>	37
La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional. <i>Arturo O'Connell.</i>	55
Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. <i>Richard L. Ground.</i>	73
Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas. <i>Elvio Baldinelli.</i>	91
La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia. <i>Kimmo Kiljunen.</i>	103
Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial. <i>Francisco Javier Prieto.</i>	125
La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI). <i>Michael Nelson.</i>	147
El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina. <i>Jan Kňákal.</i>	155
El desarrollo de la minería con relación al origen del capital. <i>Patricio Jones.</i>	175
Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros. <i>Rolando Sanz Guerrero.</i>	187
Lista de publicaciones de la CEPAL	217

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe

Secretario Ejecutivo de la CEPAL Sr. Norberto González

I

La crisis económica: evolución y perspectivas

La primera mitad del decenio de 1980 ha sido perdida para el desarrollo de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Desgraciadamente, si persisten las actuales condiciones socioeconómicas, en muchos de ellos también habrá de perderse la segunda. En efecto, las bajas sufridas en los últimos cinco años por el ingreso por habitante son tan marcadas que es difícil que éste recupere en 1990 el nivel alcanzado ya en 1980. De allí que en la hora actual sea imperativo promover primero la recuperación y luego el crecimiento sostenido de las economías; para ello, son condiciones necesarias la aplicación de políticas internas adecuadas, un ambiente externo favorable, y una activa cooperación internacional y regional.

1. Origen y consecuencias de la crisis

El estancamiento y la regresión que comenzaron en 1981 tuvieron lugar después de un largo período de crecimiento y transformación de las economías y de las sociedades latinoamericanas. Entre el término de la segunda guerra mundial y el fin del decenio pasado, muchos países lograron avances considerables en la industrialización, modernizaron segmentos importantes del sector agropecuario, efectuaron cambios significativos en la estructura de sus relaciones externas, experimentaron un fuerte proceso de urbanización y vieron surgir y crecer amplios estratos intermedios. Por cierto, la naturaleza y velocidad de estas transformaciones han sido desiguales, no sólo entre los diversos países de la región, sino aun dentro de cada país, y persisten las fuertes diferencias de productividad dentro de cada sector, el subempleo de la mano de obra y los vastos sectores de la población en condiciones de extrema pobreza.

La crisis actual ha interrumpido, pues, el avance que se estaba logrando, y ha intensificado los contrastes existentes, afectando negativamente a los países en lo económico, en lo social y en su capacidad para manejar en forma más autónoma sus economías.

En lo económico, el producto por habitante del conjunto de la región en 1985 fue 9% más bajo que en 1980, y la formación de capital cayó en forma mucho más aguda, como lo revela el descenso del coeficiente de inversión bruta respecto al producto, que fue de 26% en 1980 y de apenas 16% en 1985. Además, debido a la caída del gasto interno, una parte importante de la capacidad productiva está subutilizada en muchas ramas de la producción.

En lo social, el desempleo y el subempleo han crecido en la mayoría de los países, afectando a todas las categorías de la fuerza de trabajo, y con especial intensidad a los jóvenes y a las mujeres. Al mismo tiempo, ha disminuido el salario real y la pobreza se ha hecho más amplia y más aguda. Aunque la crisis ha recaído en forma particularmente dura sobre los sectores más pobres, los estratos intermedios han sufrido también sus efectos.

Las economías se han hecho más vulnerables con respecto a acontecimientos externos que escapan al control de los países de la región. El margen de acción de la política económica se ha estrechado considerablemente por las dificultades de balance de pagos y por la presión derivada de procesos inflacionarios que se han ido haciendo más agudos y generalizados y han alcanzado en muchos países

una intensidad sin precedentes. Al mismo tiempo, se ha visto seriamente limitada la capacidad del sector público para atender las necesidades de los sectores marginales y para realizar gastos sociales y de desarrollo. Estas limitaciones se deben a la caída de los ingresos públicos causada por la disminución de la actividad económica, y a la incorporación de una nueva función a las ya múltiples funciones anteriores del sector: servir la deuda externa, incluyendo, en no pocos casos, no sólo la contratada por el mismo, sino también la contraída originalmente por el sector privado.

Se va perfilando así una situación potencialmente generadora de tensiones crecientes, que puede llegar a afectar la estabilidad social y política y, en particular, incidir desfavorablemente sobre la consolidación democrática en la región.

Aunque la crisis tiene rasgos coyunturales innegables, es claro que también presenta características estructurales y que sus consecuencias serán de larga duración. En efecto, de seguir las tendencias actuales, una parte significativa de los ingresos públicos, del ahorro nacional y de las exportaciones deberá continuar destinándose por varios años a pagar el servicio de la deuda, en lugar de atender las necesidades del desarrollo económico y social. Por otra parte, la baja inversión llevada a cabo en lo corrido de este decenio tenderá a reducir tanto el ritmo de crecimiento como la modernización de la capacidad productiva: se afecta así seriamente la adaptación de la estructura productiva a las rápidas innovaciones tecnológicas que están teniendo lugar en el mundo desarrollado, y se limita la capacidad competitiva futura de nuestras economías. Los países con una estructura productiva y tecnológica más diversificada y eficiente tendrán mayor facilidad para exportar en los rubros de mayor dinamismo en los mercados internacionales.

2. *Proyecciones alternativas del desarrollo económico*

¿Cuáles serían las implicaciones para el futuro si se mantuvieran tanto las tendencias que prevalecen actualmente en la economía internacional como la forma en que se ha estado realizando hasta ahora el ajuste?

Para intentar responder a esta pregunta, es útil examinar el financiamiento externo que sería necesario si se deseara recuperar en 1990 el producto por habitante que tenían los países de la región en 1980, meta por cierto muy modesta, pues significaría que desde el punto de vista del bienestar y el desarrollo se habría perdido una década. En tal caso, en el resto de este decenio apenas se lograría establecer bases para un crecimiento más dinámico en los años noventa, de modo que se pudiera hacia fin de siglo duplicar para esa época su actual producto global.

En lo que corresponde a este decenio, este objetivo parece posible de cumplir en algunos países, pero más difícil en otros, sobre todo en los más pequeños. En el conjunto de la región, si se supone que los precios reales del petróleo se estabilizan en torno a 17 dólares por barril, el logro de esta meta exigiría un financiamiento externo medio equivalente, en órdenes de magnitud, a los pagos netos anuales que la región ha realizado al exterior en el período 1983-1985 por concepto de utilidades e intereses. En comparación con esto, en dicho período, el financiamiento obtenido por la región ha sido sólo un sexto de esa cifra. En este aspecto, preciso es subrayar que la caída de los precios del petróleo ha aumentado sustancialmente el financiamiento requerido, pues la región en su conjunto es exportadora neta de este producto, si bien el efecto de esta caída varía a nivel de países individuales.

El logro de este objetivo tan modesto también requeriría un aumento importante del ahorro nacional y de la inversión, cuyas proporciones con respecto al producto deberían aumentar fuertemente.

Aun si esta meta de crecimiento se alcanzara, la situación actual con respecto al desempleo y la pobreza continuaría agravándose: una proporción alta del aumento de la mano de obra que tendrá lugar desde ahora hasta 1990 no encontraría ocupación productiva.

Esto se traduciría en un aumento del desempleo abierto, de la subocupación y de las actividades marginales, y en un deterioro de las condiciones de vida de la población. Es fácil apreciar el peligro que esto entrañaría para la estabilidad social y política de nuestros países.

Sin embargo, este escenario tan desfavorable no es necesariamente inevitable. En efecto, las

posibilidades de superarlo serían mucho más favorables si, junto con mejorarse las políticas internas, disminuyera el proteccionismo en los países desarrollados, se redujeran los pagos por concepto de intereses, o mejorara la relación de precios del intercambio para la región.

Para ilustrar la incidencia de estos últimos factores, es útil considerar dos ejemplos hipotéticos. El primero se refiere a las tasas efectivas de interés pagadas por la región: si éstas disminuyeran en dos puntos porcentuales, acercándose al nivel registrado en el último lustro de los años setenta, los requerimientos de financiamiento externo neto que mencioné anteriormente se reducirían en 25%. El segundo se refiere a la relación de precios del intercambio de los productos básicos. Si los precios de estos productos se recuperaran hacia 1990 en una proporción equivalente a la mitad del deterioro que experimentaron en el primer lustro de este decenio, las necesidades de financiamiento neto externo de la región se reducirían en alrededor de un tercio. Este cálculo excluye el petróleo, cuya incierta evolución futura obliga a hacer un supuesto como el que ya se ha indicado.

Estas cifras, aunque meramente ilustrativas, ponen de manifiesto la importancia que tiene la cooperación internacional para enfrentar y superar el desafío planteado por la crisis y la deuda externa.

Quiero destacar una conclusión que surge de lo dicho hasta ahora. En el origen y desarrollo de la crisis actual han influido elementos de corto y de largo plazo, tanto externos como internos. De hecho, la deuda y los problemas financieros están indisolublemente unidos a aspectos estructurales más profundos. En lo internacional, son decisivas las transformaciones que tienen lugar en la composición de la demanda y en la tecnología y sistemas productivos de los países desarrollados, así como los cambios introducidos en las reglas que rigen el comercio y las finanzas internacionales. Estas transformaciones han contribuido a acentuar la asimetría de las relaciones externas de América Latina y el Caribe. En lo interno, es preciso reconocer los rezagos en el desarrollo de ciertos sectores, la incapacidad para dar empleo productivo a la mano de obra y las desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades económicas y sociales.

Las proyecciones que hemos examinado muestran que, sin cambios favorables en la cooperación internacional y regional, en el enfoque del ajuste y en las políticas internas, la recesión se prolongará en muchos países de la región por un largo período y se hará cada vez mayor la distancia que separa a América Latina y el Caribe de las economías industrializadas o de algunas economías de otras regiones del Tercer Mundo que han exhibido gran dinamismo.

II

Hacia la reactivación y el desarrollo

En los próximos años los países latinoamericanos y del Caribe enfrentarán el desafío de combinar el objetivo inmediato de la reactivación económica con otros objetivos de corto, mediano y largo plazo. Deberán preparar sus economías para competir internacionalmente y para superar problemas estructurales internos que se han mostrado rebeldes a las soluciones aplicadas.

En forma compatible con estos objetivos se plantearán las políticas de ajuste y de control de la inflación, que seguirán siendo necesarias.

Es preciso evitar una distinción demasiado tajante entre el corto y el mediano y largo plazo, que lleva a contraponer los objetivos de funcionamiento ordenado de la economía, tales como son los equilibrios macroeconómicos, a los objetivos de desarrollo y transformación de las economías y las sociedades. Tales objetivos deben perseguirse en forma simultánea, aunque tenemos que reconocer que las necesidades y las posibilidades de hacerlo son distintas de un país a otro, y varían incluso dentro de cada uno de ellos a través del tiempo. En consecuencia, el énfasis relativo colocado en cada uno de estos objetivos debe irse adaptando a las características de cada situación. De hecho, si los países

esperaran el término de la crisis para comenzar a preocuparse de los problemas estructurales relacionados con las transformaciones de la economía mundial y con sus insuficiencias y desequilibrios internos, se correría el riesgo de perder aún más terreno en el contexto internacional y de sufrir, en lo interno, un agravamiento en las condiciones económicas y sociales que dificultarán el desarrollo futuro.

1. Ajuste, estabilización y reactivación

Por las razones ya señaladas, la reactivación no puede demorarse. Sin embargo, para que ella pueda efectuarse en forma compatible con el ajuste y la estabilización, es necesario revisar la orientación y contenido de las políticas con que se han abordado estos problemas hasta ahora. Esto significa reconsiderar el enfoque que se ha estado dando al problema de la deuda, así como la forma en que operan las políticas internas, la cooperación internacional y la cooperación regional.

a) *Hacia un nuevo enfoque de la deuda*

La deuda externa se encuentra en el centro de la crisis actual. Al respecto basta recordar, primero, que en el conjunto de América Latina y el Caribe, los intereses de la deuda absorben nada menos que el 36% de las exportaciones totales y, segundo, que entre 1982 y 1985, la región ha realizado transferencias netas al exterior ascendentes a los 106 000 millones de dólares, monto equivalente a más de una cuarta parte de la deuda externa total.

El enorme costo económico que implica el servicio de la deuda puede comprometer seriamente la estabilidad económica, social y política de los países. De allí que el tratamiento del problema de la deuda tiene que tener en cuenta que su naturaleza no es sólo de carácter financiero o económico. Por esta razón, muchos países de la región, y en particular los del Consenso de Cartagena, han señalado la necesidad impostergable de reanudar el crecimiento de las economías latinoamericanas y han planteado ideas de emergencia concretas para evitar el agravamiento de la situación actual. De hecho, si el desarrollo se subordina al servicio de la deuda, se pone en riesgo el proceso de consolidación democrática de la región.

El tratamiento de la deuda requiere un diálogo entre los cuatro grupos de agentes comprometidos: los gobiernos de los países deudores, los bancos privados internacionales, los organismos internacionales de financiamiento y también los gobiernos de los países acreedores.

Por otra parte, el diálogo y la negociación internacional tienen que relacionar la deuda con otros aspectos financieros y comerciales, pues de otra manera las asimetrías del ajuste hacen recaer su peso sólo sobre los deudores y aumentan su carácter recesivo.

Aunque las políticas de ajustes aplicadas por muchos países de la región procuraron hasta ahora generar los excedentes comerciales necesarios para pagar los intereses de la deuda mediante el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de las importaciones, en la práctica enfrentaron un medio externo muy desfavorable. Debido a ello y al corto plazo disponible para el ajuste, dichos excedentes se obtuvieron principalmente a través de una contracción muy fuerte de las importaciones que, a su vez, ocasionó una disminución de la actividad económica interna, generó desempleo y condujo a la subutilización de la capacidad productiva.

Es cierto que en las renegociaciones de la deuda se ha producido una evolución positiva, en el sentido de que se han reducido las comisiones y los márgenes agregados a los intereses, y se han aumentado tanto los montos renegociados como los plazos de pago. Y también es efectivo que las tasas internacionales nominales de interés han bajado.

Sin embargo, estos cambios, si bien favorables, han sido insuficientes como para prever un comportamiento adecuado de las economías latinoamericanas y del Caribe en los próximos años. Así, en 1985 el efecto desfavorable de la caída de los precios de las exportaciones redujo los ingresos de la región por este concepto en 4 000 millones de dólares, mientras que la reducción de las tasas internacionales de interés produjo un efecto favorable de sólo 1 000 millones de dólares, vale decir, una cuarta parte de la cifra anterior.

Por otra parte, hasta ahora el enfoque del ajuste propiciado por los acreedores se ha basado en el supuesto de que estos procesos tendrían una duración relativamente corta, por cuanto la recuperación de la economía internacional habría de traer consigo en forma espontánea un crecimiento más dinámico de las exportaciones latinoamericanas, que facilitaría la recuperación de las economías de la región. En esas circunstancias —se suponía— el esfuerzo sería transitorio y breve.

Estas hipótesis deben ser reconsideradas a la luz, tanto de la experiencia de los últimos años, como de la situación actual. Aunque en el futuro próximo pudiera esperarse una recuperación de las economías desarrolladas ésta de ocurrir probablemente sería moderada. Además, su efecto de arrastre sobre las economías latinoamericanas y del Caribe es limitado: primero, porque una proporción elevada de las exportaciones de la región está constituida por productos básicos cuya demanda va perdiendo dinamismo; segundo, por las dificultades que enfrentan las exportaciones de la región para entrar en los mercados de los países desarrollados, y tercero, por los problemas del financiamiento ligados al comercio. Así, el crecimiento que experimentaron las economías de la OCDE en 1985 no impidió que el valor de las exportaciones latinoamericanas disminuyera 6%, ni tampoco que la relación de precios del intercambio bajara casi 3% con respecto al año anterior.

Si la recuperación espontánea opera con poca eficacia y requiere un lapso prolongado, será necesario introducir modificaciones en la forma de enfocar el ajuste y la cooperación internacional en esta materia. El ajuste recesivo no puede convertirse en una forma perdurable de funcionamiento de las economías latinoamericanas, ni en un sistema de vida de los pueblos de la región. De hecho, el aumento de las tensiones sociales que ya comienza a percibirse en varios países como resultado de la aplicación de políticas de ajuste de corte recesivo pone en evidencia que no es posible insistir en un ajuste de este tipo por largo tiempo sin comprometer no sólo el desarrollo futuro de las naciones, sino también su estabilidad social y política.

b) *Políticas económicas selectivas de ajuste y estabilización*

La experiencia de algunos países de la región muestra la importancia de que las políticas internas se inspiren en enfoques realistas y en modelos conceptuales flexibles. Así como en el pasado se registraron excesos de proteccionismo y de intervención estatal, en años recientes se aplicaron en algunos países sistemas neoliberales que produjeron efectos negativos sobre la capacidad productiva y la diversificación de las exportaciones, así como una acentuación de las desigualdades económicas y sociales existentes. En este sentido, conviene recordar que la verdadera prueba de la utilidad de las teorías económicas está dada por la forma acertada o equivocada en que interpretan la realidad de cada país y por la contribución que hacen al diseño de políticas económicas adaptadas a ella.

Si bien es evidente que obtener o conservar los equilibrios macroeconómicos seguirá siendo muy importante para lograr los objetivos de ajuste y de manejo de la inflación, no lo es menos que es necesario compatibilizar tales equilibrios con los objetivos de la reactivación y del desarrollo. Se requiere, en consecuencia, un grado adecuado de selectividad en la política económica. Por ejemplo, si existe una demanda global excesiva, no todos los rubros de gasto tienen que comprimirse necesariamente en la misma magnitud. Los consumos prescindibles o de baja prioridad pueden desalentarse en forma más intensa, mientras se mantienen o incluso aumentan los gastos destinados a generar empleo, a mejorar el nivel de vida de los grupos más pobres, a incrementar la inversión en rubros productivos y a asegurar el sostenimiento y ampliación de las políticas de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones.

La selectividad de las políticas puede expresarse también en programas especiales destinados a promover estos mismos objetivos. En varios países de América Latina y el Caribe se han estado llevando a cabo recientemente programas para generar empleo productivo con menores requerimientos de importaciones, para aliviar las penurias de los sectores de bajos ingresos, para ampliar la capacidad de exportación y para ayudar a que las exportaciones compitan y penetren en los mercados internacionales.

Una evaluación de estas experiencias puede servir para fortalecerlas y hacerlas más eficaces. Por ello, pienso que es muy útil discutir el impacto social de la crisis y las formas de responder a este desafío,

como una manera de facilitar el intercambio de experiencia y de ideas acerca de las políticas sociales que se están aplicando o podrían aplicarse en este campo.

Asimismo, es preciso un ejercicio de reflexión sobre las políticas de estabilización, con miras a buscar una equitativa distribución del esfuerzo requerido y a hacerlas compatibles con la reactivación y el crecimiento. Las experiencias recientes de estabilización en algunos países de la región, apartándose de enfoques tradicionales ortodoxos, han introducido elementos de creatividad en esta materia.

c) *La cooperación internacional*

Es imperativo lograr, tanto en el plano comercial como en el financiero, una cooperación internacional que permita obtener un alivio real en el servicio de la deuda, de modo que sea menor el sacrificio del consumo y de la inversión que éste supone. Sin tal cooperación, las políticas internas, por bien diseñadas y aplicadas que estén, distarán mucho de ser suficientes.

En lo comercial, es preciso lograr el retroceso del proteccionismo, para permitir así un acceso más expedito de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los países desarrollados. Por su parte, la recuperación de la relación de precios del intercambio y, en particular, de los precios de los productos básicos, depende fundamentalmente de que las políticas económicas de los países desarrollados conduzcan a una recuperación más pronta y a un crecimiento más dinámico y sostenido de sus economías.

A su vez, la cooperación internacional financiera puede disminuir la necesidad de comprimir las importaciones, por cuanto permite reducir las transferencias de recursos reales al exterior involucradas en el servicio de la deuda. De hecho, el descenso de las tasas internacionales reales de interés a niveles similares a los históricos disminuiría fuertemente el peso de dicho servicio.

Sin embargo, las remesas de intereses no dependen únicamente de la evolución de las tasas internacionales de interés. Dentro y fuera de la región se han planteado diversas ideas con respecto a los términos en que se pacta el cumplimiento de los servicios de la deuda entre acreedores y deudores, con vistas a reducir el peso de la misma.

Algunas de estas estrategias propuestas siguen el camino de limitar los pagos del servicio de la deuda en función de ciertos criterios de capacidad de los deudores para realizarlos. Se han planteado otras propuestas relacionadas con la reducción del capital de la deuda o de las tasas de interés.

Otro aspecto importante de la cooperación financiera internacional tiene relación con el monto y condiciones de las corrientes internacionales de capital hacia América Latina y el Caribe, lo que se vincula directamente con el tema de la condicionalidad. Es indudable que los países de la región necesitarán sostener una disciplina que les permita desarrollarse, atender el problema de la deuda y mantener la inflación bajo control. Sin embargo, la forma de asegurar esta disciplina tiene que tener en cuenta las características y posibilidades de cada país y la necesidad de preservar la autonomía de los gobiernos en el manejo de sus políticas económicas y en la orientación y el ritmo escogidos para su desarrollo económico y social.

Estas consideraciones explican la preocupación existente en la región acerca de ciertas propuestas que no sólo no conducirían a que la condicionalidad de corto plazo se adecuara a las necesidades del desarrollo, sino que en la práctica podrían significar nuevos criterios de condicionalidad de largo plazo y la generalización de las aplicaciones de ambos tipos de condicionalidad a todas las fuentes externas de financiamiento. La mayor condicionalidad aplicada al uso de recursos insuficientes podría hacer que el acceso a esos recursos escasos agravara la crisis, en lugar de contribuir a resolverla.

La iniciativa formulada a fines de 1985 por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos representa un paso positivo, por cuanto reconoce que es necesaria una acción deliberada de los gobiernos de los países acreedores y de los bancos privados internacionales para que el problema de la deuda pueda enfocarse en un contexto de crecimiento económico de los países deudores. Sin embargo, los montos anunciados son claramente insuficientes, pues permitirían financiar sólo una cuarta parte de los intereses que están pagando los países deudores incluidos en dicha iniciativa. Además, la propuesta supone aplicar, a todas las fuentes de financiamiento, una condicionalidad que todavía no

está totalmente definida. La forma que tome esta condicionalidad puede afectar tanto el ritmo de crecimiento como la autonomía de los gobiernos de los países deudores para definir sus estrategias de desarrollo y sus políticas económicas.

d) *La cooperación regional*

Con respecto a la cooperación regional, no deja de ser paradójico que la proporción del comercio intrarregional haya disminuido en el momento en que éste se hace más necesario. Puesto que existe capacidad productiva subutilizada en prácticamente todos los países de la región, el incremento equilibrado del intercambio regional permitiría reactivar las economías a pesar de las restricciones de balance de pagos.

En los últimos lustros se han multiplicado las formas de cooperación en aspectos tecnológicos, productivos y comerciales entre empresas de distintos países de América Latina y el Caribe. La secretaría de la CEPAL está contribuyendo a ampliar y profundizar estas formas nuevas de cooperación, y para ello ha trabajado en estrecha relación con los gobiernos, el sector privado y las empresas públicas.

En último término, la cooperación regional depende de la voluntad de los países latinoamericanos y del Caribe, ya que la región cuenta con instituciones y experiencia que pueden servir como instrumentos valiosos para un esfuerzo destinado a afianzar la cooperación regional y a buscar en la propia región una fuente dinámica de crecimiento de esta naturaleza. La crisis aumenta la urgencia de dar un fuerte impulso a la cooperación regional. En esta coyuntura es preciso asegurar que se den pasos efectivos que fortalezcan la vinculación entre nuestras economías, y que se utilicen las ricas potencialidades que ofrece el mercado regional. La integración —como he señalado— no sólo ayudaría a reactivar las economías, sino que también sería un instrumento para mejorar la eficiencia, aumentar la capacidad de negociación de la región y lograr una mejor inserción en la economía internacional. A este respecto, la rueda de negociaciones de la ALADI abre una posibilidad concreta de dar un nuevo impulso a la cooperación regional y con ello aumentar el comercio, como una forma de contribuir a la reactivación.

2. *Estrategias para el desarrollo*

Las estrategias internas de desarrollo de mediano y largo plazo tienen también que adaptarse para responder a los desafíos que enfrentarán los países de la región en los próximos años. En esta ocasión voy a centrar la atención en algunos objetivos que por cierto no son únicos, pero que me parece importante destacar.

Es preciso preparar las economías para competir mejor en los mercados internacionales y para aumentar la absorción productiva de mano de obra; hay que transformar la estructura productiva para que responda creativamente a los cambios de la economía mundial. También es necesario lograr una distribución más justa de los frutos del desarrollo y de las oportunidades económicas, así como una participación más amplia de todos los estratos en las decisiones económicas y sociales.

Para el logro de estos propósitos, a la cooperación internacional y regional a que ya me he referido, debe agregarse un esfuerzo interno bien organizado.

a) *Un desarrollo más austero*

Las corrientes de financiamiento internacional serán sin duda muy limitadas lo que, sumado a los pagos de intereses de la deuda, hace improbable que la región pueda contar con un aporte neto importante de recursos desde el exterior. Por lo tanto, el desarrollo dependerá fundamentalmente del esfuerzo interno, el que pasa a tener una importancia decisiva, sin perjuicio de que se requiera una adecuada cooperación internacional para complementarlo.

Un requisito básico será indudablemente un aumento fuerte del ahorro y la inversión. De éste no sólo depende la ampliación de la capacidad productiva sino también su modernización, condición

esencial a su vez para competir en los mercados mundiales. Para hacer posible tal aumento, los patrones de consumo de estratos de ingresos medios y altos no podrán copiar indiscriminadamente las pautas vigentes en los países desarrollados, particularmente en los rubros con elevado contenido directo o indirecto de importaciones. En el ambiente de intensa comunicación que prevalece actualmente, no sería posible ni deseable aislarse de la evolución de los patrones de consumo mundiales. Pero la aplicación de políticas adecuadas puede desalentar consumos prescindibles, así como estimular y movilizar el ahorro.

La disminución de los gastos de defensa, que en algunos países alcanzan proporciones altas del ingreso nacional y del presupuesto fiscal, liberaría recursos para incrementar el ahorro y atender necesidades sociales esenciales.

También es de gran prioridad la canalización adecuada de la inversión. Desde este punto de vista, es muy importante para muchos países de la región reconstruir y disciplinar los sistemas financieros internos para hacerlos más eficientes y para asegurar que canalicen los fondos de acuerdo con las prioridades económicas y sociales de interés general. La intermediación financiera debe adecuarse funcionalmente a las necesidades de la actividad productiva, sin alentar consumos de baja prioridad social. Asimismo, tiene muy alto interés limitar la fuga de capitales y lograr el retorno de los que han salido al exterior.

b) *Políticas económicas selectivas de ajuste y estabilización*

Las estrategias industriales, agrícolas y mineras también deben ser reconsideradas. El desarrollo de estos sectores tendrá que basarse en una combinación selectiva del aprovechamiento de los mercados nacionales y regionales, y asimismo de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales.

La industrialización debe tener un papel protagónico en el desarrollo futuro de la región. La vulnerabilidad y la limitación de las opciones que actualmente aquejan a las economías en que predominan las materias primas, muestran la importancia de diversificar la estructura productiva y de las exportaciones mediante el aumento de la producción de manufacturas. Las políticas para impulsar y orientar la industrialización, que han sido básicas en el pasado, son aún más importantes en esta etapa. Pero ésta exige también actualizar dichas políticas, de modo que ellas promuevan las transformaciones del aparato productivo necesarias para lograr una inserción dinámica de las economías de América Latina y el Caribe en la economía mundial.

En este sentido, cabe recordar que las ventajas comparativas de la región en procesos productivos intensivos en mano de obra y en recursos naturales, están siendo erosionadas por la introducción de nuevas tecnologías en los países desarrollados. Estas nuevas tecnologías disminuyen en muchos casos las ventajas de contar con mano de obra de menor costo. Para identificar los sectores y procesos en que la región podrá seguir creando ventajas, es indispensable interpretar correctamente la dirección e intensidad de tales transformaciones tecnológicas, con miras a concentrar los esfuerzos de producción y exportación en las actividades con mejores posibilidades y perspectivas y también a definir las acciones necesarias para apoyar las actividades internas, a fin de que puedan responder adecuadamente a la nueva situación y dar lugar a una estructura de exportaciones más diversificada y dinámica.

En un mundo más interdependiente y más competitivo, como es el actual, la capacidad de innovación es un requisito esencial para competir. Nuestra región tiene en esto un largo camino por recorrer, pues en el pasado, sin perjuicio de esfuerzos específicos muy loables, la dependencia tecnológica del exterior ha sido predominante. La innovación, por cierto, no es un asunto que compete sólo a las empresas interesadas en exportar. Ella depende, más bien, de una actitud generalizada de la sociedad, y para que se le asigne un alto valor es de gran importancia el contenido cualitativo de la educación. Para promover las innovaciones y la eficiencia, también son esenciales la articulación más explícita entre las políticas tecnológicas y las productivas y la generación de arreglos institucionales adecuados, que permitan concentrar el esfuerzo en materia de tecnología en objetivos vinculados con la competitividad externa, tanto de las exportaciones como de las actividades que sustituyen importaciones.

Otro tema fundamental es el del empleo. Como ya señalé, el comportamiento de los sectores productivos con respecto a la ocupación productiva de mano de obra ha sido poco eficaz.

En cuanto a la industria, un mayor apoyo a la pequeña y mediana empresa y la identificación y generalización de modalidades adecuadas de subcontratación para que se fortalezca su articulación con la gran empresa, permitiría dar mayor impulso a su desarrollo y con ello crear más empleo en actividades competitivas. Esta es la experiencia de algunos países de otras regiones y también es lo que revelan las nuevas tendencias tecnológicas en los países desarrollados, que en no pocas actividades favorecen la producción en empresas de menor tamaño.

Con respecto a la agricultura, deseo destacar dos temas: el enfoque de la tecnología para el desarrollo del sector y los problemas propios de la agricultura campesina. En cuanto al primero, el enfoque aplicado hasta ahora ha favorecido en muchos casos el empleo de tecnologías que hacen uso intensivo de capital y ahorran mano de obra, por sobre otras que permiten un aumento del rendimiento por hectárea. La mecanización en la agricultura moderna es un fenómeno irreversible y también necesario para aumentar la producción agropecuaria; sin embargo, una mayor atención al uso creciente de insumos agropecuarios que requieren escaso uso de capital, como los insumos biológicos y químicos, y los métodos más avanzados de cultivo permitirían aumentar la producción total, tanto para el consumo interno como para la exportación. En cuanto al segundo, estimo de gran importancia prestar una mayor atención a los problemas específicos de la agricultura campesina, donde se ubica una parte muy importante de la subocupación, la marginalidad rural y la pobreza. Por otra parte, la relación entre el desarrollo manufacturero y el de la agricultura y la minería necesita reforzarse. En efecto, en la mayor industrialización de los productos básicos hay una potencialidad de dinamismo interno y de generación de empleos que es preciso aprovechar. Además, una mayor elaboración permitiría diversificar las exportaciones y adquirir la flexibilidad exigida por un mundo en que es poco dinámica la demanda de productos básicos sin elaboración y en que predominan las corrientes proteccionistas en no pocas de las economías industrializadas.

c) *Estado y mercado*

Frecuentemente se plantean los papeles del mercado y del Estado como antagónicos. A mi juicio, estos planteamientos están innecesariamente simplificados y pueden conducir a conclusiones y políticas equivocadas.

No cabe duda de que el mercado tiene que cumplir un papel de enorme importancia. El vigor de la iniciativa privada y su búsqueda de la eficiencia y de nuevas oportunidades de crecimiento tienen que aprovecharse en forma más amplia, para lo cual deben evitarse las trabas innecesarias que en algunos casos han limitado su acción. Sin embargo, es igualmente claro que el Estado y las empresas públicas tendrán que desempeñar una función sumamente importante en los próximos años. Estamos en un período de transición, tanto de la economía mundial como de la de América Latina y el Caribe, y es preciso introducir una serie de reformas estructurales en nuestro sistema productivo. Esto exige que el Estado apoye al aparato productivo y, en una acción conjunta con el sector privado, oriente los esfuerzos necesarios para aumentar la eficiencia y la capacidad de innovación y para facilitar la conquista de nuevos mercados externos. Es evidente, asimismo, que el Estado tiene una función importante que cumplir en el desarrollo social, y en general, en promover una distribución equitativa de los frutos del crecimiento económico. A él le corresponde un papel decisivo en la búsqueda de una adecuada complementación entre valoraciones sociales y privadas.

d) *Desarrollo social en el marco de sociedades participativas y democráticas*

A pesar de las transformaciones sociales que han acompañado al desarrollo económico, subsisten rezagos sumamente importantes que han hecho que —en reuniones anteriores de la CEPAL— los gobiernos de América Latina y el Caribe calificaran a las sociedades de nuestra región como sociedades inequitativas. En ellas existen, en efecto, grandes diferencias de ingresos, de niveles de vida y de oportunidades. Dos manifestaciones muy claras de este fenómeno son la subocupación de la mano de

obra y la pobreza crítica que afecta a más de un tercio de la población. En tales circunstancias, la continua búsqueda de la equidad es un objetivo indispensable.

En cuanto a los procesos de ajuste y de estabilización, una distribución más justa de los esfuerzos y beneficios no sólo es importante por razones éticas, sino que también es esencial para crear los consensos requeridos para que estos esfuerzos puedan mantenerse durante un lapso prolongado. La propia capacidad de los gobiernos para conducir a los países a través de estos períodos de incertidumbre y de transformación depende, en gran medida, de mantener estos consensos. En este sentido, cabe señalar que la recuperación democrática es compatible con un crecimiento económico moderado—como el que, por las razones ya señaladas, es previsible tenga la región en los próximos años— en la medida en que los agentes políticos representativos de las mayorías sociales participen de un compromiso nacional sólido y prolongado. Las estrategias de desarrollo, por su parte, tienen que procurar que el logro de una mayor equidad esté indisolublemente incorporado al funcionamiento de la estructura del sistema productivo y del sistema social.

En estas condiciones, la consolidación de los procesos democráticos en la región y el avance hacia una mayor participación económica, social y política podrán contribuir decisivamente a lograr un desarrollo más dinámico y más justo.

El futuro de nuestra región depende de que seamos capaces de realizar un considerable esfuerzo interno y de concentrarlo y organizarlo, de modo de hacer factible el logro de los grandes objetivos del desarrollo económico y social. La imaginación y el realismo tendrán que combinarse si es que queremos que los desafíos que genera la crisis se vayan transformando en oportunidades, y para ir sentando también las bases para una nueva etapa de desarrollo dinámico y justo. Sin embargo, —como lo he recalcado— este esfuerzo interno no será suficiente si no va acompañado de una adecuada cooperación internacional y de un impulso a la cooperación regional.

En 1988 se cumplirán cuarenta años de la creación de la CEPAL. Más que un motivo de celebración, estimo que tenemos que ver ese aniversario como una oportunidad para la reflexión. Nuestra institución tiene una larga tradición de pensamiento ligado a la acción. Estamos al servicio de los gobiernos de la región, para el examen de los problemas y la evaluación de las mejores políticas para resolverlos. Para cumplir esta tarea con seriedad y objetividad, tenemos que realizar estudios que nos permitan interpretar correctamente la realidad y examinar de acuerdo con ella los méritos y limitaciones de políticas alternativas. Como ya he dicho, esta tarea tiene que cumplirse en muy estrecha relación con los gobiernos, con los principales protagonistas de la sociedad, con los sectores privado y laboral, y con los ámbitos académicos que han ido ganando fuerza en todos los países. Como secretaria, podemos cumplir un papel útil en el intercambio de experiencia entre países de la región, así como en un examen crítico de los planteamientos e ideas que vienen de fuera de ella, a fin de tomar de ellos lo que tienen de útil, sin incurrir en el error de aplicarlos mecánicamente.

Durante el año pasado, realizamos un ejercicio de reflexión, en el cual tratamos de analizar la crisis actual en una perspectiva de más largo plazo, y de identificar tanto las formas más eficaces para superarla como las estrategias más adecuadas para responder a los desafíos del futuro. Los resultados de esta reflexión fueron considerados por los gobiernos miembros en el Comité Plenario de la CEPAL, celebrado en la ciudad de Buenos Aires, en agosto de 1985.

Seguiremos comprometiendo nuestros mayores esfuerzos al servicio de todos los países de la región a través de esta labor de identificación, análisis y evaluación de los problemas que obstaculizan nuestro desarrollo económico y social. Estos problemas se presentan hoy en el contexto de una realidad que se ha tornado más compleja y vulnerable, y en que la selección de estrategias y la aplicación de políticas eficaces adquieren extrema urgencia, habida cuenta del deterioro y la gravedad de las condiciones económicas y sociales que afectan a vastos sectores de la población de nuestros países. En esta empresa persistiremos con tesón, intensificando a la vez nuestros contactos con los gobiernos de la región y con los diversos sectores económicos y sociales que participan en el proceso de desarrollo.

El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente

*Carlos Massad**

El rápido crecimiento de la deuda externa latinoamericana a partir de mediados de los años setenta responde, tanto a factores de demanda como de oferta, que ponen de manifiesto la corresponsabilidad de acreedores y deudores. Dicha corresponsabilidad, sin embargo, no se refleja en la distribución entre ambos del peso de la deuda. Esta ha provocado un cambio no sólo en la magnitud sino también en la dirección de los flujos netos de recursos reales entre la región y el resto del mundo. En efecto, entre 1960 y 1980 los países de la región fueron receptores de una transferencia neta anual de recursos reales desde el exterior equivalente a alrededor del 1% de su producto geográfico bruto, pero desde la primera mitad del decenio de 1980 estos países aportaron al resto del mundo alrededor de un 4% de su producto geográfico bruto por año. Si bien las cifras varían de país a país, la tendencia general se mantiene entre ellos.

Pese a esta fuerte transferencia de recursos reales al exterior, el problema de la deuda externa no parece resolverse. La deuda continúa creciendo, aunque lentamente y las exportaciones, y también el producto, permanecen relativamente estancadas después de haber caído violentamente en 1982/1983, en parte como consecuencia de los propios esfuerzos de ajuste hechos para cumplir los compromisos externos en un contexto de recesión económica mundial y de retracción de los mercados financieros internacionales.

El autor divide el artículo en cuatro secciones. En la primera examina el peso del servicio de la deuda, comparando la experiencia de los años treinta con la de los ochenta, y presenta un modelo de simulación que permite evaluar distintas evoluciones de dicho servicio y sus efectos. Más adelante, describe las opciones de solución y las propuestas concretas que se han formulado, para finalizar con algunas consideraciones sobre el papel que representa el sistema monetario y financiero internacional.

*Coordinador del Proyecto PNUD/CEPAL sobre "Implicaciones para América Latina de la situación del sistema monetario y financiero internacional". El autor agradece la colaboración de Daniel Titelman y los comentarios de Gert Rosenthal y Roberto Zahler.

I

El peso de la deuda y el ajuste

1. *¿Ajuste expansivo o ajuste recesivo?*

La transferencia continuada de recursos reales al exterior disminuye los recursos disponibles para el consumo y la inversión internos y obliga a un excedente equivalente del ahorro sobre la inversión. Es este excedente precisamente lo que se transfiere al exterior.

Para efectuar la transferencia, esos recursos deben convertirse en recursos transferibles, lo que se logra mediante la generación de un excedente equivalente de exportaciones sobre importaciones. Así, el excedente de ahorro sobre inversión tiene su contrapartida en el sector externo.

Desde el punto de vista del empleo y de la actividad económica, la combinación ideal de circunstancias sería aquella en que se genera el excedente necesario mediante aumento de ahorro y se transforma en recursos transferibles al exterior mediante un incremento de las exportaciones y sustitución eficiente de importaciones. De este modo, se lograría realizar la transferencia manteniendo un nivel elevado de actividad y de empleo y sin sacrificar la inversión. El costo de la transferencia en términos de bienestar no desaparece, puesto que una parte de los bienes y servicios producidos mediante la utilización de los recursos disponibles ha de ser transferida al exterior. Sin embargo, ese costo se minimizaría al desaparecer los problemas vinculados al desempleo y a la reducción del potencial de crecimiento.

En la realidad el excedente por transferir se generó mediante una violenta caída de la inversión, y su conversión a recursos transferibles se produjo mediante una extraordinaria reducción de las importaciones, el empleo y el nivel de actividad económica. La contracción de las importaciones debió crear el espacio macroeconómico necesario no sólo para transferir al exterior los recursos reales involucrados en el pago del servicio de la deuda sino además para acomodar una caída en el nivel de las exportaciones latinoamericanas. Esta caída queda explicada por el deterioro sin precedentes de los términos del intercambio y de los precios de la abrumadora mayoría de los productos que exporta la región.

Así, las importaciones latinoamericanas, a precios constantes, se redujeron en un 40% desde sus niveles máximos de 1981 y mostraban en 1985 niveles inferiores a los registrados en 1974. El producto geográfico bruto por habitante en 1985 era 9% inferior al de 1980 y la caída en el ingreso nacional por habitante, que toma en cuenta el efecto negativo de los términos del intercambio y de los pagos de servicios factoriales (principalmente utilidades e intereses) al exterior, era mucho mayor todavía.

La violencia del proceso de ajuste y el alto costo que los países han estado dispuestos a pagar para mantener la normalidad, hasta donde sea posible, en el servicio de su deuda externa, revelan el interés de los gobiernos de América Latina en mantener una relación de largo plazo con los mercados financieros en el exterior. Los gobiernos no han sido partidarios de las soluciones de carácter rupturista y la acción unilateral sólo ha ocurrido en forma aislada y a falta de otras opciones.

Los acontecimientos de 1985 y del primer semestre de 1986 han contribuido a agravar el problema de la deuda por lo menos en dos aspectos: el problema se ha concentrado en un número menor de países, pero su magnitud no se ha reducido; y la tasa de crecimiento de la economía mundial no parece alcanzar niveles satisfactorios ni siquiera después de la caída de los precios del petróleo. Además, los términos del intercambio, excluido el petróleo, no muestran recuperación pese a la brusca devaluación del dólar en los mercados internacionales. Parece que el transcurso del tiempo no contribuye a resolver el problema, salvo en la medida en que permite a los acreedores fortalecer su posición patrimonial (mediante provisiones y aumentos de capital) para afrontar mejor la situación de riesgo de su cartera. También el tiempo podría permitir que ciertas políticas de ajuste adoptadas por los países deudores mostraran su efecto, pero las consecuencias sobre la economía mundial y los términos del intercambio de muchos países, que ajustan al mismo tiempo y en la misma dirección, no permiten esperar mucho de este último efecto.

2. *El peso del servicio de la deuda*

Si bien las tasas de interés nominales aplicables a la deuda son hoy la mitad de lo que fueron en 1981, el continuo aumento del volumen de ésta,

así como el deterioro persistente de los términos del intercambio, hacen que el peso del servicio de la deuda continúe incrementándose. Para un país que hubiese experimentado un deterioro en su relación del intercambio similar al del conjunto de los países no exportadores de petróleo de América Latina, entre 1980 y 1984 el costo de pagar un dólar de intereses expresado en recursos reales se habría incrementado en 50%. Esto quiere decir que si en 1980 se requería sacrificar cien unidades de bienes transables en el servicio de la deuda, a fines de 1984 era necesario sacrificar 150 unidades para el mismo servicio (Massad, 1986a). En 1985, la situación fue aún peor, ya que la reducción de los intereses no alcanzó a compensar una nueva caída de los términos del intercambio.

Dos elementos son decisivos en este resultado: las tasas de interés y otros costos aplicables a la deuda externa, y la variación de los términos del intercambio. El comportamiento de ambos queda en gran parte fuera del margen de influencia de los países deudores individuales. Estos, sin embargo, ejercen colectivamente una influencia no buscada, ni deseada por ellos, sobre los términos del intercambio. Sus esfuerzos simultáneos por incrementar sus exportaciones, sobre todo de productos primarios, en una economía mundial que crece con lentitud se traducen en un efecto depresivo sobre los precios de esos productos lo que agrava, sin quererlo, su propio problema de financiamiento externo (Massad, 1984). Este efecto acaba de ser reconocido internacionalmente (BPI, 1986; JEC, 1986).

3. *Los años treinta y los ochenta*

Desde el punto de vista del empleo y de la actividad económica, particularmente en América Latina, la crisis de los años ochenta muestra características tanto o más graves que la gran crisis de los años treinta. Los términos del intercambio en los países no exportadores de petróleo de América Latina y el Caribe en 1985 eran aún más desfavorables que los registrados en cualquier año de la gran crisis mundial. Para el conjunto de los países de la región los términos del intercambio de 1985 eran superiores sólo en 4% al promedio registrado entre 1930 y 1937 (cuadro 1 y gráficos 1 y 11). Durante la gran crisis mundial el grueso de la deuda estaba constituido por colocaciones de bonos en el exterior para los cuales existía un mer-

cado. Cuando la crisis redujo radicalmente la capacidad de pago al exterior de los países deudores y éstos se vieron obligados a suspender del todo o en parte sus pagos de deuda, el precio de los bonos en el mercado se desplomó. En 1939, por ejemplo, siete años después del peor momento de la crisis, los bonos sudamericanos con atraso de pagos se cotizaban a un 14% de su valor nominal; los centroamericanos a un 30% y los de las Indias Occidentales a un 46% de su valor. Entre 1935 y 1939 Chile adquirió bonos de su propia deuda por un valor nominal de 88 millones de dólares de la época mediante el pago de alrededor de 13 millones de dólares, es decir, pagó 15 centavos por cada dólar de deuda (Feuerlein y Hanna, 1941). Esta reducción de la deuda representaba una reducción de un tercio del total de la deuda chilena en bonos expresados en dólares en 1935.

Cuadro 1
AMERICA LATINA:
TERMINOS DE INTERCAMBIO 1930-1985
(Indices 1970 = 100)

	América Latina Total ^a	Países no exportadores de petróleo ^b
1930	102.4	95.3
1931	82.7	78.1
1932	89.5	83.2
1934	82.7	79.0
1935	93.3	89.6
1936	95.7	93.1
1937	100.3	97.0
1938	94.1	89.9
1939	93.3	80.5
1940	90.8	86.4
1941	94.5	90.6
1942	94.8	93.4
1943	99.3	93.5
1944	106.2	103.3
1945	102.9	100.9
1946	118.1	117.2
1947	121.0	118.3
1948	122.0	110.2
1949	114.8	103.1
1950	135.9	114.9
1951	135.4	118.8
1952	117.4	99.2
1953	129.2	109.2
1954	125.8	109.9
1955	123.1	99.1
1956	124.5	100.4
1957	130.6	99.8
1958	119.3	92.4

	América Latina Total ^a	Países no exportadores de petróleo ^b
1959	109.3	88.3
1960	106.4	90.6
1961	104.4	89.9
1962	98.8	85.8
1963	98.7	88.9
1964	100.4	96.4
1965	95.6	92.8
1966	95.8	93.7
1967	94.3	91.0
1968	95.2	91.3
1969	96.7	96.2
1970	100.0	100.0
1971	97.4	91.8
1972	100.0	96.2
1973	113.4	107.1
1974	131.4	97.8
1975	113.8	84.9
1976	118.9	90.6
1977	125.8	98.4
1978	112.7	88.2
1979	116.8	84.2
1980	119.7	79.4
1981	110.2	71.0
1982	99.8	65.0
1983	94.3	65.0
1984	99.3	68.8
1985 ^c	96.9	66.1

Fuente: 1930-1949: CEPAL (1977).
1950-1985: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye 19 países.

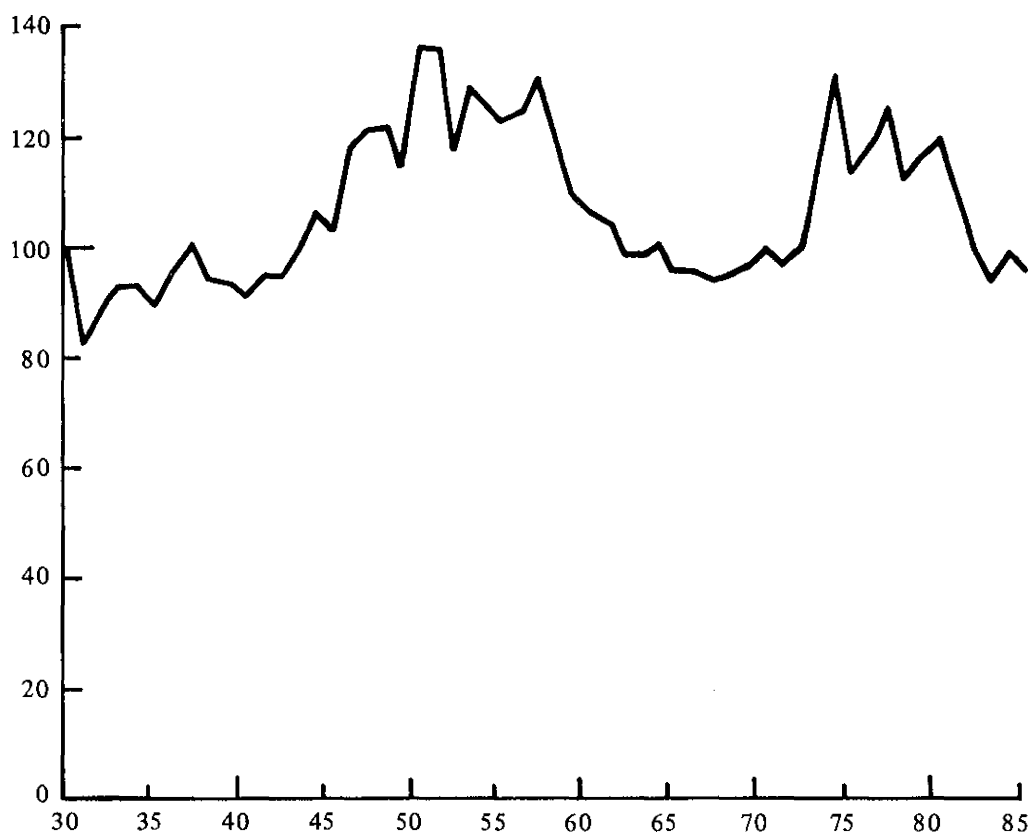
^b Excluye México, Venezuela, Ecuador.

^c Preliminar.

Aplicando este mecanismo, y la suspensión total o parcial del pago del servicio de la deuda, se distribuía el peso de ésta entre acreedores y deudores. En la crisis de los años ochenta los casos de incumplimiento son aislados y el peso del servicio de la deuda, salvo casos sin importancia, no ha tenido alivio para el deudor en relación con las condiciones de mercado. La deuda es principalmente bancaria y las utilidades de los mayores bancos acreedores han crecido constantemente durante todo el periodo. Las excepciones (principalmente Bank of America) no tienen relación con la cartera de préstamos a los países en desarrollo sino más bien con la situación económica interna de algunos sectores y empresas de los Estados Unidos (JEC, 1986).

Durante la crisis de los treinta se lograron acuerdos entre acreedores y deudores que reducían el capital de la deuda y rebajaban los intere-

Gráfico 1
 AMERICA LATINA^a: INDICE DE TERMINOS DEL INTERCAMBIO, 1930-1985
 (1970 = 100)



Fuente: 1930-1949: CEPAL (1977); 1950-1985: CEPAL, sobre la base de información oficial.

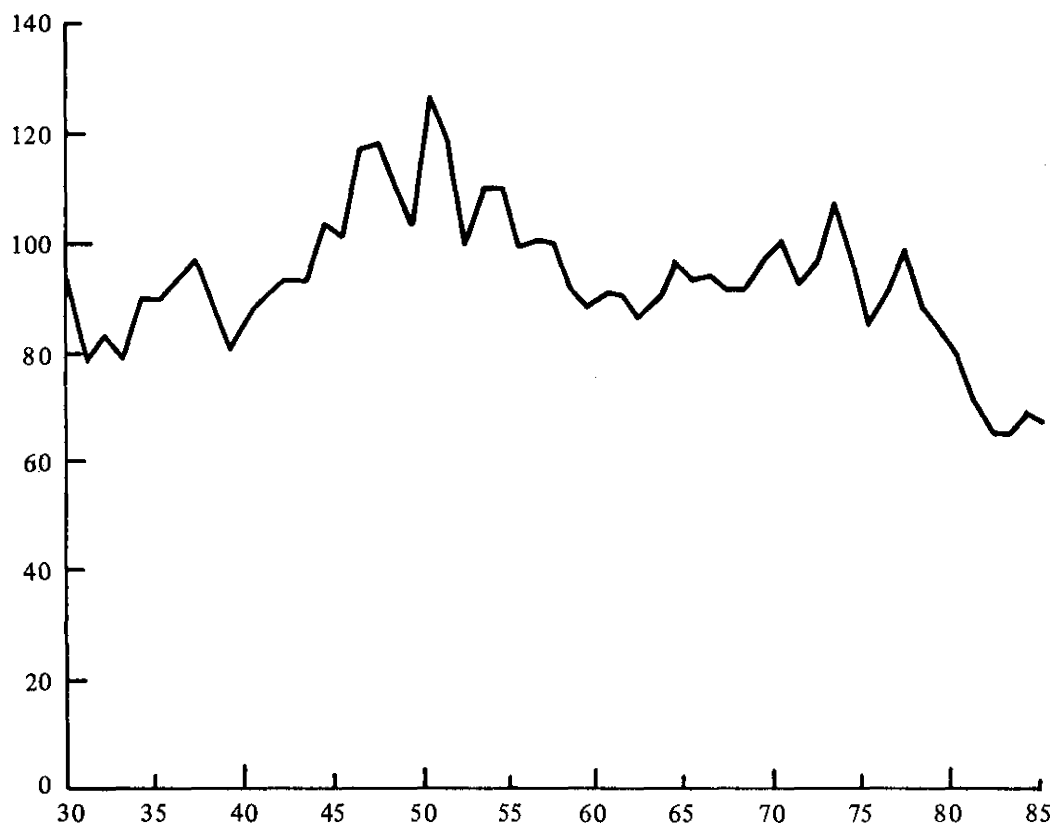
^a Incluye 19 países.

ses muy por debajo de los del mercado, además de extender el plazo. Acuerdos de esa naturaleza no se han logrado en la crisis de los ochenta. Muy por el contrario, la transferencia de recursos reales al exterior por parte de los países deudores de América Latina ocasionada por el pago de intereses de su deuda, como proporción de sus exportaciones, excede con mucho incluso las efectuadas por Alemania tras el Tratado de Versalles con motivo tanto del pago de las reparaciones de guerra como del pago de intereses de su deuda externa y las remesas de utilidades.

En efecto, la suma de utilidades e intereses netos y reparaciones de guerra pagados al exterior no llegó nunca al 25% de las exportaciones alemanas, ni aun en lo peor de la gran crisis. En el caso de América Latina, en cambio, el pago de intereses y utilidades bordeó el 40% de las exportaciones de bienes de 1982 en adelante. Aún más,

cuando en 1931 en Alemania tales pagos, incluidas las reparaciones de guerra, llegaban al 23% de las exportaciones (y al 36% de ellas si se agrega la salida de capitales desde Alemania), una comisión especial del Banco de Pagos Internacionales (BPI), encargada de asesorar al Banco en la observación del pago de las reparaciones, determinó en 1931 que Alemania tenía razón al declarar la imposibilidad de cumplir con parte importante de dicha obligación (Haberler, 1950). En el año siguiente, los pagos de reparaciones de guerra cayeron en un 84% hasta desaparecer completamente en 1933. Por lo demás, durante el período de mayores pagos de reparaciones, Alemania fue una receptora neta de recursos financieros desde el exterior: entre 1924 y 1932 los ingresos netos de capital en Alemania superaron en un 20% a la suma de los pagos de intereses, utilidades y reparaciones de guerra (cuadro 2).

Gráfico II
 AMERICA LATINA^a: PAISES NO EXPORTADORES DE PETROLEO: TERMINOS DEL INTERCAMBIO
 1930-1985
 (1970=100)



Fuente: 1930-1949: CEPAL (1977); 1950-1985: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Excluye México, Venezuela y Ecuador.

Cuadro 2
 ALEMANIA: PAGOS CORRIENTES E INGRESO NETO DE CAPITALS 1924-1932
 (Miles de millones de marcos)

Años	1 Export. de mercaderías	2 Reparaciones de guerra	3 Intereses ^a y utilidades	4 Ingresos ^b de capitales	5 2 + 3	6 5/1	7 4 - 5	8 7/1
1924	7.8	0.3	-0.2	3.1	0.1	0.01	3.0	0.38
1925	9.6	1.1	—	3.5	1.1	0.11	2.4	0.25
1926	10.7	1.2	0.2	1.1	1.3	0.12	-0.2	-0.02
1927	11.1	1.6	0.3	5.3	1.9	0.17	3.4	0.31
1928	12.6	2.0	0.6	3.8	2.5	0.20	1.3	0.10
1929	13.7	2.5	0.8	3.2	3.3	0.24	-0.1	-0.01
1930	12.2	1.7	1.0	1.0	2.7	0.22	-1.7	-0.14
1931	9.6	1.0	1.2	-1.3	2.2	0.23	-3.5	-0.36
1932	5.8	0.2	0.9	-0.2	1.1	0.19	-1.3	-0.22

Fuente: Elaborado sobre la base de datos recopilados por la Sociedad de las Naciones (1945 b).

^a Intereses y utilidades netas remesados al exterior. Signo menos indica ingreso neto.

^b Incluye saldo neto de otros servicios, ingreso neto de capitales y errores y omisiones. Estos últimos representan principalmente movimientos de capitales no registrados. Signo menos indica salida neta.

Los bancos comerciales acreedores de América Latina han llegado a acuerdos con algunas empresas cuya deuda no está garantizada por el Estado para reducir el capital y aliviar el pago de intereses. Sin embargo los montos involucrados son muy pequeños en relación con la deuda total (no alcanzan al 1%) como para que esos acuerdos tengan alguna significación a nivel macroeconómico.

4. *El peso de la deuda y el crecimiento: un modelo de simulación*

Con el propósito de evaluar el orden de magnitud de los esfuerzos que deben realizar los países deudores con el fin de cubrir sus obligaciones de deuda en un contexto de crecimiento, se utilizó un modelo (véase el anexo) que relaciona la tasa de crecimiento de la deuda con la tasa de interés externa, la relación deuda-producto y el desequilibrio comercial externo (o la diferencia entre ahorro e inversión) (Massad 1985; Massad 1986b).

La utilización del modelo exigió estimar la inversión necesaria para un crecimiento del producto de 4% por año, cifra que se considera como una meta mínima. La tasa de inversión requerida para crecer al 4% como promedio para el conjunto de los siete países estudiados, resultó ser 23% del producto. Sin embargo, para propósitos de la simulación se utilizó una tasa inferior, de 20% del producto, considerando que por estar los países en una situación de capacidad ociosa y desempleo relativamente alto, sería posible crecer con menor inversión que la requerida como promedio para períodos largos. Un estudio más afinado podría intentar estimar los requisitos de inversión de carácter cíclico.

También fue necesario estimar elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones. Las estimaciones conocidas se refieren a elasticidades medias para períodos largos y no permiten evaluar lo que es probable que ocurra con las importaciones cuando el producto cae o crece con cierta rapidez. De allí que se haya procedido a estimar elasticidades cíclicas que resultaron muy superiores a las elasticidades medias, o tendenciales, que se calcularon también con fines de comparación. Estas últimas coinciden con las estimadas en otros trabajos.

Los cálculos se hicieron país por país para

siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. Utilizando los resultados de las estimaciones mencionadas se prepararon tres conjuntos de simulaciones para distintos niveles relativos de endeudamiento: alto, que corresponde a una deuda igual al producto; medio, definido como una deuda externa igual al 70% del producto; y bajo, en el que la deuda representa un 50% del producto interno bruto.

Para cada uno de estos tres niveles de endeudamiento se utilizaron cinco tasas distintas de interés real sobre la deuda y tres tasas de crecimiento real de la deuda. Se simularon cuatro períodos anuales consecutivos, y los resultados se promediaron para obtener las cifras que aparecen en los cuadros 3, 4 y 5. Los promedios ocultan un salto que se produce en el primer año del ejercicio, al ajustarse las tasas de ahorro a los niveles requeridos. En algunos casos el saldo es tal que no parece posible lograrlo en la práctica, con lo que el nivel de la deuda debería crecer más que lo supuesto.

Para los países con endeudamiento alto (cuadro 3), si la deuda nominal en dólares crece al 3% por año y si la tasa de interés externa que incluye todos los costos de la deuda, fuese del 10% por año, se requeriría un ahorro interno equivalente al 27% del producto y una tasa de crecimiento real de las exportaciones del 18% por año en promedio en los cuatro primeros años de ejercicio, lo cual es evidentemente difícil de lograr. Con una tasa de interés del 4% por año el ahorro necesario para crecer al 4% se reduce a 21% del producto (para un crecimiento de la deuda de 3% por año) y las exportaciones tendrían que crecer a una tasa de 13% anual en promedio.

La mejor de todas las situaciones simuladas se da, para todos los países, con 7% de crecimiento de la deuda y con una tasa de interés sobre la deuda de un 4% por año. El ahorro requerido es del orden de 17 a 18% del producto y la tasa de crecimiento real de las exportaciones se reduce a 8% - 9% por año. Si bien la tasa de ahorro es similar a la registrada en años recientes, la tasa de crecimiento de las exportaciones requerida es muy superior a la que se dio en la práctica.

A juzgar por la información disponible, no parece probable que la deuda externa pueda crecer al 7% nominal por año. Aun si lo hiciera ello

Cuadro 3
D/Y = 1

i	I/Y	AMI ^a Y	AME ^b Y	AMX ^c Y	ΔIM M	ΔEXMI ^a EX	ΔEXME ^b EX	ΔEXMX ^c EX	TRMI ^{ad} Y	TRME ^b Y	TRMX ^c Y
0.12	0.20	0.25	0.29	0.32	0.11	0.16	0.20	0.23	0.05	0.09	0.12
0.10	0.20	0.23	0.27	0.30	0.11	0.14	0.18	0.21	0.03	0.07	0.10
0.08	0.20	0.21	0.25	0.28	0.11	0.12	0.16	0.19	0.01	0.05	0.08
0.06	0.20	0.19	0.23	0.26	0.11	0.10	0.14	0.17	-0.01	0.03	0.06
0.04	0.20	0.17	0.21	0.24	0.11	0.08	0.15	0.13	-0.03	0.01	0.04

Cuadro 4
D/Y = 0.7

i	I/Y	AMI ^a Y	AME ^b Y	AMX ^c Y	ΔIM M	ΔEXMI ^a EX	ΔEXME ^b EX	ΔEXMX ^c EX	TRMI ^{ad} Y	TRME ^b Y	TRMX ^c Y
0.12	0.20	0.23	0.26	0.29	0.11	0.14	0.17	0.20	0.04	0.06	0.09
0.10	0.20	0.22	0.25	0.27	0.11	0.13	0.16	0.18	0.02	0.05	0.07
0.08	0.20	0.20	0.24	0.26	0.11	0.11	0.15	0.17	0.01	0.04	0.06
0.06	0.20	0.19	0.22	0.24	0.11	0.10	0.13	0.15	-0.01	0.02	0.04
0.04	0.20	0.18	0.20	0.22	0.11	0.09	0.11	0.13	-0.02	0.01	0.02

Cuadro 5
D/Y = 0.5

i	I/Y	AMI ^a Y	AME ^b Y	AMX ^c Y	ΔIM M	ΔEXMI ^a EX	ΔEXME ^b EX	ΔEXMX ^c EX	TRMI ^{ad} Y	TRME ^b Y	TRMX ^c Y
0.12	0.20	0.22	0.24	0.26	0.11	0.13	0.15	0.17	0.02	0.04	0.06
0.10	0.20	0.21	0.23	0.25	0.11	0.12	0.14	0.16	0.01	0.03	0.05
0.08	0.20	0.20	0.22	0.24	0.11	0.11	0.13	0.15	—	0.02	0.04
0.06	0.20	0.19	0.21	0.23	0.11	0.10	0.12	0.14	-0.01	0.01	0.03
0.04	0.20	0.18	0.20	0.22	0.11	0.09	0.11	0.13	-0.02	—	0.02

^a Supone una tasa de crecimiento nominal de la deuda igual a 7% anual.

^b Supone una tasa de crecimiento nominal de la deuda igual a 3%.

^c Supone cero crecimiento nominal de la deuda.

^d Signo negativo significa entrada de recursos del exterior.

i = Tasa de interés externa (incluye todos los costos de la deuda externa).

I/Y = Relación inversión / PIB requerida.

AMI/Y = Relación mínima de ahorro / PIB requerida.

AME/Y = Relación media de ahorro / PIB requerida.

AMX/Y = Relación máxima de ahorro / PIB requerida.

ΔIM/M = Tasa de crecimiento importaciones.

ΔEXMI/EX = Tasa mínima de crecimiento de las exportaciones requeridas.

ΔEXME/EX = Tasa media de crecimiento de las exportaciones requeridas.

ΔEXMX/EX = Tasa máxima de crecimiento de las exportaciones requeridas.

TRMI/Y = Transferencias de recursos al exterior / PIB mínima.

TRME/Y = Transferencia de recursos al exterior / PIB media.

TRMX/Y = Transferencias de recursos al exterior / PIB máxima.

implicaría un mantenimiento de las relaciones deuda-producto actuales lo que no parece ser una situación deseable como resultado a largo

plazo. Si se supone, por ejemplo, que el crecimiento nominal de la deuda es del orden del 3% anual, los resultados empeoran. En el mejor 'c'

los casos se requiere un ahorro interno del 20% del producto y una tasa de crecimiento de las exportaciones de 9-10% por año en términos reales. Cabe recordar que para el conjunto de los países considerados en el estudio la tasa de ahorro sobre el producto en el período de 1981-1985 alcanzó en promedio a un 17% mientras que las exportaciones reales crecieron a una tasa media anual de 5.4%.

Aun la cifra del 3% nominal de crecimiento de la deuda no parece fácil de lograr por lo que se examinó también la situación cuando ésta no crece (cae en términos reales). En este caso, con una tasa de interés de 6% por año, en la mejor de todas las situaciones simuladas (la de deuda relativamente baja) el ahorro requerido es de 23% del producto y el crecimiento real de las exportaciones debería ser del orden del 14% por año en promedio.

Naturalmente, si la tasa de interés en lugar de ser del 6% fuese del 8%, y la deuda se mantuviese constante, los resultados empeoran aún más: en el mejor de los casos se requerirá un ahorro interno del 24% del producto y una tasa de crecimiento real anual de las exportaciones de 15% en promedio.

La elevada tasa de crecimiento de las exportaciones que se requiere en todos los casos, demuestra que la solución "natural" del problema de la deuda depende decisivamente de la expansión de la economía mundial. Si ésta no crece lo suficiente, aumentos de las exportaciones como los señalados son altamente improbables; aún si ellos ocurriesen, sería a costa de efectos negativos adicionales sobre los términos del intercambio.

Los cálculos demuestran la necesidad evidente de buscar fórmulas de aliviar el peso de la deuda que reduzcan el esfuerzo de ahorro y de exportaciones necesario aun en el caso de aquellos países con endeudamiento relativamente bajo.

Estas fórmulas deberían ser tales que permitieran alivio sin costo, es decir, sin consumir recursos de los países deudores. Por sólo tres vías puede lograrse este objetivo: reducción de las tasas de interés reales (o del capital de la deuda), mejoramiento de los términos del intercambio y aumento de la productividad de la inversión. Los dos primeros no dependen de las políticas de los países deudores, al menos a corto plazo; los paí-

ses acreedores tienen en sus manos los instrumentos de política apropiados. El tercero depende esencialmente de las políticas internas de los países deudores, aunque también está vinculado con los precios de los productos que éstos exportan; sólo un cambio favorable en esos precios elevaría rápidamente la productividad de la inversión medida en función de los bienes importables. Otros cambios de la productividad requerirían nuevas inversiones, y aún reformas estructurales, que toman tiempo y demandan un mayor financiamiento. En este sentido, "financiamiento" y "ajuste" no son una alternativa, sino que son términos complementarios.

Una reducción de dos puntos en la tasa de interés alivia el esfuerzo de ahorro en uno a dos puntos porcentuales del producto y reduce entre uno y dos puntos porcentuales la tasa de crecimiento de las exportaciones que se requeriría.

El retorno de las tasas de interés reales a sus niveles históricos de entre 1% y 3% por año o medidas específicas que reduzcan el costo de la deuda a esos niveles, significarían rebajar en dos a cuatro puntos porcentuales del producto el esfuerzo necesario de inversión y también en dos a cuatro puntos la tasa de crecimiento requerida de las exportaciones. Ello parece contribución indispensable de los acreedores para que sea sostenible el esfuerzo de los deudores.

Cabe entonces examinar la naturaleza de las soluciones que pudieran darse al problema de la deuda aligerando el peso de su servicio. La solución del problema de la deuda favorece los intereses de los deudores, pero también favorece a los propios acreedores. Por una parte, mejora la calidad de la cartera de activos de éstos y facilita el retorno a la normalidad del sistema financiero. Por otra, facilita una gestión más normal de la política económica sin las enormes incertidumbres que siempre acompañan las crisis. Por último, permite una mayor tasa de crecimiento en los países deudores cuyas compras de todo tipo a los países acreedores constituyen un elemento no despreciable de dinamismo para la economía de estos últimos. Estudios realizados para los Estados Unidos señalan que acaso la mitad de cualquier disminución en el pago de servicios de la deuda latinoamericana se destinará a compras en ese país (JEC, 1986).

II

Las opciones de solución

Las soluciones destinadas a aliviar el peso de la deuda se basan en cinco premisas (Massad, 1986b):

i. Tanto acreedores como deudores han de compartir la responsabilidad por el rápido crecimiento de la deuda.

ii. La evolución del problema de la deuda hacia una fase aguda es el resultado tanto de factores (combinación de políticas en los países industriales, recesión internacional, comportamiento procíclico del financiamiento externo) ajenos al control de los países deudores, como de las propias políticas de éstos. Sin embargo, el grado de generalidad del problema subraya la importancia de los factores externos.

iii. El ajuste recesivo prolongado de la economía de los países deudores es insostenible.

iv. Como se necesita tiempo para realizar la asignación de recursos necesaria para generar los excedentes requeridos para servir la deuda, ajuste y financiamiento no son enfoques distintos para plantear el problema de la deuda sino que ambos forman parte de la solución.

v. Conviene tanto a los países deudores como a los acreedores lograr una rápida solución de la crisis actual.

Como muestra la experiencia reciente, la reducción de la tasa de interés y el mejoramiento de los términos del intercambio son decisivos para resolver el problema de la deuda. A falta de una solución de mercado apropiada para ambas variables, toda otra solución debe apuntar a una reducción de los pagos de los servicios de la deuda. Hay dos formas de abordar esta cuestión: una mediante una restricción de los pagos de servicios de acuerdo con ciertos criterios de capacidad de pago, como por ejemplo, el total de las exportaciones, el precio de un producto clave de exportación, el total de los ingresos de divisas o el producto interno bruto. La otra forma consiste en una reducción directa, sin acumulación, de los pagos de servicios. Si en la primera forma pudiese acumularse indefinidamente el servicio de la deuda por encima de los límites adoptados, la primera y la segunda serían financieramente equivalentes.

1. *Reducción de los pagos por intereses de la deuda*

Puede reducirse directamente el peso de la deuda ya sea mediante una rebaja de los intereses y otros costos por debajo de las tasas de mercado o mediante una reducción directa del capital de la deuda. Aunque ambos enfoques difieren en términos contables, son, a igualdad de tratamiento tributario, financieramente equivalentes. La reducción de intereses se refleja en el balance de la institución acreedora sólo a través del tiempo (siempre que lo permitan las normas contables), mientras que la reducción en el capital de la deuda debe reflejarse de inmediato, en su totalidad, en las cuentas. Esta diferencia contable puede ser decisiva para la estabilidad de la institución acreedora.

Las normas contables son muy importantes en este aspecto. En los Estados Unidos por ejemplo, las concesiones de intereses deben reflejarse en un cargo contra el capital sólo si la suma de los pagos futuros de capital e intereses llegara a ser inferior al monto del capital vigente al momento de convenirse el tratamiento concesional (JEC, 1986). Esto significa que aún si los intereses y comisiones se reducen a cero, no hay cargo obligatorio contra el capital de la deuda si existe seguridad de que dicho capital será pagado en el futuro. Así, el margen de negociación de intereses para los bancos entre cero y las tasas de mercado está limitado básicamente por la necesidad de mantener una rentabilidad razonable sobre su propio capital.

Los efectos de un alivio en el pago de intereses de la deuda sobre las utilidades de los bancos acreedores no parecen ser abrumadores. Un estudio del Congreso de los Estados Unidos señala que si los pagos por intereses de América Latina se hubiesen reducido en 12 000 millones de dólares en 1985 y si los bancos hubiesen castigado un 1% del valor de sus créditos vigentes con América Latina en ese año, los nueve bancos más importantes de los Estados Unidos habrían mostrado en 1985 utilidades después del pago de impuestos que estarían por encima del nivel al-

canzado en 1984, si estos bancos hubiesen absorbido una parte de la reducción de intereses proporcional a sus créditos con América Latina (JEC, 1986). Cabe señalar que los efectos (descontados los impuestos) sobre las utilidades de los bancos de una reducción de intereses o de una reducción del capital pueden diferir según el tratamiento tributario que corresponda aplicar.

En la medida en que la reducción de intereses mejora la situación económica de los deudores, mejoran también las perspectivas de recuperación del capital por parte de los acreedores. Por ello cuando el compromiso de riesgo con un deudor particular es relativamente pequeño comparado con el total de la cartera de activos de un banco, éste prefiere hacer concesiones de intereses antes que conceder nuevos préstamos al deudor en riesgo; de esta manera se logra mejorar la situación del deudor y fortalecer la posibilidad de recuperación del capital. De acuerdo con opiniones de banqueros comerciales privados de los Estados Unidos, los bancos regionales prefieren esta vía antes que la concesión de dinero "fresco" a los deudores externos.

Numerosas fórmulas se han propuesto para reducir el costo de intereses de la deuda externa. La reducción o eliminación de comisiones y otros recargos es una que ya ha tenido una aplicación limitada en las tres rondas de renegociación realizadas desde 1982. En la primera, tanto el recargo sobre la tasa de referencia como las comisiones se elevaron considerablemente en comparación con sus niveles anteriores a la crisis. El recargo medio llegó en la primera ronda a 2.22% sobre la LIBOR y la comisión media a 1.27% para los doce países que renegociaron. En la segunda ronda, el recargo medio se redujo a 1.77% sobre la LIBOR para el promedio de los siete países que renegociaron en 1983-1984 mientras que las comisiones se redujeron a 0.8%. En la tercera ronda el recargo promedio sobre la LIBOR y las comisiones se redujo aún más llegando a 1.44% y 0.42%, respectivamente. En esta última ronda algunos países negociaron la eliminación completa de las comisiones, pero el recargo sobre la tasa de referencia se mantuvo, incluso muy superior al de antes de la crisis, que en algunos casos estaba muy debajo del 1%.

Gracias a la negociación directa de los deudores con la banca comercial se ha logrado así una reducción en los recargos por intereses y comi-

siones respecto de las elevadas cifras que se registraron en la primera ronda de renegociaciones. Sin embargo, las tasas de interés de referencia se mantienen por encima de sus niveles históricos. En algunos casos de renegociaciones recientes las tasas de referencia tradicionales (LIBOR o Prime) han sido remplazadas por tasas representativas del costo de captación de fondos por parte de los bancos, las que son inferiores a las tasas de referencia tradicionales. La diferencia sin embargo es pequeña y puede representar un alivio en el costo para el deudor de hasta medio punto de porcentaje por año.

Una reprogramación de los pagos de la deuda envuelve separar el pago en moneda nacional de aquél en moneda extranjera. Si los beneficios logrados en la reprogramación no se transmiten en su totalidad al deudor individual, éste mantiene la obligación de disponer, a las fechas originalmente pactadas, de la moneda nacional necesaria para adquirir las divisas con las cuales se pagará finalmente la deuda o su servicio. Así, la reprogramación puede envolver un beneficio fiscal, en la medida en que las autoridades del país deudor exijan de los deudores individuales el pago en la moneda nacional mientras se posterga el pago al exterior en moneda extranjera de acuerdo con la reprogramación. Esto da mayor radio de manobra a la política monetaria interna y puede servir también como mecanismo aplicable en fórmulas destinadas a aliviar el pago de intereses al exterior.

Las fórmulas hasta ahora empleadas no son suficientes para lograr una descarga considerable del servicio de la deuda. Por ello siguen en consideración muchas otras fórmulas, tanto para reducir los pagos comprometidos por intereses como para modificar la naturaleza de esos pagos. Entre las primeras destacan la capitalización automática de intereses a tasas muy por debajo de las vigentes y el pago de los intereses en moneda nacional para ser convertido en divisas con posterioridad.

La capitalización de intereses permitiría regular los pagos anuales de intereses, capitalizando los montos que excedan ciertos límites. De esta manera al mismo tiempo que se aligera el pago por intereses, se introduce un elemento de estabilidad en la balanza de pagos de los deudores al aislar los pagos anuales por intereses de los cambios que puedan ocurrir en las tasas de inte-

rés internacionales. Mecanismos de esta naturaleza constituirían un estabilizador automático en la economía mundial. También contribuirían a distribuir el costo de la capitalización en forma proporcional entre los acreedores.

El pago de los intereses en moneda nacional (indizada de acuerdo con la moneda en la cual se denomina el préstamo) es conceptualmente similar al método anterior, con la diferencia de que en este último caso se prevé la posibilidad de que el acreedor pueda utilizar los fondos acumulados en moneda nacional del país deudor para ciertos usos especificados. Por ejemplo, los recursos acumulados podrían utilizarse para adquirir determinados bienes y servicios o determinados valores u otros activos en el país deudor o también para ser prestados nuevamente en ese país; la conversión de estos fondos en moneda extranjera y el pago correspondiente al exterior quedarían sujetos a fórmulas estipuladas, vinculadas, por ejemplo, con el total de las exportaciones o al valor de las exportaciones de un producto decisivo para la economía correspondiente. También podría manejarse este aspecto de manera de regular los pagos al exterior por intereses y convertirlos en un flujo relativamente constante a través del tiempo.

Cualquiera de las opciones de pago en moneda nacional utilizable internamente, aplicada en forma masiva, tendría sin duda efectos macroeconómicos en el país deudor tanto en términos de presiones inflacionarias como de cambios en la estructura de la propiedad.

2. Reducción del capital de la deuda

Otra manera de reducir los pagos de intereses al exterior es la reducción directa del capital de la deuda. El simple castigo contable de deuda con garantía pública podría provocar consecuencias negativas en el acceso futuro de los deudores al mercado normal, por lo que tal posibilidad sólo cabe considerarla cuando los deudores no esperan recurrir al mercado nuevamente durante un período prolongado. No es éste el caso general de los países latinoamericanos, por lo que las formas de reducción del capital de la deuda para éstos son más limitadas. Existen sin embargo, fórmulas que permiten reducir el capital de la deuda sin afectar el acceso de los deudores al mercado de crédito comercial. Por ejemplo, un

mercado secundario de documentos de deuda como el que se ha estado generando a partir de fines de 1984, permitiría a los deudores adquirir su propia deuda a un valor capital inferior al 100% de la deuda, cuando el mercado la valorice de ese modo.¹ Se sabe de transacciones realizadas a valores que fluctúan entre 60% y 90% del capital de la deuda según los países y algunos de ellos han establecido mecanismos formales para la recompra de su propia deuda con los bancos comerciales (por ejemplo, Chile). Obviamente la reducción del capital de la deuda implica una reducción del pago de intereses. Hasta ahora las operaciones de esta índole representan porcentajes pequeños de la deuda total de los residentes del país en cuestión con los bancos.

También se han planteado propuestas de traspasar activos de la banca comercial a organismos multilaterales, los cuales los adquirirían a valores inferiores a su valor nominal y tomarían a su cargo la tarea de reprogramación de los pagos de los deudores, transfiriendo a éstos el beneficio del menor valor de dichos activos. Estas propuestas tropiezan con la dificultad de que la operación requeriría un aumento del capital de la institución multilateral correspondiente o agotaría márgenes de capital disponibles para préstamos directos de la institución. Por este motivo este tipo de solución no parece constituir una fórmula que permita incrementar la disponibilidad de recursos netos para los deudores. Desde el punto de vista de los acreedores, sin embargo, podría ofrecer un atractivo en la medida en que éstos perciban un grado importante de riesgo generalizado en su cartera actual.

3. La transformación de deuda en participación de capital

Una forma de cambiar la naturaleza del compromiso de pago de intereses que a su vez puede combinarse con la recompra de la deuda, es la transformación de ésta en participación de capital. Al hacerlo, la naturaleza de la obligación se modifica, ya que el pago regular de intereses se

¹ Puede argumentarse que la coexistencia de una deuda valorizada por debajo de su valor nominal y de préstamos nuevos sólo se debe a que estos últimos no son voluntarios. La línea entre nuevos préstamos "voluntarios" e "involuntarios" es bastante difusa.

reemplaza por remesas de utilidades en la medida en que éstas se generen. Como el Estado no garantiza el riesgo comercial de las inversiones, la transformación de deuda en participación de capital significa en la práctica eliminar las garantías públicas que pudiesen estar comprometidas en la deuda. Tal transformación también podría quitar rigidez a los montos anuales de remesas al exterior, ya que las utilidades se generan según el resultado económico de la empresa.

Dadas las magnitudes envueltas, la transformación de deuda en participación de capital, si se hace en forma masiva, podría significar un cambio muy importante en la propiedad del patrimonio nacional, con los efectos políticos consiguientes.

La recompra de deuda y su transformación en participación de capital puede ser un mecanismo que facilite el retorno de capitales nacionales invertidos en el exterior. Si la operación de recompra e inversión envuelve utilidades atractivas, como parece ser el caso en las transacciones realizadas hasta ahora, no sería sorprendente que capitales nacionales en el exterior se vieran atraídos por la oportunidad generada por la recompra de la deuda.

4. *La deuda de fuente oficial*

Los mecanismos de solución señalados son aplicables principalmente a la deuda de fuente privada. En relación con la deuda de fuente oficial, que constituye una proporción relativamente baja de la deuda para el promedio de los países en América Latina, las condiciones de las renego-

ciaciones convenidas no deberían estar limitadas por los mismos criterios de rentabilidad que los correspondientes a los préstamos de la banca comercial. Así ocurre en la práctica al no establecerse en las renegociaciones del Club de París ni comisiones ni recargos sobre ciertas tasas de referencia. Aún más, en renegociaciones recientes los países acreedores han aceptado incluir una reprogramación no sólo de los vencimientos de capital sino también de los intereses (República Dominicana). Sin embargo, muchas instituciones públicas de financiamiento de exportaciones en los países acreedores tienden a limitar sus financiamientos al registrarse una renegociación de vencimientos, actuando así de manera similar a la banca comercial.

Los gobiernos de los países acreedores no están sometidos a las mismas restricciones que la banca comercial para el castigo de ciertos préstamos, aunque las normas al respecto varían de país a país. La cancelación o castigo de deudas por parte de un gobierno acreedor no tiene por qué tener las mismas consecuencias sobre el financiamiento adicional que tienen para los deudores tales castigos en la banca comercial. Lo mismo ocurre en relación con reducciones en los pagos de intereses. Así, en aquellos casos en que se requiera un alivio sustancial en el pago de la deuda la contribución que pudiesen hacer los acreedores oficiales externos puede ser muy importante. En la actualidad un tercio de la deuda externa total latinoamericana proviene de fuentes distintas de los bancos, especialmente instituciones gubernamentales y multilaterales oficiales.

III

Algunas propuestas concretas

1. *La propuesta del Presidente del Banco Interamericano*

El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Antonio Ortiz Mena, ha presentado una ingeniosa propuesta. Aunque no se ha elaborado en todos sus detalles, su sentido es refinanciar de manera automática una proporción de los pagos

por intereses de la deuda, y reducir su costo, mediante la transferencia de los montos necesarios por parte de los bancos acreedores a un fondo especial de financiamiento de proyectos de inversión para promover el crecimiento de las exportaciones en los países deudores. El crecimiento de las exportaciones facilitaría más adelante la devolución de los recursos prestados al

fondo especial y de éste a los acreedores originales. Se establecería así una forma de refinanciamiento parcial automático de los intereses por parte de los bancos, condicionado a su utilización en proyectos de expansión de exportaciones (Montagnon, 1985).

2. La iniciativa Baker

El Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James A. Baker, planteó en octubre de 1985 (Baker, 1985) un conjunto de ideas que busca orientar las soluciones al problema de la deuda. El Secretario Baker recoge el planteamiento de los países deudores de que el problema de la deuda sólo puede resolverse en un marco de crecimiento y de cooperación entre acreedores y deudores. Señala que es necesario realizar reformas estructurales encaminadas a liberalizar el comercio y los pagos de los países deudores y a dar en éstos mayor importancia a la iniciativa privada, como condición para acceder a los nuevos préstamos tanto de la banca comercial como de los organismos multilaterales de financiamiento. En el momento de su presentación la iniciativa Baker incluía nuevo financiamiento por unos 10 000 millones de dólares por año durante tres años, 70% de los cuales provendrían de la banca comercial. Esto permitiría un crecimiento nominal de la deuda de los países cubiertos por la Iniciativa de alrededor de un 3% por año.

Esta iniciativa representa el primer planteamiento oficial del Gobierno de los Estados Unidos en que se reconoce la necesidad de una acción gubernamental de los países acreedores para resolver el problema de la deuda. Si bien los organismos multilaterales de financiamiento han inscrito sus operaciones posteriores a la enunciación de la iniciativa Baker en el marco de esta iniciativa, los bancos comerciales hasta mediados de 1986 no habían realizado operaciones en ese marco. Además, el desplome del precio del petróleo a partir de comienzos de 1986 dejó obsoletos los montos involucrados en esta iniciativa (CEPAL 1986).

3. Propuesta del Consenso de Cartagena

Los once países latinoamericanos firmantes del Consenso de Cartagena (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Re-

pública Dominicana, Uruguay y Venezuela) han presentado una propuesta de emergencia para las negociaciones sobre el tema de la deuda externa y el crecimiento. La propuesta no plantea una renegociación colectiva de las condiciones de la deuda externa vigente sino que establece la necesidad de generar un ambiente económico internacional apropiado para resolver el problema. Ese ambiente debería incluir una reducción en las tasas de interés hasta sus niveles tradicionales, un aumento en el flujo de financiamiento y el fortalecimiento de los mecanismos internacionales que contribuyan a amortiguar el impacto sobre los países en desarrollo de las fluctuaciones en los términos del intercambio y en las tasas de interés. Los países firmantes han señalado la necesidad de distinguir entre el tratamiento de la deuda ya contraída y el de la deuda nueva que facilite para esta última un tratamiento de mercado, mientras posibilita la aplicación de condiciones más favorables para la deuda pendiente.

La propuesta establece la necesidad de poner fin a las medidas proteccionistas que dificultan la colocación de los productos de los países deudores en los mercados mundiales y pone el acento en la necesidad de establecer un límite a las transferencias netas de recursos como consecuencia del servicio de la deuda que sea compatible con una tasa razonable de crecimiento del PIB. Los países del Consenso han buscado establecer un diálogo entre deudores y acreedores sobre estos temas, que interesan a todos, y han insistido en que los términos precisos de la renegociación de la deuda como tal han de ser materia de negociación de cada deudor individual con sus acreedores.

4. Propuestas en el Congreso de los Estados Unidos

La necesidad de buscar un alivio al peso de la deuda, lo que favorecería tanto a deudores como acreedores, comienza a ser reconocida en el plano político en los países acreedores. Planteamientos recientes a este respecto han sido presentados por senadores y representantes en el Congreso de los Estados Unidos.

El Senador Bill Bradley en declaraciones formuladas en abril, mayo y junio de 1986 (Bradley, 1986), plantea la conveniencia de proveer un alivio en la forma de una reducción de intereses y del capital de la deuda que se negociaría entre

cada país deudor y una comisión formada por los acreedores gubernamentales y bancarios y por los organismos internacionales. Estas negociaciones conducirían a establecer un conjunto de medidas de apoyo a los países en desarrollo deudores que estuviesen dispuestos a poner en práctica reformas que promuevan el crecimiento, aumenten el ahorro interno y detengan la fuga de capitales. Uno de los elementos por considerar sería la utilización de los procesos democráticos para asegurar que los planes de reforma económica de los países deudores cuenten con un amplio apoyo interno.

Por su parte el Senador John F. Kerry propicia un programa de desarrollo internacional en que se establece un tope al pago de servicios de la deuda como porcentaje de las exportaciones y un alivio progresivo del servicio según el grado de desequilibrio en la balanza comercial del deudor (Kerry, 1986). El programa se financiaría con aportes de todos los países desarrollados. Un directorio de siete miembros dirigiría el programa, cuatro elegidos y los tres restantes en representación del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del GATT. El secretario ejecutivo sería designado entre los miembros elegidos por votación de los siete.

El Representante Charles E. Schumer propone un límite máximo de 25% de las exportaciones para el servicio de la deuda y un castigo por parte de los bancos de una proporción de los préstamos sobre la base de una estimación realizada por el Gobierno de los Estados Unidos acerca de cuánto es razonable que pueda pagarse de la deuda (Schumer, 1986). El castigo se haría a largo plazo de modo de no crear problemas de capital a las instituciones acreedoras.

5. *La propuesta de Rohatyn*

El Presidente de la Corporación de Ayuda a la Municipalidad de Nueva York, Félix Rohatyn, ha insistido en la conveniencia de imponer una reducción importante en las tasas de interés aplicables y en ampliar los plazos de financiamiento. Este alivio sería acompañado de nuevo capital para los países en desarrollo, proveniente no del sistema bancario sino de los países con fuerte superávit comercial, sobre todo el Japón. El programa sería supervisado por el Banco Mundial y los países beneficiarios se comprometerían a efectuar reformas internas que mejoraran su eficiencia y aumentarían la importancia del sector privado (Rohatyn, 1986).

IV

Deuda, ajuste y sistema monetario

Las propuestas anteriores tienen por objeto aligerar el peso de la deuda actual, pero no corregir las deficiencias sistémicas a que obedece la recurrencia de los problemas financieros externos de los países en desarrollo y que amplifican el efecto sobre ellos de las influencias externas negativas. Esas deficiencias se reflejan en el comportamiento procíclico del financiamiento externo y en un proceso de ajuste asimétrico, cuya disciplina opera eficazmente sólo sobre los países que han de recurrir al financiamiento del Fondo Monetario Internacional.

1. *El comportamiento procíclico del financiamiento externo*

Una lección reiterada de la historia es que el

financiamiento internacional tiene un comportamiento marcadamente procíclico. En el siglo pasado los préstamos obtenidos por las nuevas repúblicas latinoamericanas con el propósito de defender su recién ganada independencia, se lograron mediante la venta de bonos en Inglaterra. Argentina (Buenos Aires), Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú colocaron sus emisiones en Londres entre 1820 y 1825. A fines de ese año y a consecuencia del pánico financiero en Inglaterra, se detuvo la corriente de financiamiento: en los dos años siguientes todos los deudores, salvo el Brasil suspendieron el pago de intereses. Demoró treinta años de negociaciones sucesivas normalizar la situación. En el tercer y cuarto decenios del siglo pasado la deuda de los estados de los Estados Unidos creció quince veces

su tamaño de 1820. La depresión que se inició en 1837 en Inglaterra detuvo las corrientes financieras hacia los Estados Unidos y nueve estados de ese país suspendieron el pago de intereses en 1841-1842; dos de ellos, Mississippi y Florida, repudiaron toda su deuda y uno, Michigan, la repudió en parte. Los otros seis simplemente dejaron de pagar los intereses sin anuncio oficial (Solomon, 1983).

Una nueva ola de incumplimiento ocurrió durante la depresión de 1873 que trajo consigo, como las anteriores, una disminución de los movimientos internacionales de capitales, lo que a su vez desató una crisis en el servicio de la deuda. Once estados de los Estados Unidos cayeron en mora. En vista de la necesidad de crear un mecanismo que facilitara la negociación entre los deudores oficiales emisores de bonos y los tenedores de éstos en el mercado de Londres se estableció en ese mercado la Corporación Británica de Tenedores de Bonos Extranjeros, que los representaba en las negociaciones que ocurrían con regularidad, y que terminaban en la reducción del capital o en la reprogramación de los pagos de capital e intereses. Los únicos deudores en incumplimiento que no llegaron a algún acuerdo con esta Corporación en su medio siglo de vida hasta 1914 fueron los estados de los Estados Unidos que habían repudiado sus deudas (Feis, 1930).

Una comisión similar se estableció en los Estados Unidos en 1933 con el nombre de Consejo Protector de Tenedores de Bonos Extranjeros (*Foreign Bondholder Protective Council*).

En la gran crisis de los años treinta el conjunto de los principales países deudores exportó capitales netos entre 1931 y 1937, los peores años de la depresión, mientras que los principales países acreedores recibían una fuerte afluencia neta de capitales (North, 1962). Tanto en la gran crisis de los años treinta como en la de los ochenta, los Estados Unidos absorbieron capitales desde el exterior. Durante esta última crisis la deuda externa latinoamericana, que venía creciendo a tasas del orden del 20% por año desde mediados del decenio de 1970, redujo de golpe la velocidad de su crecimiento a 8% en 1983, 5.6% en 1984 y 2.1% en 1985. Esta última tasa de crecimiento de la deuda es bastante inferior a la tasa de inflación internacional. El aumento de la deuda es tam-

bién inferior al pago directo de intereses y utilidades al exterior.

El fenómeno de la conducta procíclica del financiamiento externo ha sido reconocido desde hace más de cuarenta años. Se suponía que el Banco Mundial cumpliría la función de proveer financiamiento anticíclico en la postguerra (Sociedad de las Naciones, 1945a).

La repetida experiencia histórica pone de relieve la necesidad de mirar el problema de la deuda no sólo por país sino también desde un punto de vista sistémico, necesidad tanto más imperiosa ante las falacias de composición en que se incurre al recomendar políticas cuyo efecto puede ser apropiado para países individuales pero que resultan contraproducentes para el conjunto. Las soluciones al problema de la deuda, por lo tanto, exigen aplicar, además de las políticas nacionales que promuevan el ajuste necesario de las economías y de las gestiones de los acreedores que aligeren el peso de la deuda, modificaciones en el sistema monetario y financiero internacional, así como en el comercio.

2. El sistema monetario y la deuda: mecanismos estabilizadores

Ya se reconoce la falta de simetría en el sistema monetario internacional en lo que se refiere a las políticas de ajuste. Esta deficiencia amplifica la carga que recae sobre los países deudores para los cuales operan los mecanismos estimulantes o disuasivos vigentes. El problema de la asimetría es, en última instancia, un problema del poder que los organismos internacionales oficiales pueden ejercer sobre sus miembros. Por ello, resulta extremadamente difícil de resolver en la práctica. Sin embargo, importa reconocer la existencia de la asimetría mencionada para buscar caminos que, sin afectar negativamente los intereses de los países acreedores, puedan aliviar el problema de los países deudores. Dada la naturaleza del problema que pretenden resolver es deseable fortalecer los mecanismos existentes y crear otros enderezados a aumentar el financiamiento disponible por parte de los organismos multilaterales oficiales; y a perfeccionar mecanismos que amortigüen los efectos del impacto externo sobre las economías de los países deudores en desarrollo.

El aumento de los recursos disponibles en los

organismos multilaterales permitiría compensar la conducta procíclica de los movimientos financieros actuales y estimular los aportes de recursos de las instituciones privadas en el mercado internacional hacia tales países. Al mismo tiempo permitiría establecer condiciones más racionales para el otorgamiento de los préstamos.

Esto último es un aspecto de la mayor importancia ya que la condicionalidad que aplican los organismos multilaterales oficiales para el uso de sus recursos está vinculada estrechamente con los recursos de que disponen: mientras menores, más rigurosa y generalmente más recesiva la condicionalidad que se aplica. Cuanto más limitados los recursos tanto menor es el tiempo en que debe realizarse el ajuste y por consiguiente más violento. Si no hay simetría en el ajuste, en virtud de la cual los países acreedores contribuyan a él con sus propias políticas, mayor será el peso que ha de darse al financiamiento disponible para aliviar la carga sobre los países deudores.

En cuanto a los mecanismos amortiguadores, cabe recordar que dos de estos mecanismos de aplicación general han sido establecidos después de la segunda guerra mundial, ambos al amparo del Fondo Monetario: el servicio de financiamiento compensatorio por caída de ingresos de las exportaciones y el servicio de financiamiento del petróleo; este último operó sólo como un mecanismo transitorio que proveyó recursos en los años 1974-1975 y que terminó sus operaciones a mediados de 1976.

Un tercer instrumento es la cuenta de subvención destinado a reducir, en el caso de los países de bajo ingreso, el costo de la utilización de los recursos del servicio de financiamiento suplementario del Fondo.

Por último el servicio de financiamiento de existencias reguladoras ha tenido utilización muy escasa y sólo en relación con dos productos, el estaño y el azúcar.

Por la limitación de los recursos financieros, todos estos mecanismos han incluido un conjunto de condiciones muy restrictivas para su utilización. Han sido concebidos para resolver problemas de países o productos individuales, en el supuesto de que el conjunto de la economía mantiene un financiamiento normal. Aparte estos mecanismos, se necesitan otros que puedan actuar como estabilizadores automáticos en caso de problemas generalizados, de los cuales destacan

tres: las variaciones de las tasas de interés internacionales, las de los términos del intercambio y la conducta procíclica del financiamiento externo.

Las variaciones de las tasas de interés internacionales han superado todas las previsiones. Subieron abruptamente en 1980-1981 hasta llegar a niveles tres a cuatro veces superiores a los registrados en los años previos para bajar luego a poco menos de la mitad de sus máximos. Las tasas reales de interés siguieron los movimientos de las nominales aunque registran hoy niveles que triplican los históricos. Dado el crecimiento de la deuda externa de los países deudores en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, en comparación con casi cualquier variable de escala, así como el cambio en la composición de la deuda hacia deuda de tasa variable, los cambios en las tasas de interés afectan fuertemente el equilibrio externo e interno de los países deudores.

Las formas que puede asumir un mecanismo amortiguador de los efectos de las variaciones de las tasas de interés sobre las economías de los países deudores son múltiples. Una posibilidad es la ampliación de la cobertura del servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario para cubrir también las alzas de las tasas de interés internacionales por encima de cierta norma (por ejemplo, un promedio móvil de diez años). Cada punto porcentual de variación de la tasa de interés significaba a fines de 1985 casi 6 000 millones de dólares para el conjunto de los países en desarrollo. También podrían emplearse fórmulas aplicables a nivel nacional, por la vía, por ejemplo, de capitalizar en forma automática los pagos por intereses por encima de cierto límite. Este tipo de fórmula a nivel nacional ha sido mencionado ya en páginas anteriores.

En cuanto a las variaciones de los términos del intercambio cabría actuar en tres direcciones: la primera ya mencionada de ampliar la cobertura del servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario. Para dar sólo un orden de magnitud valga señalar que la caída de los términos del intercambio para los países de América Latina y el Caribe entre 1980 y 1985, que fue de un 16.5%, les ha significado un menor poder adquisitivo de sus exportaciones de 300 000 millones de dólares en el total del período 1980-1985.

La segunda tiene relación con el acceso de los bienes producidos por países en desarrollo a los principales mercados mundiales, de manera de facilitar la diversificación productiva y exportadora de dichos países y de evitar transferirles el costo de la protección de los mercados de los países industriales.

Por último, en relación con la conducta procíclica del financiamiento externo, cabría estudiar la flexibilización de la relación deuda-capital de los organismos multilaterales de financiamiento del desarrollo de modo que éstos pudiesen ampliar con rapidez sus operaciones en los momentos en que se retraen los mercados privados y reducirlas cuando estos últimos se expanden con mayor dinamismo. Al flexibilizar la relación deuda-capital los organismos internacionales quedarían en condiciones de obtener en los mercados los recursos que los países en desarrollo en esta etapa del proceso, como lo demuestra la experiencia histórica, no están en condiciones de conseguir.

Naturalmente, la introducción de mecanismos estabilizadores automáticos se hará menos urgente, y hasta tal vez innecesaria, en la medida en que sea posible lograr un comportamiento simétrico en materia de ajuste de las economías de países acreedores y deudores. Como esto parece muy difícil de obtener, los mecanismos estabilizadores, o su inexistencia, influirán fuertemente sobre la economía mundial en los próximos años.

3. *El sistema monetario y la condicionalidad*

La discusión acerca de las condiciones en que tales organismos están dispuestos a prestar sus recursos a los países miembros recrudece precisamente cuando esos recursos escasean. Por su parte, la disposición de los países para aplicar políticas de ajuste que sigan los cánones tradicionales de tales instituciones es función directa de la necesidad de contar con nuevos recursos.

Entre 1975 y 1982, el período de abundancia en los mercados financieros internacionales, el análisis de la condicionalidad perdió vigencia para recuperarla bruscamente con ocasión de la paralización de los flujos financieros netos hacia los países deudores.

Desde el punto de vista de los organismos multilaterales, la condicionalidad ha de ser tal que permita el funcionamiento de la economía a

un nivel de actividad compatible con los recursos disponibles en el marco de una situación dada de la economía mundial. Desde el punto de vista de los países que utilizan los recursos de los organismos multilaterales esta visión del problema lleva a un grado de comprensión de la actividad económica y del empleo a menudo insostenible. Como un mayor nivel de actividad económica demandaría en general mayores recursos financieros externos, la incompatibilidad entre ambos criterios es evidente. Si bien hay cierto margen para crecer ahorrando recursos financieros mediante la aplicación de políticas que discriminan entre distintos usos de los recursos, ese margen es en general limitado y no perdura por largo tiempo. En un sistema económico y financiero mundial asimétrico en la aplicación de la disciplina del ajuste, la limitación de los recursos es la que determina la condicionalidad, con lo cual difícilmente pueden los organismos multilaterales tomar en consideración las necesidades de crecimiento de los países. Con recursos insuficientes cualquier condicionalidad tendrá que ser recesiva. Aun aquella dirigida a producir cambios de estructura que mejoren la eficiencia tendrá ese carácter, ya que esos cambios exigen también tiempo y financiamiento.

En un mundo en que opera un mecanismo de ajuste asimétrico, sólo el aumento del financiamiento disponible y la introducción de mecanismos estabilizadores pueden minimizar los efectos recesivos de la condicionalidad.

La falta de financiamiento en condiciones apropiadas introduce un inevitable sesgo recesivo en la condicionalidad. Esta, que ha de diseñarse en el marco del funcionamiento real del sistema económico mundial, podría modificarse en la medida en que los organismos multilaterales de financiamiento logren representar el papel anticíclico que les corresponde y en la medida en que puedan introducirse en el sistema económico mecanismos estabilizadores apropiados. Tal como lo ha hecho el FMI de manera limitada en años recientes, es tarea de los organismos multilaterales de financiamiento desempeñar una función muy activa en la obtención de recursos para financiar programas de ajuste que no involucren caídas violentas en el producto por habitante ni aumento del desempleo. Esos programas seguramente no serán homogéneos puesto que han de reconocer las peculiaridades y las prioridades

económicas y sociales de cada uno de los países demandantes de recursos.

Con recursos suficientes, condicionalidad y crecimiento dejan de ser opciones contrapuestas.

Anexo

MODELO UTILIZADO EN LOS EJERCICIOS DE SIMULACION

A) El modelo:

De las ecuaciones fundamentales del producto se tiene que:

1. $Y = C + I + EX - IMP$ en que:

Y = Producto interno bruto.
C = Consumo interno.
I = Inversión bruta interna.
EX = Exportaciones bienes y servicios.
IMP = Importaciones bienes y servicios.

2. $Y - C - I = EX - IMP$, pero

3. $Y - C = A$

en que: A = Ahorro interno total.

4. $I - A = IMP - EX$

Por otra parte definimos el crecimiento de la deuda en función de:

5. $dD = INT + IMP - EX$

en que: D = Deuda externa total.
INT = Pago de intereses al exterior.
dD = Incremento anual en D.

Reemplazando (4) en (5) y dividiendo por D.

6. $\frac{dD}{D} = \frac{INT}{D} + \frac{I}{D} - \frac{A}{D}$

en que: $\frac{INT}{D}$ = tasa interés (y otros gastos) efectivamente pagada sobre la deuda.

Multiplicando y dividiendo (6) por Y según corresponda.

7. $\frac{dD}{D} = i + \frac{Y}{D} \left[\frac{I}{Y} - \frac{A}{Y} \right]$

en que $i = \frac{INT}{D}$

- B) Para efectos de la simulación la ecuación simulada se definió a partir de (7):

$$\frac{A}{Y} = \left(i + \frac{Y}{D} \frac{I}{Y} - \frac{dD}{D} \right) \frac{D}{Y}$$

En el ejercicio se supusieron las siguientes condiciones:

- a) Tasa de crecimiento del producto de 4%.
b) Relación inversión / producto necesaria igual a 20%.
c) Tasas de interés externas de: 12%, 10%, 8%, 6% y 4%.
d) Relación deuda / producto de 1.0, 0.7 y 0.5.
e) Tasas de crecimiento de la deuda de 7%, 3% y 0%.
f) Tasa crecimiento de las importaciones dada por:

$$\frac{\Delta M}{M} = n \frac{\Delta Y}{Y}$$

en que: n = Elasticidad producto (cíclica) de las importaciones.

La elasticidad (cíclica) se obtuvo mediante una estimación econométrica para el período 1970-1985^a.

- g) El crecimiento de las exportaciones está dado por:

$$1) \frac{I}{Y} - \frac{A}{Y} = \frac{IMP}{Y} - \frac{EX}{Y}$$

$$2) \frac{EX}{Y} = \frac{IMP}{Y} - \frac{I}{Y} + \frac{A}{Y}$$

^aLa función utilizada para estimar la elasticidad producto (cíclica) de las importaciones fue:

$$\hat{M} = a + b_1 \hat{PIB} + b_2 \hat{PIBREC} + c \hat{TC}$$

en que: M = Importaciones.
PIB = Producto interno bruto.
PIBREC = Dummy · PIB Dummy = 1 si PIB < 0
= 0 si PIB > 0
TC = Tipo de cambio real aplicable a las importaciones.

El signo ^ indica tasa de crecimiento.

Sabemos que:

$$3) \left(\frac{\hat{EX}}{Y} \right) = \frac{EX}{Y} \frac{(1 + \hat{EX})}{(1 + Y)}$$

$$4) \left(\frac{\hat{EX}}{Y} \right) (1 + Y) = \frac{EX}{Y} (1 + \hat{EX})$$

$$5) EX = \left[\left(\frac{\hat{EX}}{Y} \right) (1 + Y) - 1 \right] \frac{Y}{EX}$$

en que el signo $\hat{\cdot}$ indica tasa de crecimiento.

Todas las variables están medidas en dólares corrientes.

Bibliografía

- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (1980): *Fifty-sixth annual report*. Basilea, junio.
- Baker, J. (1985): *Statement by the United States Secretary of the Treasury to the Joint IMF-World Bank Annual Meeting*. Seúl, octubre.
- Bradley, B. (1986): *LDC debt testimony before the Senate Banking Committee*, 14 de mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986): *El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas* (LC/G. 1406). Santiago de Chile, 6 de mayo.
- _____ (1977): *América Latina: relación de precios del intercambio, 1928-1976* (E/CEPAL/1040). Santiago de Chile.
- Feis, H. (1930): *Europe, the world's banker 1870-1914*. Yale University Press.
- Feuerlein, W. y E. Hanna (1941): *Dollars in Latin America*. Nueva York: Council on Foreign Relations.
- Haberler, G.V. (1950): *The theory of international trade*. Londres: William Hodge and Co.
- JEC (Staff of the Joint Economic Committee of the Congress of the United States) (1986): *The impact of the Latin America debt crisis on the U.S. economy*. Washington D.C., 10 de mayo (mimeo).
- Kerry, J.F. (1986): A way out of the debt crisis. *Congressional record*, vol. 132, N° 60. Statement by Senator Kerry. Washington, D.C., 7 de mayo.
- Massad, C. (1986a): El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor. *América Latina: el sistema monetario internacional y el financiamiento externo* (PNUD/CEPAL RLA/77/021). Santiago de Chile: PNUD/CEPAL.
- _____ (1986b): *Debt and debt crisis in Latin America*. Washington, D.C.: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (en prensa).
- _____ (1985): Debt: an overview. *The debt problem: acute and chronic aspects*. C. Massad (comp.) *Journal of development planning*. Nueva York: Naciones Unidas.
- _____ (1984): *Ajuste recesivo, ajuste expansivo y condicionalidad*. Conferencia dictada con ocasión del quincuagésimo aniversario del Banco Central de Reserva de El Salvador. San Salvador, 19 de junio.
- Montagnon, P. (1985): IDB urges Fund to aid Latin American countries. *Financial times*, 21 de septiembre.
- North, D.C. (1962): *International capital movements in historical perspective. us private and government investment abroad*. R.F. Mikesell (comp.). University of Oregon Books.
- Rohatyn, F. (1986): *Address before the Overseas Development Council's Conference on the Future of the World Bank*. Washington, D.C.
- Schumer, C. (1986): Ease up on debtor nations. *New York times*, 10 de marzo.
- Sociedad de las Naciones (1945a): *Economic stability in the post-war world* (Part II). Ginebra.
- _____ (1945b): *Experiencia monetaria internacional: lecciones del período de entreguerras*. Ginebra.
- Solomon, R. (1983): *International economic letter*, vol. III, N° 1, 18 de enero.

Del ajuste recesivo al ajuste estructural

Lucio Geller
*Víctor Tokman**

El decenio de 1980 presenta ya una considerable experiencia en cuanto a políticas económicas para afrontar la crisis y sus consecuencias, la que debería servir como referencia obligada al formular nuevas estrategias de acción. Así lo hacen los autores, quienes evalúan de manera crítica los caminos seguidos como antesala de su propia propuesta.

Comienzan con el examen del "ajuste recesivo", apuntando sus supuestos, medidas, instrumentos y las rondas de renegociación que se llevaron a cabo bajo su orientación. Admiten que redujo considerablemente el déficit externo pero subrayan su alto costo en producto, empleo, salarios e inversión y su incapacidad para mejorar las condiciones del endeudamiento; todo ello derivado, en especial, de sus pronósticos erróneos sobre la evolución de la economía internacional, su endeble base teórica y el uso de instrumentos inadecuados.

Ante ese fracaso, se han formulado otras opciones de política frente a la deuda, como el Plan Baker, que también son examinados. Al respecto, los autores afirman que no es posible formular una solución universal dada la gran variedad de factores en juego y la forma diversa en que ellos afectan a los países de América Latina, pero insisten en el carácter impagable e incobrable de la deuda externa actual y en la necesidad de utilizar a fondo los mecanismos de pago que impliquen una depreciación del capital.

En la parte final, examinan los aspectos principales del "ajuste estructural" propuesto más recientemente, criticándole su énfasis excesivo en la liberalización del sector externo y en el papel del mercado, y sugiriendo otras medidas para combinar la "producción de divisas" con el impulso a la inversión pública y privada, al empleo y a la satisfacción de las necesidades sociales postergadas.

*Funcionario y Director, respectivamente, del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

I

Introducción

Algunas iniciativas ocurridas en relación con la deuda externa de América Latina en el plano internacional, en particular lo ocurrido en la reunión del FMI en Seúl en 1985, marcan un cambio de énfasis en la estrategia de ajuste. El nuevo enfoque centra la atención en el ajuste con crecimiento, en tanto el anterior asociaba el ajuste con la estabilidad. El primero no reemplaza al segundo sino que lo refuerza. De ahí que resulte interesante remontarse hacia atrás en el análisis de la crisis y extraer las principales lecciones que enseñan las políticas de ajuste aplicadas en los últimos años.

Como siempre, el primer tema sobre el que debe insistirse cuando se aborda la cuestión de la crisis financiera es el que alude a las responsabilidades respecto de la situación presente. El análisis del proceso de endeudamiento durante el último decenio muestra claramente que deudores y acreedores comparten la responsabilidad. En particular, la situación de los años ochenta fue originada por la renuencia de los países latinoamericanos a realizar los ajustes necesarios después de la primera crisis del petróleo (1974-1975). En efecto, la mayoría de los países de América Latina pasaron la crisis sin contracción alguna de la producción, del empleo o de los salarios, lo que se logró gracias al grado alto de liquidez internacional, al escaso nivel de endeudamiento que tenían entonces los países de la región, y a la baja tasa de inflación en los países de la OCDE. Los países en desarrollo fueron clientes atractivos para encauzar el excedente de recursos líquidos del sistema financiero internacional originado en los petrodólares. La liquidez financiera fue canalizada por los bancos internacionales privados, modificándose así las características tradicionales del financiamiento externo de América Latina. Comenzaron a predominar las corrientes financieras privadas y cambiaron por ello las condiciones de los préstamos. Las tasas de interés fueron variables y más elevadas, y los plazos de vencimiento más cortos. Se racionalizaron estas modalidades de endeudamiento como una tendencia correcta ya que se suponía que el sector privado usaría estos recursos en actividades productivas que generarían las divisas necesarias para proceder a cumplir con los pagos.

La segunda crisis del petróleo (1979) encontró a la economía mundial y a las economías latinoamericanas en una situación muy distinta. La inflación era más alta y sostenida en los países de la OCDE y la política económica de los Estados Unidos daba prioridad a la estabilización, objetivo que fue perseguido principalmente con la aplicación de instrumentos monetarios. Por consiguiente, las tasas reales de interés subieron abruptamente. Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos enfrentaban el peor de los mundos: la inflación se aceleraba en sus países, el endeudamiento era muy superior al de 1974 y el costo del financiamiento externo había aumentado considerablemente. Lo que era aún más grave, los fondos externos se comportaban procíclicamente: en vez de aumentar su afluencia cuando más se los necesitaba, se redujeron al aparecer los primeros síntomas de las dificultades que tenían los países de la región en atender los servicios financieros (PREALC, 1985a).

La comunidad financiera internacional comenzó a darse cuenta de la situación peligrosa en que se encontraban deudores y acreedores cuando México anunció en agosto de 1982 que no estaba en condiciones de cumplir con los pagos de su deuda externa. La primera reacción a la crisis consistió en culpar a los deudores, en particular por sus equivocadas políticas económicas y el uso irresponsable de los recursos externos. La solución adoptada entonces se basó en dos supuestos principales. Primero, como la situación era resultado del comportamiento equivocado de los deudores, debían aguantar todo el costo del ajuste. Segundo, la crisis debía ser manejada como un problema de iliquidez y no de insolvencia para evitar un pánico financiero. En otras palabras, había un problema de caja pero los deudores serían capaces de pagar los servicios financieros siempre que hicieran los ajustes apropiados en sus economías.

El ajuste propuesto consistía en corregir el desequilibrio externo según previsiones que creían posible que el ajuste tradicional operase con éxito, basándose en hipótesis de recuperación del comercio internacional y de disminución de las tasas de interés. Así, cabía esperar un aumento de las exportaciones latinoamericanas —tanto en volumen como en sus precios—, mientras que las políticas restrictivas aplicadas internamente mantendrían las importaciones a

un bajo nivel. Al propio tiempo, la corrección de los precios internos desplazaría recursos de la producción de bienes no comercializables hacia la producción de exportables e importables. En pocos años, la región estaría en condiciones de generar los excedentes en cuenta corriente necesarios para evitar cualquier colapso del sistema financiero internacional.

Para garantizar que esa previsión fuese probable era necesario que los agentes envueltos en la crisis de endeudamiento se comprometiesen a un ejercicio de reprogramación de las deudas. En efecto, después de 1982, todos los países de América Latina se aplicaron a ese ejercicio que implicó dilatar el cumplimiento de las amortizaciones y, en algunos casos, aceptar atrasos en el pago de los intereses.

Hacia comienzos de 1986 ya habían ocurrido tres rondas de reprogramación de deudas que mostraron un carácter cambiante (Devlin, 1985). Se observó algún mejoramiento en las condiciones de pago, aunque todavía insuficiente para la recuperación de las economías de América Latina. El costo de la reprogramación ha bajado de 2.25% en un comienzo hasta un promedio de 1.38% por encima de la tasa LIBOR. Los plazos de amortización se prolongaron y varían actualmente de 10 a 14 años. No se cobraron comisiones en varias de las últimas negociaciones, siendo que fueron la norma general en las dos primeras rondas de reprogramación. Los plazos de gracia se han prolongado y alcanzan a seis años en los casos de México y Venezuela. Las reprogramaciones han cubierto hasta 65% de la deuda con los bancos privados. Aunque la participación del Fondo Monetario Internacional ha sido importante en estos trámites, hubo unos pocos casos en que no se requirió un acuerdo previo con ese organismo para negociar con los bancos privados. En cambio, fueron muy escasos los avances alcanzados respecto al "dinero fresco". En efecto, los nuevos créditos obtenidos en las negociaciones de 1985 no alcanzaron la cifra de 1984 y, de todas maneras, fueron inferiores al monto de los intereses pagados por la región. Esto implica que por cuarto año consecutivo América Latina está efectuando una transferencia neta de recursos a los bancos privados internacionales (CEPAL, 1985).

En resumen, hubo claridad sobre quién debería pagar la deuda y sobre cómo debería pagar-

se. Los países latinoamericanos deberían absorber el peso del ajuste, lo que se lograría adecuando sus niveles de actividad para recuperar el equilibrio externo. Los acreedores coadyuvarían en este proceso aceptando la reprogramación de las deudas bajo la supervisión del FMI, pero sin sacrificar sus utilidades. En efecto, según Foxley (1985), los bancos privados recuperaron la posición financiera correspondiente al nivel anterior a la crisis hacia mediados de 1985. Este mejora-

miento se alcanzó gracias a la reducción del volumen de nuevos créditos y a la reinversión de una proporción más alta de los beneficios para cubrir los riesgos de insolvencia de los países deudores. Entretanto, desde que estalló la crisis, los grandes bancos comerciales de Estados Unidos registraron un aumento de sus utilidades, de los precios de sus acciones y de los dividendos (Joint Economic Committee, Congress of the United States, 1986).

II

Los efectos del ajuste con estabilidad

La mayoría de los países latinoamericanos siguieron la receta aceptada internacionalmente y se aplicaron al ejercicio de reprogramación de sus deudas y de aplicación de políticas de ajuste según los criterios tradicionales. Se obtuvieron buenos resultados en restablecer el equilibrio externo. En la práctica, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de América Latina se redujo de 28 100 millones de dólares en 1980 a 1 000 millones en 1984 (el déficit de 1985 fue 4 400 millones). En consecuencia, la balanza de pagos comenzó a producir la mayoría de los recursos necesarios para atender la deuda externa. La pregunta que sigue es cómo fue posible.

Aunque se acató el modelo tradicional de ajuste, no se cumplieron los supuestos básicos previstos tanto con respecto al escenario internacional como a las políticas prescritas. No hubo una recuperación significativa del mercado mundial. El tipo de interés no decayó a niveles como para compensar con creces el deterioro de la relación de precios del intercambio. Las exportaciones latinoamericanas, consiguientemente, no han crecido desde 1982. Se logró el ajuste gracias a una fuerte contracción de las importaciones, que decayeron en 43% en 1983 en comparación con 1980. Esta baja fue fruto de la política recesiva aplicada entre esos años que significó una caída de 9% en el PBI per cápita de América Latina.

La contracción interna, a su vez, afectó al mercado de trabajo (PREALC 1985a). La reducción de la actividad implicó un menor ritmo de

generación de empleos y, por consiguiente, un mayor desempleo abierto. Este *desempleo abierto* creció hasta alcanzar un 11% en 1985. El aumento fue más importante que lo que sugieren las cifras. Por una parte se quebró la tendencia histórica de registrar una tasa abierta de desempleo que oscilaba alrededor del 7%. Por otro lado, ese incremento se dio junto con una caída de la tasa de participación, como resultado de la falta de oportunidades de trabajo. Según la información sobre algunos países, si las tasas de participación no hubieran decaído, las tasas de desempleo abierto habrían sido superiores hasta en un 1%. Por último, hubo un cambio en el perfil de desempleo: aumentó la participación de los jefes de familia y, en general, de los grupos de edad de mayor actividad, y se dio también una mayor duración del desempleo. Las mujeres, los jóvenes y las personas en los grupos de edad más madura fueron los más afectados.

Asimismo, aumentó el subempleo visible, medido principalmente por el número de horas trabajadas, lo que implica una subestimación del desempleo abierto. La información disponible para algunos países de la región indica que habría que agregar un 1% al desempleo abierto como resultado del subempleo visible.

Otra consecuencia común a todos los países de América Latina fue la caída de los salarios reales, resultado que era de esperar ya que los salarios se consideraron desde un principio como variable decisiva en las políticas tradicionales de ajuste. La reducción de los salarios reales tiene

propósitos múltiples en ese modelo de ajuste: restablecer el equilibrio en el mercado de trabajo; recuperar la capacidad de competencia internacional; disminuir las presiones inflacionarias; y contraer la demanda efectiva. La pérdida de los salarios reales —por efecto de una inflación acelerada que erosionó los salarios nominales— fue resultado también del debilitamiento del poder negociador de las organizaciones de trabajadores, afectadas por el mayor desempleo abierto.

Además, se registró un aumento acelerado de las ocupaciones más susceptibles al subempleo, como las del sector informal, el sector público, las pequeñas empresas y los servicios. También decayeron los promedios de ingresos correspondientes. El peso y la combinación de estos efectos de empleo e ingresos fueron distintos en cada país. En algunos, el peso del ajuste se tradujo principalmente en un aumento del desempleo abierto y en salarios reales más bajos, mientras que en otros se concentró en los cambios ocurridos en la ocupación de los sectores mencionados. El impacto redistributivo de esas formas diferentes de ajuste varía en cada situación. El peor resultado redistributivo se alcanzó en aquellos casos en que el ajuste se tradujo principalmente en un aumento del desempleo abierto. Los resultados menos desfavorables se dieron cuando el ajuste se produjo a través de incrementos del empleo informal y caídas de los ingresos medios. Esta última forma de ajuste opera como un seguro de desempleo pagado por los pobres en aquellos países donde no hay esos sistemas de protección.

Finalmente, por las bajas experimentadas en la inversión pública y privada, la crisis significó comprometer los niveles futuros de empleo. La inversión pública sufrió por efecto de la decisión de corregir los déficit fiscales, tanto más allí donde era más fuerte la resistencia a comprimir el

consumo público. Caminos, puertos, ferrocarriles, silos y servicios básicos en los centros urbanos se depreciaron sin que se hicieran las reposiciones necesarias en la mayoría de los casos. Lo mismo ocurrió con la inversión privada, especialmente en maquinaria y equipo. La recuperación del terreno perdido no es fácil: las expectativas de los empresarios no son optimistas ni mucho menos y las tasas reales internas de interés son elevadas. La salida de la crisis que armonice la solución del problema de la deuda con aumento de los niveles de empleo está supeditada a que nuestras economías produzcan más, esto es, que utilicen mejor sus recursos productivos y que inviertan sostenidamente.

En 1984 hubo un mejoramiento en los indicadores de América Latina, que no se repitió al año siguiente. En efecto, siguiendo la recuperación de la economía mundial, principalmente de Estados Unidos, la actividad económica se reanimó en América Latina y fue acompañada de aumentos de 11% en el valor de las exportaciones y de 5% en el valor de las importaciones. Sin embargo los registros de 1985 muestran una desalentadora evolución de los países de la región en su conjunto tanto más si se excluyen al Brasil y Cuba de los cálculos. Las cantidades exportadas e importadas decayeron ese año, empeoró la relación de precios del intercambio, y la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante fue negativa si no se incluyen esos dos países (CEPAL 1985).

Por otra parte ningún resultado de 1984 y 1985 muestra un mejoramiento de las condiciones en los mercados de trabajo. Algunos países alcanzaron reducciones en el desempleo abierto, mientras que en otros la situación continuó desmejorando. En la mayoría de los países para los que se dispone de información los salarios reales prosiguieron su caída.

III

Ajuste con estabilidad: lecciones de la experiencia

Las políticas de reajuste postuladas en la reprogramación de la deuda no dieron los resultados previstos. Si bien es cierto que se corrigió el desequilibrio externo no lo es menos que fue con altos costos internos que pagaron principalmente los sectores más desposeídos. Este fracaso es atribuible a cálculos errados y factores no previstos en el análisis de la posible situación internacional y a las inadecuadas bases teóricas de las políticas de ajuste recomendadas.

La economía mundial no se recuperó como se proyectaba en los estudios de 1982 y 1983. El aumento del volumen de las exportaciones latinoamericanas se compensó con creces con la caída en la relación de precios del intercambio. Aunque se recuperaron los indicadores en 1984, el proceso no fue duradero y resultó insuficiente. La tasa de interés permaneció a niveles intolerables durante los primeros años del ajuste.

El financiamiento de los desequilibrios fiscal y externo de Estados Unidos se tradujo en una tasa elevada de interés (que fue transferida rápidamente al mercado financiero internacional) y en la sobrevaluación del dólar. Ese país se convirtió en el principal deudor de la economía mundial, aun si sólo se consideran los acreedores externos. La sobrevaluación del dólar perjudicó la competitividad internacional de la producción estadounidense. En consecuencia hay un desequilibrio en las cuentas externas que tendrá que corregirse cuando venzan los préstamos. Hay también problemas internos en los Estados Unidos para sostener el nivel de actividad y de empleo (Bergsten, 1985; Tavares, 1985). Un primer cambio en la política económica ha procurado una devaluación *de facto* del dólar mediante acuerdos de intervención de las autoridades monetarias de los países centrales en los mercados monetarios. Más recientemente la política monetaria se ha vuelto más flexible para permitir una reducción de las tasas de interés. Ambas iniciativas procuran sostener la expansión de la economía estadounidense. Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos ha estado sometido a una presión creciente para elevar las barreras protectionistas. De ceder ante ellas, seguramente los

otros países industrializados aplicarían medidas de represalia. En síntesis, los rumbos que habrá de tomar la política económica de los Estados Unidos influirán sobre la evolución internacional en el futuro cercano y, por consiguiente, sobre las cantidades y precios de las exportaciones de América Latina.

La incertidumbre respecto al curso económico de los países centrales, y de los Estados Unidos, en particular, ha introducido un elemento de ineficacia en la reprogramación de los préstamos, ya que los países acreedores no han estado obligados a generar condiciones internacionales favorables para resolver el endeudamiento de los países en desarrollo. Recientemente, empezó a reconocerse esa incertidumbre en alguna medida: el acuerdo de reprogramación celebrado por Venezuela con los bancos privados incluyó una cláusula de contingencia —que obligaba a una nueva reprogramación— para el caso que ocurriesen otras caídas en el precio del petróleo. Por las mismas razones, México también ha procurado negociar con el FMI para que su último programa de ajuste incluya préstamos anticíclicos.

Otro factor que hizo ineficaz la reprogramación de las deudas fue la inclinación del sistema bancario privado internacional a convenir solamente respecto de los nuevos calendarios de amortización. Aun por tan poco el precio fue alto. Los bancos privados aumentaron el margen cargado sobre la tasa LIBOR e introdujeron un costo financiero adicional por renegociar. Aún más, en la mayoría de los casos los bancos privados obtuvieron garantías públicas sobre préstamos previos sin aval que correspondían al sector privado de los países latinoamericanos. Esos beneficios no fueron acompañados de nuevos créditos. Por el contrario, hubo una clara reducción en los nuevos fondos otorgados por los bancos privados ante las necesidades de reducir su exposición crediticia frente a los países en desarrollo, de aumentar las reservas bancarias y de permitir el incremento de créditos sólo para los pagos de intereses (Foxley, 1985).

En este marco de incertidumbre y de contracción crediticia internacionales, el FMI trató de

imponer sus cláusulas de condicionalidad. La segunda lección que resultó de la aplicación de las políticas de ajuste con estabilidad es que la teoría subyacente no correspondió a la realidad. Cuando los países enfrentan un desequilibrio externo, el análisis tradicional asigna la responsabilidad a un exceso de gasto interno y a la pérdida de capacidad de competencia internacional por el desfase entre la evolución del tipo de cambio y la inflación interna. La solución propuesta radica en reducir el gasto con la instrumentación de políticas de contención monetaria y fiscal, y en recuperar la capacidad de competencia cambiando los precios relativos de modo de estimular la producción de bienes comercializables. El instrumento principal para conseguir este último objetivo es la devaluación. Más adelante, ese enfoque tradicional se amplió para incluir situaciones en que los desequilibrios en cuenta corriente resultaban de causas internas (aumento de los salarios reales por encima de los incrementos de la productividad) o externas (caída en la relación de precios del intercambio): La combinación de políticas no difiere gran cosa en uno u otro caso, salvo que cuando se trata de factores externos, las políticas monetaria y fiscal debieran ser menos reactivas para amortiguar el impacto de la caída de los ingresos sobre la producción de bienes no comercializables (Ahamed, 1986).

Inicialmente, se sostenía que la recesión y la distribución regresiva del ingreso por la caída de los salarios reales no eran resultados necesarios, porque la devaluación actuaría como un incentivo para las exportaciones y se tornaría, entonces, en una fuerza de expansión de la economía y porque los cambios en los precios relativos en favor de los bienes comercializables no supondrían necesariamente un aumento del costo de vida, que es el índice representativo para analizar los salarios reales. Esa postura teórica y práctica fue puesta en tela de juicio tan pronto se analizaron sus supuestos en el contexto de las economías latinoamericanas (PREALC, 1985a y 1985c; Meller y Solimano, 1985).

Los países latinoamericanos se caracterizan por una gran heterogeneidad estructural, lo que significa que las diferencias de productividad entre sectores, y dentro de ellos, son más altas que en las economías centrales. De ahí que las elasticidades de oferta sean bajas, lo que a su vez implica que el sistema de producción es más lento en

reaccionar a los cambios de política. La teoría tradicional supone que el sistema productivo tiene un alto grado de sensibilidad, pero los efectos positivos de la expansión y de la reasignación de recursos no se aprecian a corto plazo. Esta conclusión conduce al segundo argumento referido a los efectos de la devaluación.

Es obvio que el conjunto de medidas de ajuste sería definitivamente recesivo si no incluyera la devaluación como un instrumento de expansión. Sin embargo, algunos estudios referidos a países de América Latina indican que el efecto expansionario de una devaluación no aparece sino al cabo de dos años, en tanto que es recesivo a corto plazo.

Varias razones explican por qué las economías no reaccionan de inmediato y positivamente a la devaluación. La devaluación es menos eficaz en una situación de recesión internacional generalizada y de proteccionismo creciente, y cuando ese instrumento es empleado a un mismo tiempo por la mayoría de los países deudores, urgidos por la necesidad de divisas. Por otra parte, la estructura comercial externa de las economías latinoamericanas se caracteriza por el predominio de las exportaciones de productos básicos y alimentos con bajas elasticidades de demanda. Las manufacturas representan todavía una baja proporción de las exportaciones totales. De ahí que sea reducido el efecto de la devaluación sobre las exportaciones. Por el lado de las importaciones (con la excepción de algunos países donde los bienes de consumo constituyen una proporción importante) los principales componentes son las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital. La demanda interna es relativamente inelástica a los precios y la única manera de reducir esas importaciones es contrayendo la producción. Si las elasticidades-precio de la balanza comercial son bajas y no cumplen con la condición de Marshall-Lerner, la devaluación deteriora el saldo comercial a corto plazo. Por último, otro efecto contractivo de la devaluación se siente en la demanda efectiva. Por un lado, los precios al consumidor se mueven al compás de la devaluación y los salarios reales caen, si los salarios monetarios no están indizados por completo. Como raras veces es éste el caso, ocurre una contracción de la demanda efectiva. Por otra parte, el efecto inflacionario de la devaluación se traduce en un alza de los tipos de

interés. En tanto la mayoría del sector privado está altamente endeudado en pesos nacionales y en dólares, la devaluación significa un aumento de los costos financieros. El sector privado no puede reaccionar aumentando la producción porque debe enfrentar estas restricciones financieras, agudizadas por los frenos impuestos a la expansión monetaria.

Otro problema planteado por el conjunto de medidas de ajuste es su falta de selectividad. El resultado es una contracción excesiva. Las políticas propuestas se basan en el uso de pocos instrumentos que operan a un nivel global. Sin embargo, por efecto de las diferencias estructurales, algunos sectores podrían recibir beneficios innecesarios en tanto que para otros podrían resultar insuficientes. El ejemplo es clarísimo cuando se emplea la devaluación como instrumento para estimular exportaciones. Puede ser redundante para las tradicionales e insuficiente para fomentar las de manufacturas.

Algunos trabajos recientes han concluido por reconocer en parte la fuerza de estas críticas. Por ejemplo, se ha aceptado que son inciertos los efectos de una devaluación sobre la producción, dependiendo el resultado final de la estructura de la economía y de las circunstancias de la devaluación. En otras palabras la cuestión sería más empírica que teórica (Ahamed, 1986). En otro análisis se acepta que los programas de ajuste reducen la absorción a corto plazo, pero esta contracción no debe considerarse un costo ya que la economía afectada se encontraba en un proce-

so de crecimiento elevado pero insostenible. Los programas de ajuste deberían enderezar a las economías por una senda de crecimiento estable y sostenido a mediano plazo gracias a los estímulos que ofrecerían al ahorro y a la inversión internos (Khan y Knight, 1985). Sin embargo, no hay comprobaciones de la validez de esta proposición. El ahorro no parece ser muy sensible a la tasa de interés y serían necesarias alzas importantes en esta variable para modificar el coeficiente de ahorro. Por lo demás, aun admitiendo que los ahorros aumentan, no es claro que se conviertan en inversión si la tasa de interés queda ubicada en niveles reales muy elevados. Se ha reconocido esta posibilidad pero sólo para el corto plazo; más adelante, la intertemporalidad entre ahorro e inversión tendría efectos positivos sobre la inversión a mediano plazo, siempre y cuando haya certidumbre de que la política económica velará porque la tasa de interés siga siendo positiva (Molho, 1986). La intertemporalidad entre ahorro e inversión es probable en el caso de una situación normalmente desequilibrada, pero improbable en las críticas condiciones presentes, en que los aumentos del ahorro se aplican al pago de intereses de la deuda externa. Las consideraciones anteriores sugerirían que una teoría del crecimiento, estable y sostenido, estaría mejor servida por una teoría de la inversión que ponga mayor énfasis en los determinantes de los beneficios, y que libere a la tasa de interés de su función de ajuste de la balanza de pagos para devolverla a ese ámbito apropiado de las decisiones de inversión.

IV

Ajuste sin solución de la deuda externa

Los efectos negativos sobre la producción y el empleo resultantes de las adversas condiciones internacionales y de la estrategia de ajuste aplicada para enfrentar el problema de la deuda externa no fueron acompañados de mejoras significativas en los indicadores de endeudamiento.

La relación entre deuda externa y exportaciones para el conjunto de América Latina continuó acusando en 1985 un valor tan alto (4.0)

como en 1983 (3.9). Los indicadores respectivos para Argentina, Chile, México y Perú se ubicaron por encima de esos promedios y empeoraron entre ambos años. En cambio, los aumentos de las exportaciones de Brasil y Colombia permitieron un mejoramiento de esa relación en el período considerado.

Las diferencias entre países sugieren la pertinencia de un análisis caso por caso que no puede

ser emprendido en esta oportunidad. De ahí que las consideraciones que siguen estén referidas al conjunto de la región. El comportamiento de la relación entre deuda externa y exportaciones es atribuido a una disminución en la tasa de crecimiento de las economías centrales y a una caída en los precios internacionales de los productos básicos. Un estudio reciente sostiene que la tasa mínima de crecimiento de los países industrializados debiera ser 4.5% para que se recuperen las exportaciones de los países deudores (Massad, 1985). En las primeras proyecciones que se elaboraron para indicar la viabilidad de resolver la cuestión del endeudamiento por la vía exclusiva del mercado, se concluyó que una tasa de 3% de crecimiento de las economías centrales sería suficiente para estimular las exportaciones de los países deudores (Cline, 1983). El crecimiento de los países de la OCDE fue estimado originalmente en alrededor de 3% para 1986, estimación que parece muy optimista considerando la deslucida evolución de la economía estadounidense en el primer semestre de 1986. En estas circunstancias, las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas no parecen muy halagüeñas.

Aún más importante que ese indicador financiero sobre la capacidad de pagos, es la relación entre la deuda externa y el producto bruto que mide el peso del endeudamiento sobre la capacidad de producción de los países deudores. Entre 1983 y 1985 la deuda externa de América Latina creció 7% en tanto que el producto interno bruto lo hizo a un ritmo menor (6%). Los indicadores respectivos de Argentina, Chile y Perú mostraron una tendencia a empeorar, en tanto que los de México, Colombia y Brasil, especialmente estos dos últimos, tuvieron una mejoría.

Se deduce entonces que los índices de liquidez y solvencia (medidos parcialmente por las dos relaciones aludidas) han empeorado para la región en su conjunto. La heterogeneidad de situaciones en la evolución del endeudamiento es comprobación, en todo caso, de que los criterios aplicados hasta el momento no tienen validez universal para resolver los problemas de los deudores. Incluso para Brasil y Colombia, los pagos netos de utilidades e intereses continúan siendo un gravamen muy pesado sobre sus exportaciones y su producto bruto interno. La circunstancia de que algunos países hayan progresado en su condición de endeudamiento no exime a la co-

munidad internacional, y a los países endeudados, de la obligación de tomar iniciativas más decisivas para resolver este problema.

La cuestión de la deuda externa parece estar empantanada. Si los países deudores, o algunos de ellos, decidiesen interrumpir el pago de los servicios financieros, las represalias de los acreedores podrían afectar la tasa de crecimiento de las exportaciones y del producto bruto de los países que lo hicieran. La moratoria a su vez causaría una desvalorización de los créditos bancarios, que podrían ser recomprados por los países deudores. Este resultado ocurrió de hecho en el decenio de 1930 y sirvió para fundamentar el prestigio de que los países latinoamericanos respetaban sus compromisos financieros. La mayoría de los estudios concluye que los costos asociados a una moratoria son más elevados que los beneficios, porque la incertidumbre con relación a la cadena de acciones y reacciones que desata la moratoria da un peso específico mayor a los costos (Krugman 1985; Simonsen, 1985). Sin embargo, como señaló Díaz-Alejandro (1985), la moratoria unilateral se vuelve cada vez más atractiva a raíz del escaso progreso registrado en la situación global y las previsiones del estancamiento que se proyectan hasta el final de la presente década.

Si, por otra parte, la interrupción del pago de intereses y amortizaciones no fuese unilateral sino acordada entre deudores y acreedores por un plazo determinado, como Prebisch sugirió al Congreso de los Estados Unidos, para permitir a los países deudores reanudar su crecimiento, demoraría mucho tiempo mejorar los indicadores de solvencia y de liquidez hasta recuperar los índices históricos. El período está en proporción directa con las magnitudes iniciales de los coeficientes de deuda externa a producto bruto interno o exportaciones, a las tasas futuras de interés y a las dificultades objetivas para recuperar el crecimiento o conquistar mercados externos, y en proporción indirecta a la tasa internacional de inflación. Sin embargo, esta solución no es atractiva para los bancos internacionales que deberían prestar involuntariamente al ritmo decidido por las tasas de interés.

Por su parte, los acreedores privados están empeñados en que los países deudores generen un excedente en su balanzas comerciales suficiente para pagar los intereses al menos, y no se

manifiestan dispuestos a aportar créditos nuevos. A juicio de los bancos, la tasa internacional de inflación y los ritmos de crecimiento del producto bruto interno o de las exportaciones, por bajos que fueran, contribuirían a mejorar la solvencia y la liquidez de los deudores. Es claro que esta opción supone que las amortizaciones de la deuda se reprogramen totalmente, ajustándose al criterio, demostrado por la experiencia, de que la deuda externa es incobrable e impagable. La variable clave para que la carga de la deuda resulte soportable a los países deudores es la reducción de las tasas internacionales de interés. Se advierte cierta tendencia a la baja en los mercados de dinero de las economías centrales, sobre todo desde que las autoridades monetarias de los Estados Unidos acordaron relajar algunos criterios de expansión de la masa monetaria, atendiendo a la actual debilidad económica de ese país. Sin embargo, ese proceso lleva tiempo porque la reducción de las tasas de interés exige la coordinación de las políticas monetarias entre varios países centrales. La acción unilateral por parte de los Estados Unidos sería incompatible con la magnitud de los déficit fiscal y externo de ese país que exige un financiamiento del resto del mundo. Por otra parte, ese proceso tiene un límite inferior que está decidido por la dificultad de corregir esos déficit en Estados Unidos, ya que su economía ha perdido capacidad de competencia externa y sus autoridades persisten en los criterios políticos en que se sustentan los desequilibrios fiscales.

La cuestión no queda reducida a las observaciones anteriores. Siempre se ha sostenido, y sigue siendo cierto, que la capacidad de crecer de los países latinoamericanos depende en alto grado de su capacidad para importar. De ahí resulta que armonizar el pago estricto de los intereses y el aumento de la capacidad de importar dependen del ritmo de crecimiento de las exportaciones. En buena medida, las mayores exportaciones están sujetas a la capacidad de crecimiento de las economías centrales y a su vocación política para abatir el proteccionismo que afecta a las exportaciones de los países deudores. Es dudoso que esos crecimientos puedan ocurrir a los ritmos adecuados y son negativas las manifestaciones de voluntad política para lograrlo. Si los países deudores procurasen superar estas dificultades recurriendo a la limitación de los pagos de

intereses a una fracción de sus exportaciones, los bancos privados internacionales estarían obligados a prestar involuntariamente, lo que contravendría los propósitos de esos bancos de reducir su participación neta en los créditos concedidos a los países en desarrollo.

Como puede apreciarse, las dificultades para resolver la cuestión externa obedecen a un número tan grande de variables que es muy difícil garantizar una solución universal. Un menor precio del petróleo favorece una reducción en las presiones inflacionarias y lleva a tasas de interés más bajas. Estos resultados son positivos para los países deudores, sobre todo para los importadores de petróleo, pero perjudica a los exportadores del combustible y provoca también la reducción de la liquidez internacional. Una política monetaria orientada al descenso de las tasas de interés beneficia a los países deudores siempre y cuando no sea la reacción ante una situación de estancamiento o recesión en los países centrales que deprima las ventas de los países en desarrollo. La falta de una solución universal debiera reconocerse con un mayor aporte de créditos nuevos, pero los bancos privados no parecen estar dispuestos a concederlos. El resultado es evidente a todas luces: los indicadores de solvencia y liquidez están estacionarios para el conjunto de los países deudores; se ha llegado a la contradictoria situación en que los países en desarrollo transfieren recursos reales a los países desarrollados (100 000 millones de dólares en los últimos cuatro años); la corresponsabilidad entre deudores y acreedores es letra muerta.

El Plan Baker, presentado por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos en octubre de 1985, en Seúl, reconoce esta situación: la propuesta admite que no hay salida al problema sin recursos líquidos adicionales. Los cambios estructurales para que ocurra el ajuste con crecimiento requieren nuevo financiamiento. Los mayores recursos líquidos y la reprogramación de las deudas implican una política para refinanciar parcialmente los intereses. El Plan Baker también está dirigido a reforzar la condicionalidad, dando mayor peso al Banco Mundial y a las instituciones multilaterales regionales de crédito. Se pretende que el Banco Mundial mantenga una colaboración más estrecha con el FMI para la asignación de sus préstamos. En estas condiciones, sería posible aumentar los préstamos de los

bancos multilaterales a los principales deudores en alrededor de 50% en los tres primeros años de su aplicación, sin necesidad de apelar a nuevos aportes de capital para esas instituciones. El Banco Mundial también actuaría como aval de las inversiones que implican riesgos no comerciales a través de un organismo recién constituido (*Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA)).

El Banco Mundial ha instituido sus préstamos de ajuste estructural desde 1980, pero la administración del Banco ha impuesto restricciones a esos préstamos que no pueden superar un límite (10%) de los nuevos compromisos, ni significar una proporción significativa (más del 30-40%) de los préstamos hechos a cada país (Bacha y Feinberg, 1986). En consecuencia, el Banco Mundial no efectuó más que 16 operaciones de esta índole en los primeros cinco años, 7 de las cuales correspondieron a cinco países de América Latina (Bolivia, Guyana, Panamá, Costa Rica y Jamaica en tres oportunidades). El escaso número de operaciones no se debía tan sólo a las decisiones anteriores del Banco Mundial, que ahora se intenta corregir, sino también a que los países en desarrollo no estaban muy decididos a comprometerse en una doble condicionalidad. Los préstamos de ajuste estructural exigen que los países beneficiarios hayan suscrito compromisos con el FMI. Sin embargo esos préstamos han sido objeto de creciente demanda por varios otros países de la región últimamente.

Desde el punto de vista de las instituciones multilaterales de crédito, se justifica la mayor condicionalidad para que operen los ajustes estructurales. El FMI comenzó a abordar estas materias en el decenio de 1970 cuando se vio que muchos desequilibrios externos no resultaban de un exceso de demanda, ni de una gestión inadecuada de la política cambiaria, sino de problemas de la oferta resultantes de la falta de adaptación de algunas economías a los cambios que ocurrían en la economía internacional. Sin embargo, el FMI no podía profundizar en esas materias por distintas razones, entre otras, por su apreciación de que serían menores las dificultades políticas de negociar con los países que recurrían a sus créditos si la institución no afectase la soberanía de esos países, imponiendo hasta el detalle los objetivos e instrumentos de la política económica. Sus funciones se facilitarían si las discusiones se limitaran a objetivos e instrumentos globales.

Por otra parte, en la práctica crediticia del FMI no se había desarrollado la experiencia necesaria como para abordar todos los problemas relacionados con el aumento de la oferta global.

Por su parte los préstamos sectoriales del Banco Mundial siempre habían estado sujetos a condicionalidad, pero las reformas que esa institución aconsejaba debían atenerse a su mandato de estimular el desarrollo de los recursos productivos. Por eso, la práctica teórica y profesional del Banco no era adecuada para reemplazar al FMI cuando los desequilibrios externos tuviesen sus raíces en causas ajenas a la oferta.

Gracias a la complementariedad y a la cooperación entre ambas instituciones multilaterales podrían eliminarse algunas contradicciones. Por ejemplo, el Banco Mundial exigía a Argentina una reducción de los derechos de exportación antes de acordar una operación negociada en 1986 de crédito para la agricultura de ese país. Previéndose que esa medida podría perjudicar los compromisos suscritos por Argentina con el Fondo para reducir el déficit fiscal, se concibió otra medida: sustituir los derechos de exportación por un impuesto sobre la renta de la tierra. Por otra parte, muchos países deudores no están dispuestos a celebrar acuerdos con el FMI pero estarían menos reacios a convenir con el Banco Mundial. Las nuevas tendencias no dejan de estar exentas de dificultades. Las autoridades del FMI no aparecen muy inclinadas a participar en la vigilancia de programas de ajuste estructural en los cuales esa institución no haya tenido una función protagónica. Los criterios de condicionalidad del Banco Mundial tampoco son de fácil aceptación por los países deudores, en particular, las objeciones del Banco a las empresas estatales, su inclinación por los ajustes rápidos, su vocación por promover reformas en profundidad sin conocimiento suficiente sobre la realidad de los países, y a veces la atribución de una importancia exagerada a la eficiencia sin considerar el problema del empleo o las necesidades básicas (Bacha y Feinberg, 1986).

Pero estas dificultades no son las únicas que debe superar en su ejecución el Plan Baker. Hay otra que es más controvertida: el plan requería originalmente el compromiso de los bancos comerciales para que ofrecieran nuevos créditos en los próximos tres años por 20 000 millones de dólares. Si se toma en consideración que la deuda

de los quince principales deudores considerados por el Plan con los bancos privados era de 275 000 millones de dólares a fines de 1984 (75 millones a corto plazo y el resto a largo plazo), el esfuerzo requerido a los bancos era aumentar su participación neta en esas colocaciones a un ritmo de 2.5% anual, un incremento aparentemente pequeño. Los créditos netos a largo plazo (con vencimiento superior a los 12 meses) recibidos por los diez países latinoamericanos que pueden optar al Plan Baker sumaron 12 000 millones de dólares sólo en el año 1983. Sin embargo, una proporción muy significativa de esos préstamos fue involuntaria. Por otra parte, y de acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial, esos diez países latinoamericanos deberían pagar intereses por más de 32 000 millones de dólares a los bancos privados entre 1986 y 1988, de donde resulta que las cifras previstas en el Plan Baker son difíciles de aceptar por los bancos privados e insuficientes para los países deudores.

Una dificultad complementaria para la aplicación de esta propuesta es que podría limitar la autonomía que los bancos comerciales han tenido en todas las reprogramaciones si se requiriese la creación de otra institución para administrar esos recursos financieros. Los bancos comerciales son muy cautos y no están dispuestos a embarcarse antes que los gobiernos de los demás países centrales se comprometan a su vez, y sin estar seguros en qué consisten esos compromisos. En particular, los bancos comerciales están atentos a las iniciativas oficiales de asignar créditos comerciales con condiciones más favorables de pago y de modificar las regulaciones bancarias para tolerar una mayor participación neta en los créditos. La participación de los grandes bancos está condicionada también a un compromiso favorable de aquellos bancos (150 aproximadamente) acreedores de 85% de la deuda externa con instituciones financieras privadas. Entretanto, el tiempo corre y el Plan Baker se debilita.

V

La deuda externa debe ajustarse

El mérito original del Plan Baker era reconocer el contenido político que tenían las relaciones entre deudores y acreedores que justificaba una intervención oficial. Hasta entonces, la política del Gobierno de los Estados Unidos había sido de abstención, aduciendo que la cuestión de la deuda externa era un problema esencialmente privado. También resultaba interesante la mayor participación que se reservaba al Banco Mundial para lograr el ajuste estructural. Sin embargo, estas ventajas no alcanzaron a compensar sus debilidades: el contenido de la propuesta no había sido discutido a fondo con otros acreedores (y de ahí las dificultades de instrumentación); el plan sólo es aplicable a unos pocos países; los recursos nuevos son claramente insuficientes; y la solución no incluye ningún elemento original que signifique un alivio definitivo para los quince deudores incluidos en él. No es de extrañar que la propuesta del Secretario del Tesoro de los

Estados Unidos se haya diluido al punto que se procura desvincular su nombre de ese plan.

El Plan Baker ha sido objeto de fuertes críticas por parte del Congreso de los Estados Unidos. Un grupo de expertos preparó un informe para el Joint Economic Committee (1986) en que se asocia la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos con la caída del precio de las exportaciones y el perjuicio ocasionado a los agricultores estadounidenses, especialmente en los mercados del trigo, el maíz y la soya. Esa baja de los precios internacionales obedeció a la necesidad de los países deudores de contar con divisas para sus pagos financieros, aun a costa de desatender los requerimientos alimenticios de su población. Por otro lado, los grandes bancos comerciales de Estados Unidos han aumentado su rentabilidad. Se ha llegado a la situación, así continúa ese informe, de que el Gobierno de los Estados Unidos ha recompensado a las instituciones

que representaron un importante papel en precipitar la crisis financiera, y ha castigado a aquellos sectores productivos que no han tenido ninguna responsabilidad en ella. El informe señala que el Plan Baker no ofrece una solución de fondo frente a las políticas anteriores ya que no fija su atención en la verdadera disyuntiva entre el crecimiento económico y el pago de intereses. Por consiguiente el informe del Comité recomienda reducir las tasas de interés, limitar los pagos de intereses a un determinado porcentaje de los ingresos de exportación de los deudores (25%), y premiar con una depreciación del valor de las deudas pendientes a aquellos países que cumplan con esos objetivos (1% anual por diez años). El informe estimó que esta política podría haber reducido el pago de los intereses de América Latina en 12 000 millones de dólares anuales desde 1985, lo que habría permitido aumentar las importaciones, sin las cuáles es difícil sustentar un proceso de desarrollo. Otro trabajo (Orlando y Teitel, 1985) concluye igualmente que el aumento en la capacidad de importar implícita en el Plan Baker sólo permite un crecimiento muy moderado de los países latinoamericanos y, en consecuencia, una expansión del empleo inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo.

Es importante que los informes como el comentado comiencen a ser ventilados en público, como hicieron el senador Bradley y la señora Fitzpatrick, en circunstancias que son ya evidentes los síntomas de fatiga en los países latinoamericanos que llevan en algunos casos a mayores tensiones políticas. Perú ha sido declarado no idóneo para recibir nuevos préstamos del FMI; la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de vender granos subvencionados a la Unión Soviética ha movilizado a sectores políticos de la Argentina, incluso oficialistas, que reclaman un cambio de la estrategia de negociación de la deuda externa; Venezuela tuvo que invocar la cláusula de contingencia de un convenio celebrado con los bancos privados apenas dos meses después de su firma, luego que los precios del petróleo seguían bajando; México tuvo que prescindir de un secretario de hacienda en el curso de una nueva reprogramación con el FMI y los bancos privados que buscaban enfrentar los bajos precios del combustible y atender a la exigencia política interna de volver a crecer en 1987 después de la contracción de 1986; Brasil ha demorado su

renegociación con el Club de París por la demanda de los acreedores oficiales para que celebre un convenio con el FMI, exigencia que ese país superó en sus negociaciones con los bancos privados (*Financial Report*, 1986).

Así, se repite la historia caso por caso con los demás países latinoamericanos. Cada uno es una comprobación de que, desde el punto de vista de los intereses nacionales (que son más generales que los de los bancos comerciales privados), la deuda externa es impagable e incobrable. Para pagar esa deuda, sería necesario que los países deudores generaran un excedente en su balanza comercial que equivaldría a una transferencia neta de recursos incompatible con su condición de países en desarrollo. Para cobrar esa deuda, sería necesario que los países acreedores toleraran un déficit en su balanza comercial equiparable a una disminución de igual monto que los beneficios de sus sectores productivos (Geller y Vuskovic, 1983). Por otra parte, si la deuda externa es un peso muerto en la medida en que una fracción muy importante expresa la fuga de capitales, los pagos correspondientes a intereses son simplemente una transferencia de ingresos y no la retribución por servicios productivos.

Todos los criterios aplicados en la renegociación de la deuda, incluidos los estudios que concluyen en proyecciones optimistas sobre la factibilidad de pago de los servicios financieros, están dirigidos a interferir en el juego de las fuerzas del mercado. Con la ficción de las reprogramaciones que sustituyen viejos préstamos por otros, sin aportar nuevo financiamiento, y de créditos que sólo sirven para completar el pago de los intereses, los préstamos siguen registrados contablemente en su valor nominal, por encima de las cotizaciones presentes en los mercados secundarios. En junio de 1986, los pagarés de la deuda externa de los países latinoamericanos se cotizaban por debajo de su valor nominal (Colombia, 85%; Venezuela, 78%; Brasil, 77%; Uruguay, 72%; Chile, 69%; Argentina, 66%; México, 60%). Por simple aritmética, sería ventajoso para los países deudores aplicar el excedente de su balanza comercial a recuperar la deuda, en vez de pagar intereses. El desarrollo de un mercado secundario de crédito ha sido objetado con el argumento de que los países deudores encontrarían un incentivo para incurrir deliberadamente

en la moratoria. Ese mercado podría terminar subvaluando los créditos y las tasas de interés serían presionadas hacia arriba (Simonsen, 1985). Sin embargo, la constitución de reservas por parte de los bancos significa de hecho una actualización en el valor de los *créditos*. De lo que se trata ahora es de que se produzca una correspondiente depreciación de las *deudas* de los países de la región. Sin esta depreciación va a ser muy difícil encontrar una solución permanente a la deuda externa, especialmente una en que los bancos asuman efectivamente su corresponsabilidad (Geller, 1983). Si esa depreciación pudiese ser acordada entre deudores y acreedores, se elevaría al máximo la relación beneficio-costos para la economía mundial. En definitiva, se trata de

negociar una solución que permita generalizar esa práctica que ya está siendo aplicada por algunos países (Chile es un ejemplo), en virtud de la cual una fracción del endeudamiento es rescataada, vendiéndose activos de empresas que operan en el país a adquirentes de pagarés de la deuda externa cotizados bajo su valor nominal en los mercados secundarios. Por el momento, esta práctica implica ventajas seguras para algunos sectores privados nacionales o la desnacionalización de activos internos cuando los adquirentes son inversionistas extranjeros. De ahí que sea necesario encontrar otras soluciones que extiendan esas ventajas también al sector público y disminuyan los riesgos de desnacionalización de las empresas en los países deudores.

VI

Ajuste con crecimiento: una revisión de cuestiones del desarrollo

Por el momento, la negociación política no sigue esos lineamientos. Desde distintos ángulos, la discusión reciente en los círculos internacionales, sobre todo después de la reunión de Seúl, ha colocado el énfasis en el ajuste estructural para enfrentar el problema de la deuda externa. El Plan Baker innovó en otras materias, aparte la financiera que ya comentamos. Por una parte, reconoció el fracaso del ajuste con estabilidad que se ensayó en el período 1982-1985 y lo que es quizá más importante, reconoció que todo alivio sería temporal a menos que se introdujeran cambios estructurales. El desajuste estructural ha sido discutido durante mucho tiempo en América Latina. La experiencia de los últimos diez años con la adopción de la doctrina neoliberal en la política económica de la mayoría de los países de la región, en especial los del Cono Sur, fue fruto del cuestionamiento de las pautas tradicionales del desarrollo económico que siguieron esos países. La crisis interrumpió el proceso de liberalización que ya estaba mostrando algunos de sus fracasos principales. Sin embargo, el análisis económico después de la crisis parece retomar los argumentos sostenidos a comienzos del decenio

de 1970 sin tomar en consideración la naturaleza y la cantidad de esos fracasos.

Los objetivos básicos del modelo propuesto procuran acercar las economías a una situación de comercio libre, lo que implica proceder a una liberalización del sector externo y permitir una mayor influencia de las reglas del mercado. En ambos casos se trata de asegurar una mejor asignación de los recursos y permitir al sector privado que asuma la principal responsabilidad en el proceso de acumulación. Esos objetivos son permanentes pero ahora están reforzados por la situación de crisis. Se considera que la liberalización del sector externo es el único camino posible para que los países de América Latina generen las divisas necesarias para pagar su deuda externa. Por otra parte, la intervención del gobierno se interpreta como una interferencia en los precios relativos y una distorsión en la asignación de recursos. El Estado, así, compete con los empresarios privados y entorpece sus posibilidades de acumulación.

La política propuesta descansa en el aumento de las exportaciones y se propone para ello un conjunto de medidas que incluyen la devaluación

de la moneda y la reducción de los aranceles. En particular, esta reducción abarataría el costo de producir exportaciones y obligaría a que los productores internos elevaran la productividad para competir con las importaciones. Asimismo, se pretende reducir el déficit del sector público, principalmente con la disminución de los gastos públicos, pero también eliminando los controles de precios y los subsidios que introducen distorsiones.

No cabe duda, y no sólo en época de crisis sino también por la experiencia del crecimiento económico de los países latinoamericanos, que debe darse una alta prioridad a la producción de divisas. Sobre este punto no hay gran divergencia. El problema radica en los instrumentos que se recomiendan. Como se argumentó anteriormente, la devaluación puede tener un efecto limitado por las características de los sistemas productivos de América Latina, mientras que la disminución de los aranceles mostró un marcado sesgo contra el empleo, como fue evidente con los programas de liberalización comercial en el decenio de 1970, siendo particularmente fuerte en el sector manufacturero.

El cuestionamiento del conjunto de políticas no implica necesariamente volver a los instrumentos del pasado, o a la manera de aplicarlos. Por el contrario, el pensamiento desarrollista de América Latina está renovándose de continuo y un examen crítico de la experiencia pasada sugiere que hubo un abuso de la protección como forma de estimular la producción interna. En particular, la protección generalizada no discriminó entre actividades, permitió la producción de un gran surtido de mercancías con grados elevados de ineficiencia, y afectó las posibilidades de exportación de los bienes no tradicionales.

Sin embargo, en tanto la economía mundial no recupere los acelerados ritmos de crecimiento que prevalecieron en el pasado, el acceso a los mercados internacionales no será ni fácil ni estable. Por este solo motivo no bastaría confiar tan sólo en las políticas de precios para fomentar las exportaciones. Cada vez más, el comercio internacional se lleva adelante por medio de negociaciones directas entre países (el reciente acuerdo entre Argentina y Brasil es una muestra). Por consiguiente, otros instrumentos adquirirán creciente importancia y deberán incorporarse explícitamente al conjunto de políticas. Esto no signi-

fica que no haya lugar para el uso de los instrumentos tradicionales. La cuestión es cómo hacerlo. Sin duda, el principal objetivo es producir divisas, pero también asegurar un alto nivel de empleo, de donde parece necesario identificar las actividades que puedan presentar ventajas en los mercados mundiales y que contribuyan a un rápido aumento del empleo.

En relación con lo anterior, se han presentado varias propuestas en América Latina, particularmente la de Ffrench-Davis (1985), para usar los instrumentos de política comercial en forma selectiva. La propuesta supone la aplicación selectiva del arancel con una protección más alta para aquellas actividades que puedan generar más empleo. Se evitaría así la discriminación contra el empleo contenida en las políticas de liberalización. El probable aumento de costos que pudiese desalentar las exportaciones podría compensarse con un subsidio que formaría parte del conjunto de políticas. Además, debería asegurarse un tipo de cambio alto y estable, es decir no debieran adoptarse sistemas de cambios ni fijos ni enteramente variables (para evitar, en este último caso, las fluctuaciones innecesarias en este precio decisivo). Se propone por consiguiente regular las variaciones del tipo de cambio de acuerdo con proyecciones de la balanza de pagos a mediano plazo.

El segundo objetivo descansa en el supuesto de que el sector privado reaccionará positivamente ante un retroceso de la participación estatal. La experiencia latinoamericana no permite ser optimista al respecto. El análisis del proceso de inversión en los últimos treinta años (Tokman, 1985) muestra la falta de autonomía del proceso de acumulación. Aunque la inversión en América Latina ha sido alta, al menos comparada con los países centrales, dependió muy de cerca de la inversión extranjera y del financiamiento externo. En efecto, en vez de la inversión directa extranjera de los años cincuenta se llegó al predominio del financiamiento externo en el decenio de 1970. Esta proporción significativa de la inversión o el financiamiento externos en la inversión nacional implica que el control sobre la dirección del proceso de acumulación está parcialmente fuera de los países de la región.

Al analizar el proceso de inversión, se aprecia que el sector público ha representado una proporción importante de la formación de capital.

La proporción de la inversión pública en la inversión total, para América Latina en su conjunto, ha sido tres veces la registrada en Estados Unidos a comienzos de siglo. En algunos países de la región, esta proporción supera el 50%. Se deduce que la inversión no sólo ha sido decidida en buena medida fuera del país, sino que internamente el sector público ha tenido una gran participación en el proceso de acumulación. También se concluye que los agentes privados que supuestamente debieran ser los líderes en el proceso de crecimiento económico no cumplieron la función que les correspondía en los últimos decenios.

Esos datos podrían también interpretarse en el sentido de que la inversión privada no fue dinámica por un exceso de intervención pública. La experiencia del decenio de 1970 en el Cono Sur, y en Chile en particular, indica que esta interpretación y la reducción consiguiente de la inversión pública no produjo ninguna reacción del sector privado, salvo una fuerte especulación financiera. La historia de la inversión en América Latina sugiere que en muchos países el sector público ha debido efectuar inversiones allí donde el sector privado no estuvo interesado. Esta es sin duda la experiencia reciente del Brasil.

La falta de reacción de los empresarios privados a largo plazo puede empeorar a raíz de la crisis. La estrategia orientada hacia el exterior puede estimular a una pequeña parte de los empresarios. Al mismo tiempo según Foxley (1985), las condiciones microeconómicas son demasiado endebles para sostener la inversión. Las firmas están fuertemente endeudadas, pagan tasas de interés por lo general dos o tres veces más altas que la internacional, y las condiciones macroeconómicas restringen los mercados. El resultado es que las firmas no sólo son incapaces de invertir sino que no pueden resolver sus problemas de endeudamiento.

La experiencia del Brasil en esta materia es ilustrativa. La economía brasileña es la única de América Latina que aparentemente ha introducido ajustes estructurales para acomodarse a las alzas del petróleo (PREALC, 1985). Los datos del balance de pagos de Brasil para 1984 y las estimaciones para 1985 muestran un impresionante crecimiento en el excedente de la cuenta comercial como resultado tanto de una expansión de las exportaciones como de una considerable sustitu-

ción de importaciones. Brasil dependía por completo de la importación de petróleo al comenzar el decenio de 1970. Las importaciones petroleras se redujeron de 9 400 millones de dólares en 1980 a 4 800 millones en 1984, gracias a la fuerte expansión de la producción nacional de alcohol y carbón vegetal y mineral. Además, ocurrieron importantes sustituciones en cemento, pulpa y papel, petroquímicos, fertilizantes y maquinaria y equipo. De hecho, en algunas de esas ramas, Brasil se convirtió en exportador por la ventajas comparativas adquiridas (Barros de Castro, 1985).

Estos cambios en la balanza de pagos de Brasil son fruto de una política planificada de inversión, que ha tomado muchos años en madurar. El gobierno brasileño se embarcó durante gran parte del decenio de 1970 en programas y proyectos ejecutados directa e indirectamente por el sector público. Buena parte de esta inversión correspondió a la intervención directa del Estado, en acuerdo con los empresarios privados. Este es un caso evidente de asociación entre gobierno y empresarios privados que resulta en grandes inversiones.

El gobierno brasileño aplicó muchos instrumentos para subvencionar la inversión privada. Se aseguraron altas tasas de rentabilidad con la oferta de fondos de inversión a tasas negativas de interés. Junto a estos incentivos, la política de promoción de exportaciones combinó las negociaciones directas, promovidas por el gobierno para abrir nuevos mercados, y los subsidios para asegurar incentivos al sector privado en los mercados externos (Beckerman 1986; PREALC, 1982). Como resultado, las manufacturas representan hoy más de la mitad de las exportaciones del Brasil.

Lo opuesto se aprecia en la mayoría de los países de América Latina. Las políticas monetaria y fiscal seguidas durante el ajuste se conjugaron para producir tasas elevadas de interés que afectaron desfavorablemente las decisiones de inversión. Las altas tasas de interés se han justificado como instrumento para aumentar el ahorro interno y estimular la vuelta de los capitales que se fugaron de la región. De hecho, el ahorro interno parece ser relativamente inelástico a las tasas de interés (Kahn y Knight, 1985), y los capitales fugados no encuentran incentivo para retornar voluntariamente por las deprimentes

condiciones económicas que prevalecen en los países de la región. Sin duda, la política fiscal podría contribuir al aumento del ahorro y de la inversión, penalizando la distribución de beneficios y gratificando la reinversión de utilidades. Por otra parte, las restricciones a los movimientos especulativos de capital podrían transitoriamente contribuir a una política monetaria más independiente encaminada a abatir las tasas de interés. Esto no implica que las tasas de interés, especialmente las tasas pasivas, deban ser negativas. Se trata de combinar una liberalización pautada de la protección arancelaria con una restricción administrada del movimiento de capitales, de manera que la coacción sobre los empresarios para alcanzar una mayor productividad corresponda con un estímulo a las decisiones de invertir.

No basta con corregir el desequilibrio externo y retomar los niveles de inversión. Existe también una deuda social histórica que ha aumentado por efecto de la crisis. Para atender esa deuda es necesario generar empleo productivo, elevar los salarios reales y atender las necesidades esenciales de los grupos más pobres.

La crisis ha significado aumento del desempleo y del subempleo por la expansión de las ocupaciones más propensas al mismo (empleo informal, público, en actividades terciarias y en pequeñas empresas). Por ello se requiere simultáneamente generar empleos y corregir los desequilibrios existentes en la estructura del empleo, los que se han traducido en pérdidas de productividad media de la economía. Ello impone ciertas condiciones al ajuste, entre ellas la necesidad de evitar que ciertas medidas que procuran alcanzar equilibrios macroeconómicos terminen perjudicando la situación social. Tal es el caso cuando la reducción del sector público por efecto de recortes en su gasto implica una disminución del empleo público. Este sector ha cumplido un importante papel en la absorción de la fuerza de trabajo en las últimas tres décadas y, en particular, ha desempeñado en la presente coyuntura un papel anticíclico para evitar un alza aún más fuerte de la tasa de desempleo. Cualquier reducción en el empleo público debiera compensarse con una absorción creciente en el sector privado. Desafortunadamente, los pocos países que se

aplicaron a este propósito durante el decenio de 1970 no fueron eficientes para desplazar el empleo de un sector a otro, y el resultado inevitable fue el desempleo abierto (PREALC, 1985b).

También debería analizarse la relación entre salarios y beneficios. Una política para fomentar la inversión privada podría proponerse un aumento de los márgenes de beneficio dejando poco lugar, si alguno, para incrementos de los salarios reales. La cuestión parece todavía más importante si se toma en cuenta que los salarios reales han bajado desde que estalló la crisis, y que en la mayoría de los países de América Latina ha ocurrido un proceso de democratización. Desde una perspectiva política, los gobiernos están en la necesidad de promover una recuperación de los salarios reales y desde una perspectiva técnica, parece necesario explorar caminos (no necesariamente nuevos) que conjuguen esas exigencias políticas con los requerimientos del crecimiento. Alternativas de distribución del ingreso o de la propiedad podrían concertarse conjuntamente con objetivos de aumento de la productividad.

Por último, debe considerarse la cuestión de las prestaciones sociales, en particular el gasto social que beneficia a los pobres y desempleados. La experiencia de los últimos diez años muestra claramente que estos programas son los primeros en darse de baja cuando se persigue la reducción del gasto público. Aún más, los sectores más pobres son aquellos que más han sufrido durante la crisis y es injusto, además de inviable en las condiciones políticas actuales de América Latina, pensar en recortes ulteriores del presupuesto público que los afecten. Por el contrario, el desafío consiste en cómo ampliar la cobertura de aquellos instrumentos. Es decir, el problema es cómo allegar recursos al sector público para atender esos gastos más bien que recortar esos programas altamente prioritarios. Lo anterior debiera conducir a un análisis acerca de las políticas de gastos e ingresos fiscales, y no únicamente desde la perspectiva limitada de favorecer el proceso de acumulación privada. De ahí que haya que explorar la reestructuración del gasto público. No cabe duda de que muchos gastos públicos —militares, transferencias a sistemas financieros debilitados, subsidios que benefician a las franjas superiores de la clase media— son excesivos.

VII

Conclusión sobre al ajuste

El problema que debe enfrentar América Latina no es uno de decisiones extremas. Bastaría señalar que el carácter democrático de muchos gobiernos de la región no permitiría soluciones excluyentes, sobre todo si se activan mecanismos de consulta a las fuerzas sociales organizadas y a los sectores políticos. Un comercio libre no debiera ser la opción frente a una economía cerrada. Las reglas del mercado no debieran entrar en contradicción con la intervención pública. La experien-

cia de la región indica que los extremos no operan eficientemente y que parece necesario un enfoque equilibrado. Lo anterior exige una mayor selectividad en el uso de los instrumentos y una mayor oportunidad en las intervenciones del sector público. El papel importante del Estado en las economías latinoamericanas está fuera de discusión. La cuestión es cómo hacer que esa intervención resulte eficiente en un marco democrático.

Bibliografía

- Ahamed, L. (1986): Stabilization policies in developing countries. *Research observer*. Washington: BIRF, enero.
- Bacha, E. y R.E. Feinberg (1986): The World Bank and structural adjustment in Latin America. *World development*. Oxford: Pergamon Press Ltd., marzo.
- Barros de Castro, A. (1985): Ajuste por adaptación estructural. La experiencia brasileña. *El trimestre económico*. México: Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Beckerman, M. (1986): Promoción de exportaciones. Una experiencia latinoamericana: El caso de Brasil. *Comercio exterior*. México D.F.: Banco Nacional de Comercio Exterior, mayo.
- Bergsten, F. (1985): The second debt crisis is coming. *Challenge: the magazine of economic affairs*. Nueva York: International Arts and Sciences Press, mayo-junio.
- CEPAL (1985): *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985*. Santiago de Chile.
- Cline, W. (1983): *International debt and the stability of the world economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Devlin, R. (1985): Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, diciembre.
- Díaz-Alejandro, C. (1985): Los primeros años de la década de 1980 en Latinoamérica: ¿Otra vez los años 30? *Revista de historia económica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, primavera-verano.
- Ffrench-Davis, R. (1985): *Neoestructuralismo e inserción externa*. Santiago de Chile: CIEPLAN, mimeo.
- Foxley, A. (1985): *El problema de la deuda externa visto desde América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, mimeo.
- Geller, L. (1983): Una alternativa radical para el problema de la deuda externa, *Mapa económico internacional*. México, D.F.: CIDE, Departamento de Economía Internacional, junio.
- Geller, L. y P. Vuskovic (1983): La deuda externa: Obstáculo fundamental a la superación de la crisis y la continuidad del desarrollo. *Mapa económico internacional* México, D.F.: CIDE, Departamento de Economía Internacional, junio.
- Joint Economic Committee (1986): *The impact of the Latin American debt crisis on the US economy*. Washington D.C.: Congress of the United States.
- Khan, M.S. y M.D. Knight (1985): *Fund-supported adjustment programs and economic growth*. Occasional Paper, N° 41. Washington, D.C.: FMI.
- Krugman, P. (1985): International debt strategies in an uncertain world. *International debt and the developing countries*. G. Smith y J. Cuddington (comp.) Washington D.C.: BIRF.
- Massad, C. (1985): Debt: an overview. *Journal of development planning*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Meller, P. y A. Solimano (1985): *Reactivación con restricción externa*. Estudios CIEPLAN, N° 16, Santiago de Chile.
- Molho, L. (1986): *Interest rates, saving and investment*. Staff Papers. Washington, D.C.: FMI, marzo.
- Orlando, F. y S. Teitel (1985): *Latin America's external debt problem: Debt servicing strategies compatible with longterm economic growth*. Washington, D.C.: BID, mimeo.
- PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe) (1982): *Desequilibrio externo y empleo en Brasil*. Documentos de trabajo/218. Santiago de Chile.
- _____ (1985a): *Más allá de la crisis*. Santiago de Chile.
- _____ (1985b): *Empleo público en América Latina*. Investigaciones sobre empleo/26, Santiago de Chile.
- _____ (1985c): *Un modelo de política económica de corto plazo, empleo e ingresos. Perú, 1983*. Documentos de trabajo/261, Santiago de Chile.
- Simonsen, M.H. (1985): The developing-country debt problem, *International debt and the developing countries*. G. Smith y J. Cuddington (comp.). Washington, D.C.: BIRF.
- Tavares, M.C. (1985): La recuperación de la hegemonía norteamericana *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, agosto.
- Financial report* (1986): Londres: *The economist*, varios números.
- Tokman, V.E. (1985): El proceso de acumulación y la debilidad de actores. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, agosto.

La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional

*Arturo O'Connell**

A partir del examen de la evolución histórica de las tasas reales de interés internacionales, el autor afirma que el factor principal que aumentó el peso de la deuda externa en la década de los años ochenta fue el nivel exorbitante e inesperado que alcanzaron dichas tasas. Ese aumento sorprendió a los banqueros y a los países deudores, que no tendrían entonces una responsabilidad mayor en ese proceso, y tuvo su origen principal en la política económica seguida por el Gobierno de los Estados Unidos. Mediante mecanismos que el autor examina, dicha política aumentó los servicios de la deuda y redujo los volúmenes y precios de los productos primarios de exportación, provocando una transferencia de recursos desde los países deudores que excede al 3% anual de su producto interno bruto.

El alivio de la carga de la deuda implica necesariamente una reforma del sistema monetario internacional, basada en una intervención coordinada de los países desarrollados en los mercados monetarios, y en la expansión económica de esos mismos países. El autor considera que en estos últimos años la política macroeconómica de los países centrales ha provocado una distorsión considerable de algunos precios relativos; los países deudores no deben cometer el grave error de diseñar su política económica de acuerdo a los mismos (por ejemplo, privilegiando el logro de un alto superávit comercial) pues, al retornarse a una cierta normalidad macroeconómica internacional, advertirán que sus penosos "ajustes estructurales" los condujeron por un camino equivocado.

*Director del Banco Central de la República Argentina. Este estudio fue preparado para el Grupo sobre Cuestiones Monetarias y Financieras Internacionales para los Países en Desarrollo (Grupo de los 24), bajo los auspicios del Proyecto Conjunto PNUD/UNCTAD INT/84/021. El autor agradece el apoyo prestado por otros organismos.

Los puntos de vista aquí expresados lo son, sin embargo, a título individual y no reflejan necesariamente los de la secretaría de la UNCTAD, o los del PNUD, ni tampoco los del Banco Central de la República Argentina.

Introducción

La crisis de la deuda, que tiene más de algún antecedente en un pasado no muy remoto, hizo eclosión en 1982, para amenazar con derribar todo el sistema financiero internacional y con desencadenar una recesión generalizada del tipo registrado en el decenio de 1930. Pero sólo dos años después las actitudes de los distintos participantes en los países del Norte habían evolucionado, rápidamente, desde el pánico hasta una casi total complacencia. El acelerado crecimiento de la economía de los Estados Unidos en 1984 —que repercutió en todo el mundo por los efectos de difusión de su creciente déficit comercial— parecía, en efecto, presagiar el fin del problema de la deuda. Pero, sin embargo, los países muy endeudados estaban pasando por la peor crisis desde la de 1930. El estancamiento o la reducción de los ingresos per cápita, la caída de los salarios reales, y la expansión del desempleo se habían generalizado. La inversión en nuevos medios de producción no crecía en la medida necesaria para sostener el desarrollo económico, y las cuentas fiscales acusaban déficit dramáticos a consecuencia de la carga que significaba el servicio de la deuda externa en condiciones cada vez más onerosas. Además, en el último año, la desaceleración de la economía de los Estados Unidos, la persistencia de altas tasas reales de interés, el impacto de una actividad económica deprimida en los países industrializados, y el efecto de un dólar alto sobre los precios de los productos primarios han despertado una renovada preocupación por la crisis de la deuda en los mismos países acreedores.

La solución tradicional al problema de la deuda, que consiste en reprogramar los vencimientos de capital y en movilizar "dinero fresco" de los bancos comerciales y del FMI para cancelar el servicio de los intereses muestra signos de agotamiento. Al trasladar la carga del ajuste casi exclusivamente a los países deudores, esa solución ha supuesto, por demasiado tiempo, sacrificios que sólo se tolerarían si fueran transitorios. Lo que es peor, la fórmula aceptada para administrar el problema de la deuda registra escasas mejorías si se exceptúa la de mantener las utilidades bancarias en un nivel bastante alto y de asegurar una rápida reducción en los niveles de compromiso del capital bancario con la deuda de los países en desarrollo.

La hipótesis implícita en la administración de

la deuda, parece también estar básicamente equivocada. La parte principal del ajuste ha debido ser asumida por los propios países deudores. Muy poco o nada se ha hecho por estimular una mejor evolución de la economía mundial, a no ser por la bonanza generada por la expansión fiscal en los Estados Unidos, y que ha generado por su unilateralismo y combinación sesgada de políticas, distorsiones tales que no cabría concebir su generalización al resto de la economía mundial. Además, se ha hecho manifiesta una gran renuencia a proporcionar suficiente financiamiento en las enormes cantidades requeridas por la crisis de la deuda para ayudar a los países deudores a superar el impacto de la persistencia de las fuerzas deflacionarias que han predominado en la economía mundial desde 1979.

En efecto, el problema de la deuda, lejos de ser atribuible principalmente a la evolución interna de los países deudores, podría comprenderse mucho mejor como parte de dos fuerzas distintas que operan en la economía mundial, por cierto fuertemente relacionadas entre sí. La primera es aquella a la que el Banco Mundial ha denominado acertadamente "el auge y decadencia del financiamiento bancario comercial del balance de pagos de los países en desarrollo". La acumulación de la deuda, a las tasas de interés anormalmente altas de los últimos años, ha puesto fin al sistema monetario y de financiamiento

del desarrollo internacional *de facto*, basado en el crédito bancario, que rigió en el decenio de 1970. La segunda fuerza que ha actuado en los últimos años, ha sido el fuerte compromiso de combatir la inflación sobre la base de restricciones de la demanda global. Tal orientación se dio en el contexto de una política internacional unilateral que fue posible gracias a la adopción de tipos de cambio flotantes. El peculiar proceso de deflación así provocado, con sus altas tasas reales de interés y bajos precios de los productos primarios, planteó, naturalmente, difíciles problemas para todos los deudores, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo.

La solución del problema de la deuda exigiría el reemplazo del financiamiento de los bancos comerciales para los países en desarrollo por algún nuevo sistema que acaso supondría una función mucho más relevante para las instituciones públicas. La solución también implicaría aplicar políticas para el crecimiento económico basadas en una estrecha coordinación entre los países. Esta coordinación permitiría vencer los desequilibrios de hoy en día con el menor perjuicio posible, tanto para los países industrializados como para aquellos en desarrollo. Por esas dos razones, la solución al problema de la deuda se relaciona íntimamente con la reforma del sistema monetario internacional. El presente artículo se dedica a exponer esta línea de razonamiento.

I

La banca comercial y las instituciones públicas en el financiamiento de los países en desarrollo

Al comenzar el decenio de 1970 los préstamos de la banca comercial representaban apenas una pequeña fracción del endeudamiento total de los países en desarrollo. En efecto, en 1971, la proporción de los préstamos bancarios en la deuda total de estos países apenas superaba ligeramente el 10% mientras que los créditos oficiales, bilaterales y multilaterales, representaban más de dos tercios de ese mismo total (UNCTAD, 1985, p. 65). Sólo el 15% de los ingresos netos totales de los países en desarrollo, en 1970, provenía de la

banca comercial; pero hacia 1981 esta cifra había subido a más del 27% (Banco Mundial, 1985, cuadro 2.3, p. 21). Las tasas de crecimiento de esos préstamos se situaban en torno al 40% o el 50% anual en el primer quinquenio del decenio de 1970 y llegaron a casi 30% en el período 1975-1979. Por otro lado, hacia 1979, los préstamos de fuentes oficiales habían bajado a 55% de la deuda total a mediano y largo plazo de los países en desarrollo (UNCTAD, 1985, pp. 65 y 66).

Las causas de este crecimiento inusitado del

crédito bancario comercial a los países en desarrollo han sido ampliamente discutidas. Por el lado de los deudores, las principales razones radicaron en, uno, la necesidad de financiar déficit de balance de pagos generados por la primera crisis petrolera y en, dos, la facilidad de acceso a un gran volumen de recursos. Por el lado de los prestamistas, los bancos aprovecharon la oportunidad para desarrollar una actividad muy lucrativa, sobre la base de los amplios fondos depositados en ellos por los países exportadores de petróleo.

También sirvieron para expandir el mercado algunas innovaciones que se introdujeron en los contratos de crédito. La formación de consorcios para préstamos con la incorporación de la cláusula recíproca en caso de incumplimiento repartía el riesgo entre una multitud de acreedores y colocaba al deudor en una situación tal que aumentaba evidentemente la penalidad por incumplimiento de cualquier compromiso específico. El riesgo soberano, en todo caso, así lo suponían los acreedores, era pequeño. Aunque fuera más difícil hacer cumplir los contratos de crédito acordados con países, que aquellos efectuados con pequeños deudores nacionales, el enfoque tradicional sostenía que los países no podían ir a la quiebra. Aun hace muy poco tiempo se ha argüido que el crédito a los países soberanos es menos riesgoso que las operaciones en el mercado interno. En su conocido trabajo sobre la deuda internacional, William Cline ofrece un cálculo en el que muestra que los empréstitos internos adolecen de un riesgo que equivale a dos y media veces al que involucran los préstamos a países.¹

La principal innovación en el crédito bancario a los países en desarrollo, sin embargo, fue la institución de préstamos a tasa flotante de interés, que permitió a los bancos transformar los pasivos de corto plazo en activos de mediano plazo sin asumir ningún riesgo por variación de tasas de interés. Así, los préstamos con tasas de interés flotantes representan ahora más de la mitad de la deuda pública de los principales deudores y casi 43% de la de todos los países en

desarrollo en su conjunto (Banco Mundial, 1985, cuadro 2.4, p. 21).

Con la segunda crisis del petróleo, las necesidades de financiamiento del balance de pagos no hicieron sino aumentar para los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Hoy en día, sin embargo, mirando retrospectivamente, puede apreciarse que el ritmo del crédito bancario había comenzado ya a decaer. En efecto, la tasa anual de crecimiento de las colocaciones externas de los bancos en los países en desarrollo superaba el 33% en el trienio 1975-1977 y llegaba casi a 24% tanto en 1978 como en 1979. Pero antes de la crisis de 1982, ya en 1980 y 1981, había bajado a 20% y 15%, respectivamente (UNCTAD, 1985, cuadro 20, p. 103).

El ritmo de crecimiento más lento del crédito bancario a los países en desarrollo ya antes de la crisis de la deuda parece apoyar la hipótesis de que el crecimiento anterior había sido un fenómeno único asociado con una etapa de diversificación de las carteras bancarias. Aun sin la crisis de la deuda, el sistema financiero y de comercio internacional habría estado sometido a fuertes presiones para aceptar tal declinación en un mecanismo importante del sistema financiero internacional. Esa desaceleración fue particularmente grave ya que sucedió en el mismo momento en el que subían rápidamente las tasas de interés como consecuencia de una significativa modificación en la política económica de los Estados Unidos. En efecto, el promedio de las tasas de interés sobre la deuda a tasa flotante, de mediano y largo plazo, para los países en desarrollo en su conjunto, subió de 12% en 1979 a 17.4% en 1981 (UNCTAD, 1985, p. 71). Se ha calculado que el exceso de pagos por concepto de interés absorbió más de la mitad del financiamiento neto adicional conseguido por más de un país y que el total de intereses superó a los nuevos créditos para varios de ellos (UNCTAD, 1985, p. 81).

Al influjo de las consecuencias de la crisis después de 1979, algunos indicadores de la deuda tendieron a empeorar aún más. En particular, la relación entre deuda y producto interno bruto y servicio de intereses y producto interno bruto, para el conjunto de los países en desarrollo, subió abruptamente entre 1978 y 1981 de 21% a 22.4% y de 1.1% a 1.9%, respectivamente (Banco Mundial, 1985, cuadro 2.6, p. 24).

No sólo el alza de las tasas de interés sino,

¹Muestra que la tasa media de pérdida en los préstamos a países podía estimarse en 0.28% por año del valor de los préstamos, mientras que la tasa correspondiente para los préstamos internos —aplicada a los nueve bancos más grandes— fue de 0.72% (Cline, 1983, pp. 100 y 101).

también, el empeoramiento en las condiciones de los nuevos créditos ocasionaron una presión desde el lado financiero sobre el balance de pagos de los países deudores. En efecto, los márgenes subieron en 1980 y 1981 y los plazos medios de vencimiento se redujeron, acompañados de una acumulación importante de deuda a corto plazo (Banco Mundial, 1985, recuadro 8.6, pp. 118 y 119).

Estas circunstancias pueden interpretarse como comprobaciones adicionales de que los bancos mostraban menos interés en participar en el financiamiento de las necesidades de balance de pagos de los países en desarrollo ya desde 1979 y antes de que ocurriera verdaderamente la crisis de la deuda. Pero a partir de 1982, esta tendencia se fortaleció por las dificultades del servicio de la deuda de algunos grandes deudores. Para comprender mejor la reacción de los bancos comerciales frente a estas dificultades es importante tener en cuenta su propia posición.

Hacia fines de 1982, el grado de compromiso del capital de los bancos estadounidenses en préstamos a países en desarrollo —no superavitarios de capital— y a Europa oriental era extremadamente alto. Para el conjunto de los bancos estadounidenses, los préstamos a estos países representaban 182.8% de su capital. Para los nueve más grandes ubicados en los centros monetarios la cifra correspondiente era 287% (Cline, 1983, pp. 32 y 33 y WFM, 1985 a, p. 4). Pero, también, otros bancos estaban altamente comprometidos con deudores en problemas. A fines de 1983, por ejemplo, dos de los bancos comerciales más grandes de Gran Bretaña —el Lloyds y el Midland— tenían una participación proporcionalmente mayor en la deuda latinoamericana (exceptuado México) que cualquiera de aquellos nueve grandes bancos de los Estados Unidos (*Financial Times*, 1984). Los bancos de la República Federal de Alemania también tenían grandes compromisos en Europa oriental, donde eran acreedores de más de 60% de la deuda polaca.

Al cerrar el decenio de 1970 y comenzar el de 1980, los coeficientes capital-activos habían estado descendiendo para los bancos de muchos de los países industrializados, presumiblemente a consecuencia, en parte, del acelerado crecimiento de sus préstamos internacionales (Banco Mundial, 1985, recuadro 8.4). Además, en un medio económico internacional distinto, las anteriores

ventajas del crédito a tasa flotante se volvieron contra los acreedores. En efecto, con las tasas de interés altas y volátiles que generaba la nueva política monetaria de los Estados Unidos, las dificultades de los deudores implicaban un alto riesgo tanto de transferencia como comercial.

Si bien es cierto que los países no van a la quiebra, la experiencia histórica confirma que tanto los países desarrollados como aquellos en desarrollo pueden repudiar sus obligaciones internacionales. No es de sorprenderse, por lo tanto, que el crédito bancario a todos los países en desarrollo creciera sólo en 6.6% en 1983 (casi igual que la meta de 7% sugerida durante las negociaciones del Fondo Monetario Internacional con algunos de los más grandes deudores) y aún menos (2%) en 1984. Las cifras para el año 1985 mostraban un ritmo aún más lento que el del año anterior (WFM, 1985 a, p. 11 y BPI, 1985).

Por otro lado, gran parte de los nuevos créditos es resultado de lo que el Banco Mundial denomina “empréstitos concertados” al amparo de una reprogramación de la deuda bajo la orientación del Fondo Monetario Internacional. En efecto, de 30 200 millones y 22 700 millones de dólares por concepto de préstamos de consorcio en eurodivisas para los años 1983 y 1984, 14 300 millones y 11 300 millones de dólares correspondían a “empréstitos concertados” (Banco Mundial, 1985, recuadro 8.6, pp. 118 y 119).

Como resultado de este lento crecimiento del crédito bancario para los países en desarrollo, las cifras del grado de compromiso del capital en tales operaciones para los nueve bancos estadounidenses más grandes han caído abruptamente, desde el 287% ya mencionado de 1982 a 214% hacia fines de marzo de 1985, la cifra más baja registrada jamás después de 1977 (WFM, 1985 a). Los coeficientes de capital-activos también han estado mejorando aceleradamente para los bancos estadounidenses, desde un 5% a fines de 1982 a un 6.27% a fines de 1984, para las 15 instituciones más grandes. El mejoramiento de los coeficientes bancarios se ha obtenido gracias a un rápido incremento en la capitalización bancaria a una tasa de alrededor de 9% a 10% anual (Bergsten y otros, 1985, p. 31).²

²Henry Terrel (1984), Jefe de la División de Operaciones Bancarias Internacionales del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, calcula que el capital de los

En la evolución y estrategia comerciales de los bancos es difícil distinguir entre el impacto de la actividad regulatoria y las variaciones que obedecen a las fuerzas del mercado. En cuanto a los coeficientes de capital a activos —por lo menos en los Estados Unidos— los factores reguladores han tenido sin duda una influencia considerable. En realidad, la acción ejercida sobre estos coeficientes ha sido la principal reacción ante la amenaza que se cernía sobre las estructuras financieras. Esta amenaza ha provenido de la crisis de la deuda, tanto de la de los países en desarrollo como de la de los sectores primarios internos, sobre todo la agricultura y la energía, siendo esta última la causa de la quiebra en 1984 del Continental Illinois Bank, uno de los 10 bancos más grandes del país.

Las exigencias en cuanto al coeficiente de capital a activos se elevaron al 5% en 1983. Después de la crisis del Continental Illinois Bank se volvieron a subir, a 5.5% y en abril de 1985 al 6%. Se discute un nuevo reglamento, que podría exigir una nueva elevación de este coeficiente y que también incorporaría algunas operaciones fuera del balance como las cartas de crédito pendientes de pago. La propuesta incluye un nuevo concepto, es decir, el de exigencias diferenciadas para distintos tipos de activos. Las deudas del Tercer Mundo se colocarían, por supuesto, en la cima de la escala (Nash, 1986).

Elevar el coeficiente de capital a activos podría suponer una contradicción en la estrategia bancaria. Como consecuencia de la crisis de la deuda, las acciones bancarias han perdido valor, de manera que no representan ya un medio de capitalización. Por lo tanto, las exigencias de capital tienen que atenderse mediante la reinversión de ingresos en el preciso momento en que se están desalentando algunas actividades lucrativas por ser demasiado arriesgadas. Los bancos han preferido no emplear su propio capital y usar, en vez, las llamadas operaciones fuera de balance, algunas de las cuales son de alto riesgo. Veremos más tarde cómo un fenómeno de esa naturaleza se vincula con el predominio de las transacciones en valores en los mercados financieros internacionales. Subsiste el hecho de que, en opinión de las autoridades reguladoras y de

más de unos pocos banqueros, deben restablecerse los coeficientes de capital a niveles más altos, compatibles con las nociones históricas de una gestión prudente.

Como consecuencia de la crisis de la deuda, las autoridades, también han impuesto reglamentos más estrictos sobre clasificación de las deudas y establecimiento de reservas. En los Estados Unidos, los préstamos por los cuales no se ha cobrado interés en los 90 días anteriores tienen que clasificarse como "no cumplidos" y el interés que habían devengado hasta ese momento debe descontarse de los ingresos que se registran en los balances trimestrales. En realidad este reglamento se hizo más estricto en junio de 1984, en la época del conflicto sobre la deuda argentina, a fin de evitar las crisis recurrentes de fin de trimestre que se sucedían con el sistema antiguo, bajo cuyas reglas el castigo por intereses no percibidos se efectuaba recién en ese momento y no día a día durante su transcurso.

La continuación del no pago de intereses durante seis o más meses es uno de los factores importantes que podría hacer que un país se clasificara como "subnormal" o de "valor disminuido". En este caso los bancos tienen que establecer reservas a un determinado nivel que se especifica como porcentaje del valor nominal de los préstamos. Cinco países fueron colocados en esta última categoría a fines de 1983 y uno más —el Perú— presumiblemente se agregó a la lista en 1985. Las provisiones contra el incumplimiento se han limitado a unos pocos casos en los Estados Unidos, pero aparentemente sería una práctica difundida en Europa continental, donde ayuda también un tratamiento fiscal muy flexible y generoso de tales reservas.

Por otro lado es importante señalar que ni los reglamentos ni las prácticas contables exigen que los bancos castiguen en sus balances el valor de los préstamos con problemas a menos que cambien de mano o de naturaleza de contrato. Por consiguiente, los préstamos a los países en desarrollo están registrados a su valor nominal aunque se comercien en un mercado secundario, más bien marginal, con descuentos de 15% a 75%.³

bancos de este país aumentará en los próximos años a una tasa de alrededor del 9% anual.

³Véase Montagnon (1986). Se ha estimado también que el mercado de valores en 1983 implícitamente —a través del precio de las acciones bancarias— valoraba los préstamos a los

De mayor importancia sin embargo que la presión reglamentaria para desalentar el crédito bancario a los países en desarrollo es la influencia de algunos acontecimientos en los mercados y estructuras financieros, así como el comportamiento de la economía mundial. En efecto, después de un prolongado período en que los bancos comerciales actuaban en función del crecimiento—prestar a los países en desarrollo era un arbitrio atractivo para cumplir esa estrategia— en los últimos años una mayor conciencia de los riesgos ha estimulado una preocupación mayor por la rentabilidad y los niveles de capitalización (OCDE, 1983 y 1985 a). El riesgo, a su vez, tiene su origen en un ambiente económico mucho más inestable, es decir con mayor variación de los tipos de interés y de cambio, y, por supuesto, en los problemas de los países muy endeudados.

Por consiguiente, los bancos han estado buscando nuevas actividades o nuevos enfoques para las antiguas, que les permitieran elevar sus utilidades —la base más segura para generar aumentos de capital en un contexto de menor confianza en la bolsa de valores— sin comprometer nuevos capitales. Las operaciones fuera de balance que suponen pasivos contingentes sin un compromiso inicial de fondos, o la intermediación pura de valores de terceros, ha generado incrementos considerables en los ingresos por comisiones y utilidades sin grandes exigencias sobre sus propios capitales y reservas. Además, se ha visto la forma de aumentar el capital con instrumentos distintos a la emisión de nuevas acciones como lo son las emisiones de letras a tasas flotantes perpetuas cuyo resultado es admisible como parte del capital propio.

Todo este proceso ha conducido a un predominio de los valores mobiliarios en los mercados financieros internacionales. Cálculos publicados por el Banco de Pagos Internacionales

principales deudores en un 79% de su valor nominal. (Véase Bergsten y otros, 1985, p. 28.) Otro reglamento y norma contable que influye sobre el tratamiento regulatorio de los créditos hacia los países en desarrollo es el requisito de publicidad de las denominadas reestructuraciones de préstamos en problema, a saber, renegociaciones de préstamos que suponen concesiones con respecto a las condiciones originales. Tal requisito no se aplica, necesariamente, a una relajación de las condiciones de un préstamo en la medida en que las nuevas condiciones acordadas correspondan con las habituales en el mercado.

(BPI) muestran que en 1981 de un total de financiamiento neto internacional —tanto préstamos como valores— de 190 000 millones de dólares casi un 87% correspondía a préstamos bancarios. Esta proporción decayó a alrededor de 65% en el período 1982-1984 y en el primer semestre de 1985 había bajado a apenas 42% (Banque des Réglements Internationaux, 1985, cuadro IV, p. 24).

Esa evolución de los mercados financieros internacionales se relaciona no sólo con la estrategia bancaria sino que refleja modificaciones fundamentales en los prestatarios y prestamistas finales. El préstamo de consorcio en eurodivisas reinaba en la época en que los fondos se originaban en los países de la OPEP —con una preferencia, por lo menos al comienzo, por los depósitos bancarios— y se prestaban a los países en desarrollo que tenían escaso acceso a los mercados de valores. Ahora, los fondos se originan principalmente en algunos países industrializados —estando entre ellos Japón a la cabeza— y tiene una importante salida en el financiamiento —mediante compra de bonos— de los déficit del Gobierno federal de los Estados Unidos.

El mercado ha visto también desarrollarse instrumentos híbridos como los servicios de emisión de letras y los empréstitos transferibles, que han borrado las diferencias entre préstamos y bonos al mismo tiempo que dan ocasión a los bancos comerciales para operar sin comprometer sus recursos a largo plazo.

La acelerada creación de nuevos instrumentos de intermediación financiera se ha incorporado sólo muy recientemente a las reglamentaciones bancarias. La difusión acelerada de operaciones fuera de balance que implican importantes riesgos ha llevado a reglamentaciones que, en el caso del Banco de Inglaterra, exigen hasta un 50% de cobertura de capital para la emisión de letras, y el tope de la escala de coeficientes de capital para las cartas de crédito en la nueva reglamentación en consideración por las autoridades bancarias de los Estados Unidos.

La consecuencia para los países en desarrollo en todo caso es que, como lo ha analizado el BPI, el mercado financiero internacional se ha vuelto altamente segmentado. Para los países que tienen problemas de deuda, hay un mercado de créditos “concertados” o “involuntarios” sobre la base de la necesidad que sienten los grandes ban-

cos de cuidar sus abultadas carteras comprometidas en esos países. Ello ha representado la mitad del mercado de préstamos de consorcio en eurodivisas en 1983-1984 que, a su vez, registra volúmenes de alrededor del 50% de su nivel máximo antes de 1982. Para otros países en desarrollo subsiste un acceso limitado a los consorcios de préstamos de los bancos internacionales, pero últimamente se ha recurrido al mercado de letras a tasas flotantes y a otras colocaciones de valores que suponen costos de captación más bajos. En realidad, gran parte de la actividad de este sector se relaciona con la cancelación de préstamos anteriores y con refinanciamiento mediante nuevos instrumentos. Como ocurría con el otorgamiento de préstamos a fines del decenio de 1970, la actividad bancaria en documentos negociables y en operaciones fuera de balance se está realizando en condiciones de márgenes muy reducidos y con una acumulación creciente de riesgos (Banque des Réglements Internationaux, 1985, pp. 25-26).

Para los países en desarrollo muy endeudados las perspectivas no podrían ser más deprimentes. Su baja calificación como deudores —medida por los mercados financieros— los excluye de las fuentes del financiamiento privado internacional que no sean los créditos “involuntarios” o, con cierto grado de optimismo si el ajuste tuviera éxito, los créditos bancarios “voluntarios”. Este tipo de crédito seguramente crecerá, si es que crece, a un ritmo lentísimo en los años por venir, debido a que los bancos necesitan reconstituir su base de capital— proceso que demorará mucho tiempo.⁴ Sobre la base de las proyecciones más optimistas acerca de los resultados del presente proceso de ajuste de los países muy endeudados, el indicador más fidedigno del riesgo —es decir la relación deuda a exporta-

ción— demorará en la mayoría de los países mucho tiempo antes de bajar a un nivel seguro, esto es, algo entre un 150% y 200%. De hecho, para los 10 deudores principales la relación media subió entre 1982 y 1985 de 257% a 308% (WFM, 1985 a, cuadro 6, p. 4).

Simultáneamente, los bancos se verán atrapados en un proceso de elevación de su insatisfactoria base de capital —la otra cara de la medalla, podría decirse, de los altos coeficientes de endeudamiento de los países en desarrollo— por lo que no querrán emplear sus propios recursos en préstamo alguno, y mucho menos con países endeudados con los cuales están todavía muy comprometidos precisamente en términos de su capital. La paradoja se complica por el hecho de que como la deuda bancaria forma la parte proporcionalmente más grande de la deuda externa de estos propios países —casi dos terceras partes para los 15 países del plan Baker— se obliga a los deudores a asumir la acrecentada carga inducida por las elevadas tasas reales de interés, para terminar contribuyendo a las arcas de los bancos comerciales. Esta contribución se sustenta en el empleo de otras fuentes de financiamiento internacionales o en la generación de grandes excedentes comerciales que suponen una transferencia negativa de recursos hacia los países industrializados.

La acumulación de la deuda con los acreedores bancarios, aunque un instrumento cómodo para el financiamiento del desarrollo y la creación de liquidez durante el decenio de 1970, parece haber llegado a su fin. Habrá que establecer un nuevo sistema, a menos que la posición de balance de pagos de los países en desarrollo se transforme a fondo en un futuro inmediato. Tendencias que ya operaban antes de la crisis de la deuda y que fueron reforzadas por sucesos posteriores, hacen descartar como una fuerza principal en los años venideros para el financiamiento de los países deudores a los bancos comerciales. ¿Cuáles son las perspectivas con respecto a otras fuentes de financiamiento?

Analícemos, en primer lugar, una de esas fuentes de financiamiento que ha sido mencionada con insistencia, a saber, la inversión directa extranjera. La principal observación con respecto a ella es que, para los 10 deudores más grandes, en su punto máximo de auge, con un promedio al año de 6 303 millones de dólares (en 1981/

⁴Lessard y Williamson (1985, p. 17) presentan una estimación del crecimiento futuro del crédito bancario a los países en desarrollo en el futuro cercano, a saber, un 3% anual del que el grueso estaría constituido sólo por financiamiento del comercio. La participación de los 10 deudores principales aumentó a una tasa de 2% por año desde fines de 1982 a marzo de 1985, cifra que podría haber mejorado últimamente después de la entrada en vigor de la sección acerca del dinero fresco en el programa argentino que comenzó a ejecutarse a comienzos de julio de 1985. (Véanse WFM, 1985 a, p. 4 y también los comentarios de Lawrence S. Brainard del Bankers Trust Co. (1984).)

1982) no representaría más que 15% de los pagos anuales por concepto de intereses de esos mismos países. En realidad, además, la inversión directa extranjera ha descendido más bien abruptamente. Esto es consecuencia natural del desaliento provocado por la crisis económica generada por el peso del endeudamiento más bien que de una antipatía irracional y un reglamentarismo supuestamente excesivo por parte de los gobiernos o la opinión pública de los países en desarrollo. Pese a todas sus posibles ventajas en cuanto aporte de conocimientos sobre la comercialización o las tecnologías de producción y gestión, la inversión directa extranjera no ha de ser una fuerza de efectos significativos sobre el balance de pagos.

Relacionado en alguna forma con la inversión directa extranjera, se encuentra el asunto de la fuga de capitales. Todavía en el período 1983-1984, los egresos de capital de los 10 países más altamente endeudados representaban más de la mitad del volumen de la nueva deuda acumulada (WFM, 1985 a, cuadro 5). En tal egreso han influido decisivamente no sólo algunas tendencias de largo plazo sino también algunos acontecimientos más recientes. Desde un punto de vista de largo plazo, la fuga de capitales desde los países deudores es sólo un caso más de un fenómeno mundial de diversificación de carteras por los inversionistas locales, que aprovechan la internacionalización de los mercados financieros. En tiempos más recientes esa tendencia se ha visto estimulada por la gran rentabilidad que puede obtenerse con colocaciones financieras a consecuencia de las altas tasas reales de interés, así como de reformas institucionales, como la eliminación de las retenciones impositivas en la fuente. Para los países deudores es difícil competir contra esa rentabilidad, problema que se complica por las consecuencias recesivas de los planes de renegociación de la deuda. Parece haber escasa probabilidad de que vuelvan a afluir los capitales, en volumen significativo, aunque una buena política macroeconómica por parte de los países deudores podría, al ofrecer mejores perspectivas para la reinversión privada, aumentar tal afluencia dentro de ciertos límites. El tratamiento fiscal interno de este problema es por cierto un tema muy controvertido, particularmente en aquellos países en los que se han instituido sistemas de subsidio de la deuda externa privada —relacio-

nados íntimamente con operaciones en que los depósitos de las mismas personas en el extranjero han funcionado como garantía colateral para los empréstitos otorgados por los bancos extranjeros.

Por lo tanto, de entre las potenciales fuentes de financiamiento sólo restan las fuentes oficiales o con aval público. Examinemos en primer lugar los esquemas bilaterales. A raíz de la mayor participación de los préstamos bancarios en el financiamiento del balance de pagos para los países en desarrollo, los créditos oficiales de exportación perdieron parte de la suya durante el decenio de 1970. Como porcentaje de los ingresos totales de los países en desarrollo, los créditos de exportación bajaron de 15% a comienzos del decenio de 1970 a 12% en 1981; de ahí en adelante siguieron bajando para llegar a sólo 8% en 1983 (Banco Mundial, 1985, recuadro 7.2, pp. 96-97). En gran medida, esa caída es sólo una expresión del descenso de las importaciones de los países en desarrollo y, más concretamente, de sus importaciones de bienes de capital. Sin embargo, también hay razones por el lado de la oferta que explican la reducción en los créditos de exportación. Aunque las tasas de interés que se cobran sobre los créditos de exportación han estado subiendo desde abril de 1978, cuando se firmó un acuerdo entre los países de la OCDE al respecto, el alza de las tasas de mercado desde fines de 1979 había aumentado el total de los subsidios por intereses de 2 000 millones de dólares en 1978 a 5 500 millones en 1981. Los organismos de crédito a la exportación recobraron 1 000 millones de dólares en 1982 y 2 500 millones en 1983, menos que sus egresos y eso en el mismo momento en que la austeridad fiscal en todos los países de la OCDE exigía de sus organismos oficiales que se bastaran por sí solos (UNCTAD, 1985, pp. 114-115).

Como consecuencia de lo anterior, los organismos de crédito a la exportación han sido criticados por su comportamiento imitativo que ha sido más marcado aún que el de los bancos comerciales; es decir, su comportamiento ha sido procíclico. Las condiciones de los préstamos se han vuelto cada vez más onerosas y, lo que es peor, se ha suspendido la cobertura a países que han iniciado renegociaciones con el Club de París. Sólo con gran rezago se ha vuelto a dar esa cobertura una vez que las negociaciones hubie-

ron fructificado. En consecuencia, para los 10 mayores deudores —de los cuales ocho han apelado al Club de París— los créditos de exportación oficiales netos provenientes de los países de la OCDE bajaron de un promedio anual de 3 700 millones de dólares en 1979-1981 a 2 740 millones en 1982-1984. Para cinco de los 10 países las corrientes netas fueron, de hecho, negativas (WFM, 1985 a, cuadro 18, p. 11).

Hay evidente necesidad de ampliar el papel que desempeñan los organismos oficiales de crédito a la exportación tanto a largo plazo como en el contexto de la crisis de la deuda. En realidad, algunos de los planes para resolver el problema de la deuda giran en torno de un aumento radical de los fondos provenientes de tales organismos. También se necesita cobertura no sólo para los bienes de capital sino para insumos corrientes, como lo previó el Eximbank para el Brasil en 1983. Pero el papel que pueden llegar a desempeñar está íntimamente relacionado con la política monetaria y fiscal de los países de la OCDE, que en su presente etapa deflacionaria ha conspirado contra un auge de sus actividades.

En lo que toca a las instituciones multilaterales, cabe observar que el Banco Mundial aumentó sus erogaciones a los países endeudados, llegando a un total de casi 5 000 millones de dólares en el período desde fines de 1982 a junio de 1985 para los 10 deudores principales. En términos de tasa de incremento, sin embargo, esta cantidad no es muy superior a la tasa de interés que regía en esos mismos años. Los procedimientos del Banco Mundial han sido acerbamente criticados a raíz del lanzamiento de la iniciativa del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos —James Baker— con respecto al problema de la deuda, lo que nos exige de mayores comentarios. Pero, además, subsiste la oposición del Gobierno de los Estados Unidos a aumentar los recursos del Banco Mundial lo que impide, en el mediano plazo, una mayor movilización de fondos con destino a los países endeudados. Mientras tanto, un obstáculo aún mayor para que el Banco Mundial pueda cumplir un papel más relevante en la solución de la crisis de la deuda es la condicionalidad adicional y la condicionalidad recíproca con el Fondo Monetario Internacional que se está tratando de imponer en sus préstamos de desembolso rápido. Los países deudores, además, encuadrados por planes del FMI, también tropiezan

con severas limitaciones presupuestarias para cumplir las exigencias de contraparte local que involucran los préstamos del Banco Mundial. Pero es, sobre todo, el intento de promover propuestas de programas unilateralmente ideologizadas a través de la condicionalidad de los préstamos, lo que aparte de no ajustarse plenamente a los estatutos del Banco, impide a los países deudores aprovechar más plenamente su acceso potencial a tales recursos.

No puede dejar de subrayarse el papel del Fondo Monetario Internacional en la provisión directa de recursos en el contexto de la crisis de la deuda. El Fondo, en efecto, prestó casi 10 000 millones de dólares desde fines de 1982 a mediados de 1985 a los 10 principales deudores (WFM, 1985 a, cuadros 8 y 9, p. 5). Para los 15 países deudores previstos en la iniciativa Baker, en el período de 1982-1984, el Fondo proporcionó cerca del 20% del financiamiento externo.

Aparte de las discrepancias sobre la condicionalidad, las dificultades para una continuación de ese papel están a la vista. El acceso a los recursos del Fondo se ha vuelto más rígido y no parece haber ninguna iniciativa en camino para reponer los fondos amparados por la política de acceso ampliado que ha reemplazado al servicio del financiamiento suplementario. De hecho, pese al pequeño potencial de expansión del crédito privado para los países en desarrollo en un futuro cercano, parece que la política de los principales países industrializados es mantener al Fondo Monetario Internacional como un prestamista de última instancia y estimular la estabilización y el ajuste más bien que facilitar nuevo financiamiento. Por consiguiente, el Fondo Monetario Internacional muy pronto podría llegar a ser un receptor neto de fondos. Los repagos están subiendo muy aceleradamente a medida que tocan a su fin los planes posteriores a 1982. Y los países que busquen un renovado apoyo del Fondo descubrirán que sus giros difícilmente superan sus repagos (WFM, 1985 a, cuadro 15, p. 9).

De seguirse las políticas actuales, por lo tanto, parecería haber muy poca posibilidad de que las instituciones oficiales vuelvan a actuar para asumir el papel que han abandonado los bancos comerciales, a saber, el de proveer liquidez y el financiamiento para el desarrollo. En el corto plazo se da el hecho más grave aún de que la

pérdida neta de recursos que resulta de la importante diferencia entre los pagos de intereses a los bancos y el "dinero fresco" que ellos proporcionan está siendo cubierta obligadamente por los países deudores mediante la acumulación de saldos comerciales positivos. Tal pérdida significa una transferencia real negativa de recursos de los países en desarrollo hacia los países industrializados. En el caso de América Latina, por ejemplo, la transferencia negativa neta acumulada de recursos reales, en el período 1982-1984, superó los 106 000 millones de dólares (sin contar los efectos de la relación de precios del intercambio), es decir, un promedio cercano al 3.2% del ingreso nacional total de la región (CEPAL, 1985).

Las consecuencias de la grave carga del servicio de la deuda externa, por lo tanto, han cerrado una era de financiamiento fácil con crédito bancario comercial, cuyas condiciones en todo caso nunca fueron totalmente satisfactorias para los países en desarrollo. Es necesario instaurar un nuevo sistema financiero que impida que la

transferencia negativa de recursos se vuelva crónica, a consecuencia del gran volumen de la deuda pendiente. Los cálculos de la UNCTAD por ejemplo, señalan que con las tasas actuales de interés, sería muy difícil imaginar cualquier otra fuente de crédito que fuera suficiente para llenar el vacío, y aunque estuviera disponible en términos concesionales, todo el proceso podría muy pronto culminar con la acumulación de un problema de endeudamiento incluso más serio (UNCTAD, 1985, pp. 107-110).

Ninguna reforma del sistema internacional de creación de liquidez y de financiamiento del desarrollo parece entonces satisfactoria. Pero en realidad las tasas de interés no son fenómenos naturales. ¿Sería concebible que las tasas de interés fueran suficientemente bajas como para generar un alivio considerable de la carga de la deuda para los países en desarrollo? ¿Y cuál sería la conexión entre tal posibilidad y la reforma del sistema monetario internacional? La sección siguiente está dedicada a contestar esas preguntas.

II

La coordinación de políticas económicas entre países, la reforma del sistema monetario internacional y la solución fundamental del problema de la deuda externa

Desde que comenzó la crisis de la deuda se ha discutido acaloradamente acerca de quién —banqueros o gobiernos deudores— fue responsable de la acumulación de la deuda a niveles que se consideran excesivos. Otros comentaristas tienden a culpar a los gobiernos de los países industrializados por haber estimulado activamente el proceso como forma de reciclar los superávits petroleros a través de los mercados privados. ¿Pero es realmente cierto que los niveles de la deuda son demasiado altos? La carga del servicio de la deuda, dado que "voluntaria" o "involuntariamente" los acreedores han ido accediendo a una prórroga de las amortizaciones, se reduce a la carga de los servicios por intereses. A su

vez, este servicio depende no sólo del monto del capital sino, también, de las tasas de interés.

Ahora bien, a partir del último trimestre de 1979, las tasas de interés nominales subieron aceleradamente por efecto de la nueva política monetaria que aplicó la Reserva Federal de los Estados Unidos. El énfasis puesto en la fijación de metas monetarias se sumó a su rigurosidad para generar una gran volatilidad en las tasas de interés nominales y reales. Después de esa fecha, gran parte de la acumulación de la deuda se debió a la necesidad de refinanciar el pago de intereses adicionales. Por consiguiente, se inició un sistema "Ponzi" de financiamiento bajo el cual la situación, parcialmente al menos, ha escapado

a la voluntad de los deudores (y también de los acreedores). Nuevos préstamos son otorgados para, simplemente, financiar intereses sobre la deuda ya acumulada. ¿Eran excesivos los montos de la deuda hasta 1979? ¿Es que los deudores y los acreedores habían sobrepasado irremediablemente todo límite razonable a juzgar por la experiencia histórica.

Todo lo contrario. La experiencia histórica sobre las tasas de interés es muy clara. Si se toma la tasa Prime de los Estados Unidos como la tasa de interés nominal y el índice de los precios al por mayor —que hace ya algunos años se denomina de precios del productor— en ese país como indicador de la inflación, el promedio de la tasa de interés real en los 60 años que van de 1920 a 1979 era sólo poco superior al 1% por año. Si no nos remontáramos tan atrás en el pasado y tomáramos el período 1960-1979, la tasa de interés real medio habría sido de 1.3% anual. Como es bien sabido, en el decenio de 1970 la tasa de interés real medio fue ligeramente negativa. Pero ningún gobierno prudente de un país deudor ni un banquero precavido hubiera confiado en que permanecería así.

Después de 1978 las tasas nominales de interés siguieron de cerca la inflación durante dos años, en 1979 y 1980. Pero cuando se frenó la inflación hacia 1981, las tasas nominales, aunque bajaron de nivel después de 1981 —principalmente después de la crisis de la deuda de mediados de 1982— se han mantenido a una altura que genera tasas reales de interés de alrededor de 10% por año para el cuatrienio 1981-1984. En 1985 hubo alguna reducción en las tasas nominales, que bajaron de su máximo de 13% en el tercer trimestre de 1984 a 9.5% en el segundo semestre de 1985. Pero las tasas reales permanecían, todavía, en el tramo de 6% a 7% anual.

Ningún antecedente en la experiencia anterior a 1979 hubiera indicado a un agente económico a fines del decenio de 1979 que las tasas de interés reales alcanzarían un nivel tan alto y que lo mantendrían. Los únicos otros casos de tasas reales de interés por sobre el 10% anual fueron los primeros tres años de la crisis del decenio de 1930 y el año 1921, también un año de crisis después de la inflación posterior a la primera guerra mundial.⁵ Además la dispersión alrede-

dor de estos promedios a largo plazo es bastante baja, con un máximo, en la postguerra, de 4.6% en 1967.

La cuestión, entonces, no es que gobernantes y banqueros hayan necesariamente proyectado hacia el futuro las tasas reales negativas de interés de fines de los setenta (una circunstancia más bien exótica que sólo se vio, persistentemente, en el decenio de 1940). Bastaba con imaginar una continuidad de la experiencia histórica normal para estimar que el servicio de los intereses sobre la deuda externa podría haberse enfrentado fácilmente, aun sin refinanciaciones, por medio de nuevos préstamos con un escaso esfuerzo de ajuste.

Aún en 1985, con todas las nuevas deudas acumuladas y el impacto sobre los ingresos de exportación de los menores precios registrados en la postguerra, la cuenta corriente de los 15 países más endeudados y previstos en la iniciativa de Baker habría registrado un superávit considerable de haber persistido las tasas reales de interés en sus niveles históricos. En efecto, si se mide la inflación por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, ésta era en 1985, sólo algo mayor al 2%, y si a esto se suma una generosa tasa real de interés de 1.5%, más, digamos, un margen bancario de un punto, las tasas nominales de interés no deberían haber llegado al 5% para un país deudor en desarrollo; en cambio, en ese mismo año superaban el 10%.

A una tasa nominal de interés del 5% sobre la deuda acumulada de 427 000 millones de dólares para los 15 países, a fines de 1984 los servicios por intereses no hubieran llegado a más de 21 000 millones. Pero en 1985 el saldo conjunto de comercio de esos mismos 15 países superaba los 39 000 millones con aumentos en las reservas y otros renglones de menor importancia que restaban sólo unos 5 000 millones del saldo de comercio. Por lo tanto, aun después del pago de intereses hubiera restado un superávit de casi 14 000 millones de dólares que hubiera permitido mayores importaciones o incluso una reserva

mayor —más tarde de precios de productores— que van hacia atrás hasta 1920 aparece en United States Department of Commerce (1975), y con datos recientes, la misma fuente, 1984.

⁵Una serie de tasas Prime y del índice de precios al por

de unos 3 puntos en previsión de un alza en las tasas reales de interés.⁶

Como es bien sabido no hubo en realidad, un superávit en el balance comercial de esos países en 1982. Pero si las tasas de interés no hubieran llegado a esos niveles extraordinarios y persistentes desde 1981 en adelante, un ajuste mucho menor por parte de los países deudores hubiera permitido lograr el equilibrio de la cuenta corriente y así garantizar su solvencia, y continuar, aunque en niveles inferiores, con el financiamiento de mercado.

Los argumentos sobre las responsabilidades en la acumulación de la deuda están por lo tanto mal planteados. Tanto los banqueros como los gobiernos de los países deudores han sido sorprendidos por un nivel absolutamente imprevisible y literalmente extraordinario de tasas reales de interés. Los banqueros, al aumentar los márgenes, sólo en grado menor han contribuido a ampliar un fenómeno en el que no tuvieron parte en generar y que de hecho desembocó en una situación en que gran proporción de su cartera, tanto internacional como interna, ha terminado en condiciones bastante precarias.

Hemos visto ya que a los niveles actuales de las tasas de interés es inconcebible que otras fuentes pudieran reemplazar a los bancos comerciales en generar una afluencia suficiente de financiamiento como para lograr el equilibrio de cuenta corriente. Hemos visto ahora que fue el nivel extraordinario de las tasas de interés real el que generó la crisis de la deuda y que es culpable, en alto grado, del retiro de los bancos comerciales del financiamiento para los países en desarrollo. La crisis del endeudamiento, en suma, se origina en el alto nivel de las tasas de interés. En realidad, esta es sólo una parte importante de las consecuencias de un proceso deflacionario, como lo fuera a comienzos del decenio de 1930 o en el año 1921.

El impacto sobre los países deudores de las fuerzas deflacionarias que desataron los países industrializados va mucho más allá de sus efectos sobre las tasas de interés. Los volúmenes de exportación así como sus precios, también se han visto seriamente afectados, lo que a su vez ha

empeorado la situación de balance de pagos de los países deudores. La secretaría de la UNCTAD ha calculado que la pérdida acumulada de ingresos de exportación en el período 1980-1983 debida al descenso de los precios de los productos básicos totalizó 28 000 millones de dólares para un grupo de 48 países en desarrollo. En 1984, los precios de esos productos, exceptuado el petróleo, se recobraron junto con la recuperación de la economía mundial, pero en el tercer trimestre había comenzado un nuevo descenso que continuó durante todo 1985, para acentuarse en 1986. El índice del Banco Mundial para los precios de los productos básicos había llegado en 1985 a su punto más bajo —81 de un promedio de 100 en el trienio de 1979-1981— desde que se comenzó la serie a fines del decenio de 1940 (UNCTAD, 1985, p. 78).

La sobrevaluación del dólar de los Estados Unidos también ha sido consecuencia de las políticas deflacionarias que se siguieron después de 1979, por lo que casi no tiene interés analizar qué factor —el nivel de actividad económica de la OCDE o el alto precio del dólar— ha originado los bajos precios de los productos básicos. Por supuesto que hay también fuerzas a largo plazo relacionadas con la sustitución técnica de algunos materiales, como el cobre, que no pueden sino parcialmente ser influidas por la acción política. Pero, en cambio, el descenso de los precios de los cereales, la carne y el azúcar se debe, en gran medida, directamente a los sistemas de subsidio aplicados por los países industrializados.

La combinación de altísimas tasas reales de interés y precios bajos de los productos primarios engendrados por la política económica de los países industrializados, se ha traducido en una transferencia real de recursos en sentido inverso —es decir de los países en desarrollo hacia los países desarrollados— que asume proporciones gigantescas. En América Latina, por ejemplo, la pérdida de ingreso por efecto de la caída en la relación de precios del intercambio y las elevadas tasas de interés real se acercaría en 1985, a los 30 000 millones de dólares por año, que es más del 3% del producto interno bruto de la región.⁷

⁶Las cifras sobre financiamiento externo y deuda de los 15 países que figuran en el plan Baker aparecen en *Institute of International Finance* (1985).

⁷Véase CEPAL (1985), donde aparecen cifras sobre el deterioro de la relación de precios del intercambio desde 1980 (16.5%, cuadro 9) que aplicadas a las exportaciones totales —a precios de 1985— de 91 930 millones de dólares (cuadro

Sin embargo, la necesidad de reducir las importaciones a fin de permitir esa transferencia de recursos se ha traducido en una menor compra en el exterior por parte de los países en desarrollo, cifra que la UNCTAD calcula ha implicado la pérdida de cerca de 7 millones de hombres-año de empleo en Europa y casi 1 millón de hombres-año en los Estados Unidos y Canadá en el período 1982-1984 (UNCTAD, 1985, p. 119 y cuadro 26, p. 120).

Es así como las políticas deflacionarias aplicadas en los países industrializados han dado origen a una crisis en los países en desarrollo que a su vez repercute como una nueva fuerza deflacionaria sobre los niveles de producción y empleo en los países industrializados, cualquiera sea el beneficio que pudieran haber logrado en función de la transferencia de recursos desde los países en desarrollo.

Hay un creciente consenso de opinión entre los economistas que atribuye los altos tipos de interés a la combinación específica de políticas económicas que aplicó los Estados Unidos en este período y también responsabiliza a esa combinación por el alto valor del dólar con sus efectos sobre los precios de los productos primarios. Una política de rigidez monetaria ha sido seguida por una expansión fiscal. Comenzando con las reducciones fiscales y el mayor programa de rearme de la administración de Reagan, el Gobierno de los Estados Unidos ha aumentado su déficit fiscal a un nivel que casi llega al 5% de su producto interno bruto. Como persiste un coeficiente más bien bajo de ahorro interno, el déficit se vuelca hacia el resto del mundo al buscar el gobierno fondos para llenar esa brecha. De 1982 a 1984, la cuenta de capital de los Estados Unidos experimentó un vuelco positivo de alrededor de 90 000 millones de dólares. En la zona de la OCDE, el Japón representó la mayor parte de esta mayor afluencia neta de capitales hacia los Estados Unidos. Una diferencia de alrededor de 30 000 millones de dólares fue cubierta por los países fuera de la OCDE, especialmente con una

reducción de las corrientes netas de capital hacia los países en desarrollo no productores de petróleo a medida que reducían sus déficit en cuenta corriente en unos 40 000 millones de dólares.⁸ En realidad, el Gobierno de los Estados Unidos ha reemplazado a los países en desarrollo en esta nueva etapa del reciclaje financiero internacional, en la que Japón y algunos otros países desarrollados como la República Federal de Alemania, cumplen ahora el papel que correspondía anteriormente a los países de la OPEP en la época del reciclaje del decenio de 1970. El país más rico del mundo está absorbiendo, así, recursos del resto del globo y financiando en el extranjero una gran proporción de su déficit fiscal, consecuencia de un programa ampliado de rearme acompañado de reducciones tributarias.

El problema fundamental de la política de los Estados Unidos de combatir la inflación mediante la revaluación del dólar es su asimetría. No todos los países pueden simultáneamente lograr una revaluación de sus propias monedas, aunque en un mundo de tipos de cambio flotantes puede hacerse el intento mediante un proceso de revaluaciones competitivas (en vez de la política clásica de empobrecer al prójimo con devaluaciones competitivas, sistema que el acuerdo de Bretton Woods estaba destinado a evitar). Inspirados en las supuestas ventajas de los tipos de cambio flotantes para lograr una autonomía total para la política económica en cada nación, se abandonaron los intentos tradicionales de coordinar la política económica internacional, en favor de la benéfica acción de una supuesta "mano invisible" que se aplicaría a la comunidad de naciones, así como A. Smith previó para las economías nacionales. Es así como en los últimos años hemos visto una divergencia marcada en las políticas económicas, lo que lleva a valores extremos en algunas de las variables determinadas por los mercados, por ejemplo, en los tipos cambiarios o de interés.

En algunos casos esta actitud ha sido consagrada como dogma. Vemos, por ejemplo, que Henry R. Naun —antiguo funcionario del United States National Security Council a cargo de los asuntos económicos internacionales— se declara partidario del uso afirmativo del poder económico de los Estados Unidos en el mercado y de

12) implicarían un total de unos 15 000 millones de dólares. Por otro lado cuatro o cinco puntos del alza en los tipos de interés aplicados a la deuda global de 360 000 millones (cuadro 15) implica otros 15 000 millones de dólares; la suma de ambos renglones en comparación con el producto interno bruto total de la región —890 000 millones de dólares— da un 3.3%.

⁸Véase OCDE (1985 b) y el análisis que ahí figura sobre la reorientación de las corrientes de capital.

una función relativamente pasiva en la diplomacia económica de ese país, combinación que podría, a su juicio funcionar porque su poder en el mercado internacional sigue siendo mucho mayor que el que tiene en la mesa de negociaciones (Bergsten, 1985 y Naun, 1984-85). Sin embargo, los grandes desequilibrios que está viviendo la economía mundial, de los cuales la deuda es sólo un aspecto, y algunas investigaciones académicas sobre las políticas óptimas en una economía internacional, estarían apuntando a que ha llegado el momento de reemplazar el unilateralismo por un enfoque coordinado. Las medidas proteccionistas que toman los Estados Unidos, inspiradas en el alto valor del dólar, parecen haber convencido al gobierno de la necesidad de modificar su actitud anterior y de aceptar el concepto tanto de intervenir en los mercados cambiarios como de hacerlo en forma coordinada por lo menos entre los países occidentales de la cumbre (Grupo de los Cinco).⁹

El problema de la deuda sólo encontrará solución permanente en un contexto de crecimiento económico mundial con niveles razonables para los precios de los productos primarios y para las tasas reales de interés. Las controversias sobre la magnitud exacta de las elasticidades de las exportaciones de los países en desarrollo en relación con las tasas de crecimiento de los países de la OCDE no alteran el hecho básico de que es necesario este crecimiento para que puedan ele-

varse las exportaciones de los países deudores y puedan seguir financiando tanto el servicio de la deuda externa acumulada como un volumen mayor y creciente de importaciones.¹⁰

Lo que es aún más importante, la reducción de las tasas reales de interés a los niveles históricos ciertamente eliminaría de raíz el problema de la deuda. Pero para que bajen esas tasas de interés, habría que continuar una acción coordinada entre los Estados Unidos, Europa y el Japón de manera que pueda seguir financiándose el déficit fiscal de los Estados Unidos. El problema de la deuda se relaciona íntimamente con una reforma del sistema monetario internacional que aumentaría los mecanismos de supervisión para evitar políticas "unilaterales" e introduciría, quizá mediante el establecimiento de un nuevo sistema de tipos de cambio, fuerzas que obligaran a tal coordinación. La solución fundamental, a largo plazo, de la crisis de la deuda también exigiría reformas institucionales del sistema monetario internacional a fin de generar liquidez y financiamiento suficientes del desarrollo como para reemplazar a los bancos comerciales en el papel que desempeñaron en el decenio de 1970.

⁹Oudiz y Sachs (1984) han investigado cómo una serie de políticas desconexas probablemente resulte ineficiente. Véase también Marris (1985).

¹⁰Véase Cline (1983), capítulo 3. También Dornbusch y Fisher (1984), presentan otros cálculos de las mismas elasticidades. En cuanto al concepto de que el crecimiento de la economía mundial es absolutamente indispensable para la solución del problema de la deuda, véase el discurso pronunciado por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos —James Baker— en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Seúl, octubre de 1985) y WFM (1985 b).

III

El proceso de ajuste en los países altamente endeudados, la condicionalidad y el problema de la deuda en una etapa de transición hacia una economía mundial en crecimiento

Demorará algún tiempo volver a un proceso de crecimiento con estabilidad de precios y tasas de interés real más bajas, así como niveles razonables de precios de los productos básicos. Esperemos que esto no suponga un "aterrizaje de emergencia" para el valor del dólar dado las consecuencias negativas que puede tener para todos los países. Mientras tanto, hay urgente necesidad de aliviar la carga de la deuda, la que no sólo se ha traducido en estancamiento y crisis para los países en desarrollo, sino que ha demostrado, también, ser una fuerza deflacionaria más en la economía mundial y se cierne como grave amenaza sobre la estabilidad del sistema financiero internacional.

Las medidas que deben tomarse deberían enfocar las causas fundamentales del problema. No sería lógico suponer que el problema de la deuda se produjo por el fracaso simultáneo de la gestión económica por parte de todos los países afectados, dadas sus diferencias en cuanto a política económica y régimen político. Después de tres años de ajuste y de un vuelco radical de sus balanzas de pagos en cuenta corriente, lo que subsiste del problema de la deuda es, sin lugar a dudas, ajeno al control de los países deudores. El problema de la deuda, tal cual se da ahora, debe verse como lo que en realidad es, es decir, como un impacto externo causado por las políticas económicas que siguen los países industrializados, que han colocado los valores de variables económicas claves en niveles anormales, sin que haya razón para suponer que tales políticas no serán rectificadas. Se trataría, por lo tanto, de un impacto reversible, y a fin de no introducir otro factor deflacionario innecesario en la economía mundial, debiera tratarse con la provisión de financiamiento, para evitar así una mayor contracción de la demanda global. Más aún, un impacto exógeno reversible no debiera traducirse en un ajuste en la asignación básica de recursos que pudiera después ser difícil de modificar. Es

decir, que si los actuales niveles de las tasas de interés fuerzan a la necesidad de altos superávits de comercio, no sería lógico inducir una promoción acelerada del sector de exportaciones o la inversión en sustitución de importaciones, que serán innecesarias una vez que esas tasas de interés hayan vuelto a sus valores normales. En términos de señales de mercado, los precios de hoy (niveles de los tipos de cambio y de interés) no constituyen una orientación adecuada para las decisiones de inversión a largo plazo ya que están muy distantes de cualquier equilibrio concebible a largo plazo.

Hasta ahora, sin embargo, la administración del problema de la deuda ha seguido una trayectoria totalmente distinta de la señalada. Los países deudores se han visto obligados a recortar sus gastos internos, lo que ha dado origen al desplome de las importaciones. Y la única esperanza que se les ha ofrecido es que habrá una solución a sus dificultades en un crecimiento basado en las exportaciones, el que debe apoyarse en la correspondiente reasignación de recursos. Ahora bien, una cosa sería justificar una acción equivocada arguyendo que el racionamiento del crédito hacia los países en desarrollo hace imposible escoger otro camino que el que se pide a los países deudores que sigan; otra cosa es atribuir erróneamente el problema de la deuda al gasto excesivo en el plano interno y a una errónea asignación de los recursos, lo que a su vez implicaría que la deuda deben cargarla solamente los países deudores. El problema del endeudamiento exige de un financiamiento externo acompañado por el pequeño ajuste necesario para suprimir el gasto excedente en el grado en que hubiera existido y para inducir el ajuste en las tendencias y las reformas estructurales que eran necesarias de todos modos, antes de que estallara la crisis de 1982.

El sistema monetario internacional debe encontrar formas de encaminar este período de

transición hacia una senda más normal de crecimiento. El Grupo de los 24 y el Consenso de Cartagena han formulado reiteradas y razonadas propuestas de acción, principalmente ante el Fondo Monetario Internacional para afrontar los aspectos inmediatos del problema de la deuda. Al enfocar la crisis de la deuda, correctamente, como consecuencia de un impacto externo, de tipo reversible, las posibles soluciones se vuelven conceptualmente, bastante claras.

El Fondo Monetario Internacional ha aceptado durante mucho tiempo la diferencia entre desequilibrios temporales y desequilibrios fundamentales. Para el primer tipo existen servicios como el de financiamiento compensatorio. Dentro de términos de muy baja condicionalidad, debe proporcionar fondos para compensar descensos exógenos de los valores de exportación o, en años recientes, por el aumento de los precios de importación de cereales. Así también, a mediados del decenio de 1970, entró en funciones el servicio petrolero por el cual se prestó, incluso a algunos países desarrollados, en términos de baja condicionalidad, para evitar contracciones deflacionarias del gasto, a consecuencia de los déficit de balance de pagos que generaba el alza de los precios petroleros. Como han sostenido algunos autores, no hay razón por qué el servicio de financiamiento compensatorio no se pueda ampliar para cubrir otros factores exógenos que afectan el balance de pagos de un país deudor. En particular, William Cline (1981) y Sidney Dell (Dell y Lawrence, 1980) han sostenido que el servicio de financiamiento compensatorio debería comprender el impacto de un aumento en las tasas de interés. El Grupo de los 24 (1979) ha discutido también la posibilidad de crear un servicio a mediano plazo con período de repago adecuado para efectuar la necesaria redistribución estructural de los recursos.

Surge evidentemente la cuestión de la fuente de financiamiento para tales servicios. No hay duda de que, salvo en el caso de los Estados Unidos, las políticas fiscales de los países industrializados todavía son extremadamente restrictivas. Será difícil captar nuevos fondos. Sin embargo, los países superavitarios —como lo fueron algunos exportadores de petróleo hace 10 años— podrían efectuar una contribución especial y por sí solos financiar algunos de estos servicios. Pero, además, se dramatiza en exceso, mu-

chas veces, el esfuerzo necesario para aumentar las cuotas del Fondo Monetario Internacional. Después de todo, de cualquier aumento de las cuotas sólo el 25% tiene que ser hecho efectivo y sobre el restante 75% se gana interés. El costo financiero de un aumento de la cuota, por lo tanto, es mucho menor al aparente. En realidad, no representa más que el costo de la diferencia entre el interés del mercado y las tasas que se aplican al 75% de la contribución —0.85 de la tasa sobre los derechos especiales de giro— más la contribución del 25% en derechos especiales de giro o en ciertas divisas. Las cuotas del FMI, en todo caso, han decaído radicalmente en relación con el comercio mundial o, lo que es peor aún, incluso en relación con los desequilibrios de cuenta corriente.

Hay otras fuentes disponibles que podrían aplicarse para aliviar la carga de los altos pagos por intereses en la transición hacia un régimen mejorado de funcionamiento de la economía mundial. La primera son los 19 000 millones de derechos especiales de giro que se encuentran en el fondo de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos. Por lo menos parte de esta suma se supone está destinada a evitar crisis del sistema financiero internacional las que, sin duda, ocurrirían si hubiera alguna interrupción importante del servicio de la deuda. Por último, queda siempre la posibilidad de una emisión importante de derechos especiales de giro. Las objeciones explícitas a tales emisiones se han basado en los últimos años en el temor de alimentar la inflación. Habiendo ahora una gran capacidad sin utilizar en todos los países industrializados, con superávit en las cuentas fiscales ajustadas por el empleo pleno en la mayoría de los países, con altas tasas de desempleo y con un menor crecimiento de los ingresos y de los costos de la mano de obra, parece que ha llegado el momento de dejar de preocuparse de la inflación y de embarcarse sin titubeos en la causa de la reactivación económica mundial.¹¹

La movilización de otras instituciones oficiales complementarían el establecimiento de servi-

¹¹Véase WFM (1985 b), en que aparecen cifras sobre saldos fiscales y en general el argumento de que la expansión es necesaria ahora decisivamente para evitar un proteccionismo mayor y una renovada crisis deudora.

cios adecuados, al amparo del Fondo Monetario Internacional.

No hay duda de que los recursos y procedimientos del Banco Mundial deberán mejorarse de manera que se cuente con un mayor volumen de financiamiento para el desarrollo, ahora que los bancos comerciales han abandonado la función que les correspondía en el decenio de 1970. Sin embargo, sería un error hacer que el Banco Mundial —por falta de recursos y procedimien-

tos adecuados al amparo del Fondo Monetario Internacional— se convirtiera en una institución de apoyo al balance de pagos. Tal idea, que se incorpora parcialmente en la iniciativa Baker, está destinada al fracaso ya que la celeridad, por lo menos, sino la dirección de las reformas estructurales que estimularía el Banco, tendrían escasa relación con una política de solución del impacto exógeno de la deuda externa sobre los países en desarrollo.

IV

Conclusiones

El anterior análisis señala una estrategia en dos etapas y consensual —entre países industrializados y países en desarrollo— para abordar el problema de la deuda externa en el plano mundial:

i) Habrá que acometer la reforma fundamental del sistema monetario internacional e iniciar un proceso inmediato de coordinación de las políticas económicas entre países industrializados para lograr un crecimiento económico no inflacionario con menores tasas de interés real y con niveles razonables de precios de los productos primarios.

ii) Se necesita con urgencia financiamiento, en condiciones adecuadas, para los países en desarrollo durante el período de transición hasta que se logre ese nuevo régimen de crecimiento. Ese financiamiento tendrá que provenir, principalmente, de las instituciones oficiales. Las instituciones financieras multilaterales son —después de las reformas necesarias— los candidatos más idóneos para reemplazar los préstamos de la banca comercial. En particular, la condicionalidad debe ser baja, como corresponde a la naturaleza del desequilibrio temporal reversible del balance de pagos durante este período. En esta forma, no se incorporarían nuevas fuerzas deflacionarias a la economía mundial y no se forzaría

un ajuste erróneo a una configuración insostenible de balances de pagos y precios relativos.

Si no se introducen tales medidas y reformas por falta de voluntad política, basada en una equivocada concepción de los intereses propios por parte de los países industrializados o en el fracaso de los líderes políticos en reunir a las diversas partes en un diálogo fructífero para acordar soluciones, continuarán siendo grandes las perspectivas de un dislocamiento grave del sistema financiero mundial. Los países deudores, con cierta renuencia, y después de todos los sacrificios y el ejercicio de alta responsabilidad de los últimos años, se verían obligados a tomar una acción unilateral. En las palabras de la Declaración de Montevideo emitida por el Consenso de Cartagena, en diciembre de 1985: “De no adoptarse el conjunto de medidas propuesto, la región se vería abocada a una situación de gravedad extrema que la obligaría necesariamente a limitar sus transferencias netas de recursos para evitar una mayor inestabilidad social y política que podría revertir los procesos de consolidación democráticos” (Consenso de Cartagena, 1985).

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (1985): *World development report*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banque des Réglements Internationaux (1985): *Evolution de l'activité bancaire internationale et des marchés financiers internationaux*. Bâle, 29 de octubre.
- Brainard, Lawrence S. (1984): *Future prospects for bank lending to developing countries*, 28 de junio.
- Bergsten, C. Fred (1985): The problem. *Foreign policy*, 59, Washington D.C.: Carnegie Endowment for National Peace.
- Bergsten, F. y otros (1985): Bank lending to developing countries: the policy alternatives. *Policy analyses in international economics*, 10. Washington D.C.: Institute of International Economics. Abril.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (1985a): *International banking developments*, Basle, segundo trimestre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Notas sobre la economía y el desarrollo*. N° 424/425. Santiago de Chile, diciembre.
- Cline, William R. (1983): International debt and the stability of the world economy. *Policy analyses international economics*, 4. Washington, D.C.: Institute of International Economics. September.
- _____. (1981): *U.S. Congress Joint Economic Committee, International economic policy. Hearing, 4 May 1981*.
- Consenso de Cartagena (1985): *Declaración de Montevideo: Propuestas de emergencia para las negociaciones sobre deuda y crecimiento*. Montevideo: Reunión Ministerial, 16 y 17 de diciembre.
- Dell, S. y R. Lawrence (1980): *The balance of payments adjustment process in developing countries*. Nueva York.
- Dornbusch, R. y S. Fisher (1984): *The world debt problem (mimeo)* (informe al Grupo de los 24), septiembre.
- Financial times* (1984): Londres, 31 de mayo.
- Grupo de los 24 (1979): Outline for a program of action on international monetary reform (Blue book), Belgrado, 29 de septiembre.
- Institute of International Finance (1985): *External financing of selected borrowing countries*. Washington D.C.: mimeo, octubre.
- Lessard, D.R. y J. Williamson (1985): Financial intermediation beyond the debt crisis. *Policy analyses in international economics*, 12. Washington D.C.: Institute for International Economics, septiembre.
- Marris, S. (1985): Deficits and the dollar: the world economy at risk. *Policy analyses in international economics*, 14. Washington D.C.: Institute for International Economics, diciembre.
- Montagnon, Peter (1986): Repackaging country debt. *Financial times*, 14 de enero.
- Nash, Nathaniel C. (1986): Third world loans. *New York times*. 6 de febrero.
- Naun, H.R. (1984-85): Where Reaganomics work. *Foreign policy*, N° 57. Washington D.C.: Carnegie Endowment for National Peace.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1983): *The internationalization of Banking. The policy issues*. Paris.
- _____. (1985 a): *Trends in banking in OECD countries*. Paris.
- _____. (1985 b): *Economic outlook*, 37, junio.
- Oudiz, Gilles y J. Sachs (1984): Macroeconomic policy coordination among the industrial economies. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- Terrell, H.S. (1984): Bank lending to developing countries: recent developments and some considerations for the future. *Federal Reserve bulletin*, vol. 70, octubre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1985): *Trade and development report*, Nueva York.
- United States Department of Commerce (1975): *Historical statistics of the United States: Colonial times to 1970 (Part 1)*. Bicentennial edition. Washington D.C.: Bureau of the Census.
- _____. (1984): *Statistical abstract of the United States, 1984* (104th edition). Washington D.C.: Bureau of the Census.
- WFM (*World financial markets*) (1985 a): Morgan Guaranty trust Co. of New York, Septiembre/octubre.
- _____. (1985b): *Countering world deflation*. Diciembre.

Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina

*Richard L. Ground**

No obstante los ingentes esfuerzos que los países latinoamericanos han realizado en el último lustro por ajustar sus economías y pese a que los ciudadanos de las naciones desarrolladas están disfrutando de los beneficios de la fase expansiva más prolongada de la posguerra, los pueblos de la región se encuentran en su gran mayoría inmersos en una de las crisis económicas más profundas de su historia. Soportan en forma simultánea una severa restricción externa; niveles de producción y empleo sustancial y crecientemente inferiores a sus valores de tendencia; y, en muchos casos, inflaciones de inusitada virulencia, aunque desde mediados de 1985 varios países han logrado, aplicando enfoques heterodoxos, avances espectaculares en materia de estabilización.

En efecto, el ajuste experimentado por los países de América Latina ha sido innecesariamente costoso y su recuperación, indebida y dolorosamente lenta. El carácter marcadamente recesivo del ajuste que han soportado los pueblos de la región obedece sobre todo a la aguda escasez de financiamiento externo. Por lo tanto, el logro de un ajuste eficiente y de una recuperación oportuna y vigorosa depende en gran medida de reformas de las políticas crediticias de la comunidad financiera internacional que se traduzcan en el suministro de un financiamiento acorde tanto con el impacto que ejercen las perturbaciones externas sobre el balance de pagos de los países deficitarios, como con la capacidad de éstos de acomodar mermas reales del gasto sin pérdidas de producción. Por el contrario, la consecución de un desarrollo más sólido y autónomo supone que América Latina reduzca su dependencia estructural del financiamiento externo, lo cual depende, a su vez, de la introducción de reformas a las políticas internas.

*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Una versión parcial y preliminar de este trabajo fue presentada al Seminario sobre Crisis Económica y Perspectivas de Desarrollo en América Latina, que organizaron el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) (Quito, 28 al 31 de julio de 1986). El autor agradece los comentarios sumamente útiles que hizo Adolfo Gurrieri a la versión preliminar de este trabajo. Asimismo agradece a Raúl Piña por su eficiente trabajo de preparación del texto y los cuadros estadísticos. El autor es el único responsable de los errores o deficiencias de que pueda adolecer el presente artículo.

I

La lógica del ajuste y los criterios de eficiencia

La lógica del proceso de ajuste es implacable, pues se funda en una restricción presupuestaria: la imposibilidad de absorber más bienes y servicios que los disponibles, incluidos, desde luego, tanto los producidos internamente como los adquiridos en el exterior, con la utilización de préstamos y tenencias de reservas internacionales. El proceso es automático e inevitable en la medida en que la discrepancia entre el gasto interno bruto y el ingreso nacional bruto se vuelve insostenible, es decir, cuando las reservas internacionales se agotan y el crédito exterior voluntario e involuntario cesa de afluir.¹ El ajuste supone aminorar la brecha entre la inversión interna bruta y el ahorro nacional bruto —o, lo que es lo mismo, disminuir el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos— a una magnitud compatible con la disponibilidad de financiamiento externo. Siendo éstos los hechos incontrovertibles del ajuste, la pregunta pertinente es cómo minimizar su costo.

La lógica del proceso es ajena a las causas de los desequilibrios, sean éstas internas o externas, transitorias o permanentes. Tampoco puede ser contrarrestada por la política económica interna. Sin embargo, las cuestiones asociadas al origen y a la duración de las perturbaciones son pertinentes al diseño de las políticas internacionales de ajuste, esto es, contribuyen a determinar la combinación óptima de financiamiento externo y ajuste interno.² En efecto, un déficit atribuible a choques externos transitorios debiera ser financiado en aras de la eficiencia porque el costo de eliminar un déficit atribuible a un cambio transitorio de las condiciones externas excede, por lo general con creces, al costo de sostenerlo.

El proceso de ajuste impone un costo inevita-

¹Condición implícita en todo este análisis.

²Hemos utilizado las palabras perturbación o choque para traducir del inglés la palabra *shock* que alude a fenómenos como el alza de la tasa de interés internacional efectiva, la caída del precio medio efectivo de las exportaciones y la retracción del flujo efectivo de financiamiento de la banca comercial internacional en relación con sus valores de tendencia.

ble, aun en una economía libre de imperfecciones; a saber, la pérdida de bienestar derivada de la merma de absorción de bienes y servicios que involucra la eliminación de un déficit de la cuenta corriente, cualesquiera hayan sido las causas del desequilibrio. En cambio, el costo de financiar un déficit sí depende de qué tipo de perturbación lo ha originado. Así, mientras el costo de aplazar un ajuste inevitable —es decir, de sostener de manera indefinida un déficit provocado por perturbaciones emanadas de las políticas económicas internas o las modificaciones permanentes de las condiciones del mercado internacional— es, de hecho, mayor que el costo inevitable del ajuste, el costo de financiar un déficit proveniente de perturbaciones externas transitorias es inferior a la pérdida ineludible de bienestar que significaría la eliminación del déficit. Por lo tanto, ajustarse a los déficit provocados por choques externos transitorios, ya sea en forma voluntaria o forzada por una carencia de financiamiento externo, es ineficiente y representa un sobreajuste.

Ahora bien, en economías libres de imperfecciones —vale decir, en aquellas que pertenecen al reino de lo abstracto— el ajuste no ocasionaría reducción alguna de la producción; por el contrario, en las economías del mundo real, afectadas como están por imperfecciones de diversos tipo e intensidad, un ajuste brusco y pleno al impacto de cualquier tipo de perturbación deprime también inevitablemente el ritmo de crecimiento efectivo de la actividad económica en relación con su potencial cuando no reduce de plano el nivel efectivo del producto interno bruto.³ En consecuencia, aunque un déficit de cuenta corriente sea atribuible a perturbaciones

derivadas de las políticas internas o a perturbaciones externas permanentes, la minimización de las pérdidas de bienestar exige además una velocidad de ajuste acorde con la capacidad de las economías imperfectas del mundo real de acomodar mermas de absorción sin incurrir en pérdidas de producción.⁴ Este requisito implica que el impacto de las perturbaciones externas permanentes y de las provenientes de las políticas internas también debiera ser financiado en forma parcial y transitoria. En efecto, a menos que surja una combinación óptima de financiamiento y ajuste de los efectos de las perturbaciones en el balance de pagos a través del tiempo, no sólo se obliga a los países a soportar un sobreajuste (cuando el financiamiento externo no cubre el impacto de las perturbaciones externas transitorias), sino a incurrir en pérdidas innecesarias de bienestar (cuando el financiamiento externo es insuficiente para permitir a los países ajustarse sin sufrir pérdidas de producción). Nuevamente, si no hay financiamiento, el ajuste es inevitable, pero el ajuste en sí no requiere pérdidas de producción. En definitiva, cualquier pérdida de producción que sostiene un país durante el proceso de ajuste es innecesaria e indebida.

Otra cosa muy distinta es que la comunidad financiera internacional esté dispuesta a proporcionar los recursos necesarios para evitar que se imponga un ajuste innecesariamente costoso, aunque en el pasado ella financió a menudo déficit que, en aras de la eficiencia, debieron haberse eliminado. En la práctica, el criterio que ha determinado la magnitud, la velocidad y el costo del proceso de ajuste que han debido soportar los países latinoamericanos deficitarios no ha surgido de consideraciones de eficiencia.

³Cabe distinguir entre dos clases de imperfecciones. Las primeras comprenden las consustanciales, propias de la existencia del tiempo y de la incertidumbre. Las rigideces y rezagos que involucran impiden reasignaciones instantáneas de los recursos productivos en el sentido y magnitud requeridos para mantenerlos plenamente utilizados, aun cuando la economía esté libre de deficiencias estructurales e institucionales y las políticas económicas sean las que exige el pleno empleo.

La segunda clase abarca las imperfecciones estructurales e institucionales que se originan a través del tiempo en incongruencias de las políticas económicas internas. Estas asimismo obstaculizan el pleno empleo de los recursos.

⁴También indica que el costo de ajustarse a las perturbaciones externas transitorias es en realidad mayor que la pérdida de bienestar derivada de la eliminación del déficit.

II

Transferencia de recursos y pérdida innecesaria de bienestar

En el último lustro, los pueblos latinoamericanos han experimentado y, aún continúan aguantando, un ajuste dramático. En efecto, en el período 1982/1985 han generado enormes superávits en sus cuentas comerciales, transfiriendo a los países acreedores 105 000 millones de dólares (cuadro 1).

Es evidente que este ajuste ha resultado muy oneroso, pues cada dólar transferido al exterior es un dólar de bienes y servicios que los países de la región han dejado de consumir o invertir. Pero lo de veras trágico es que ha sido, y aún es, innecesariamente costoso, tanto desde el punto de vista de la propia lógica del ajuste, como del potencial de desarrollo de los países latinoamericanos. Es más, si bien este proceso ha sido considerado bastante bien logrado en el Norte (y ¿por qué no? desde su punto de vista no sólo los resultados podrían haber sido mucho menos satisfac-

torios, sino que sus economías de hecho están prosperando independientemente de la suerte de los países en desarrollo), los pueblos latinoamericanos se han visto obligados a pagar sus cuentas con creces.

En efecto, mientras en 1981, después de 30 años de ininterrumpido desarrollo económico, más de la mitad de los países de América Latina exhibieron niveles de producción y empleo superiores incluso a sus respectivos valores de tendencia, en 1983 había "brechas" de producción en todos los países de la región. Estas alcanzaron en conjunto a más de 18% en ese año, para luego ampliarse a 21% y 25% en los dos años posteriores (cuadro 2).⁵

⁵Por definición, la "brecha" de producción es igual a la diferencia entre el nivel efectivo y el nivel potencial de la actividad económica. Según el método convencional, se han

Cuadro 1
AMERICA LATINA: RESUMEN GLOBAL DEL BALANCE DE PAGOS Y DE LA DEUDA EXTERNA
(Millones de dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Balance comercial	-8 480	-6 211	-10 121	-12 613	-1 354	27 003	33 969	30 935
Pagos netos de intereses	-6 738	-9 630	-13 916	-22 135	-33 627	-30 967	-32 901	-31 658 ^a
Pagos netos para el servicio de factores ^b	-9 912	-13 462	-18 031	-27 552	-39 597	-34 630	-35 876	-34 139
Balance en cuenta corriente	-18 392	-19 673	-28 152	-40 165	-40 951	-7 627	-1 907	-3 203
Balance en cuenta de capital	26 208	29 092	29 546	37 287	19 881	3 220	10 206	6 043
Capital de largo plazo ^c	25 837	22 844	28 275	46 465	34 545	19 230	12 000 ^a	6 000 ^a
Capital de corto plazo ^d	374	6 251	1 271	-9 178	-14 664	-16 010	-1 794 ^a	43 ^a
Variación de las reservas internacionales	7 757	9 787	2 231	-1 843	-19 191	-3 755	8 298	2 840
Transferencias de recursos	15 925	15 630	11 515	8 735	-19 716	-31 410	-25 670	-28 095
Deuda externa bruta desembolsada	158 633	189 950	230 235	287 709	330 702	350 123	366 493	372 820
Deuda externa neta	120 169	141 178	176 458	241 577	298 367	319 624	329 558	339 860

Fuente: Banco de datos de la CEPAL.

^a Estimada.

^b Incluye transferencias unilaterales privadas.

^c Incluye transferencias unilaterales oficiales.

^d Incluye errores y omisiones.

Cuadro 2
AMERICA LATINA: RESUMEN DE INDICADORES MACROECONOMICOS, 1981-1985

País	Producto interno bruto per cápita ^a					Brecha de producción ^b					Absorción interna bruta ^c					Brecha de divisas ^d					Inflación ^e				
	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	-8.2	-7.8	1.4	0.5	-5.5	15.2	21.4	22.8	23.9	28.7	-8.4	-10.8	1.7	2.7	-5.8	*	14.2	-34.0	31.3	54.8	131.2	208.7	433.7	688.0	385.4
Barbados	-3.5	-5.2	-0.5	1.8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12.3	6.9	5.5	5.1	3.0
Bolivia	-2.9	-0.9	-9.7	-5.6	-4.7	-2.4	8.0	19.1	25.1	29.7	1.2	-11.1	-6.6	-3.5	-16.4	31.7	82.2	71.8	70.5	66.4	25.2	296.5	328.5	2 177.2	8 170.5
Brasil	-4.2	-0.9	-4.9	2.5	5.8	12.1	17.5	25.6	27.7	28.0	-4.0	1.3	-5.6	2.4	9.0	41.0	43.8	74.0	20.4	100.6	91.2	97.9	179.2	203.3	223.0
Colombia	0.1	-1.1	-1.0	1.4	0.5	-0.2	3.8	7.6	9.4	12.1	3.5	2.3	1.0	1.3	10.9	-76.0	-83.3	-16.3	20.4	41.6	27.5	24.1	16.5	18.3	22.5
Costa Rica	-5.0	-9.7	...	4.6	-1.0	16.8	27.8	30.8	31.3	35.6	-11.5	-10.2	28.2	-12.8	0.4	67.3	79.8	79.0	78.2	78.8	65.1	81.7	10.7	17.3	10.9
Chile	3.6	-14.4	-2.1	4.5	0.8	-3.4	14.1	17.4	15.0	16.1	11.1	-24.5	-5.2	10.0	-5.7	-71.5	31.2	65.5	50.2	68.4	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4
Ecuador	0.8	-1.8	-4.4	1.7	-0.2	-11.6	-7.6	2.3	5.1	8.2	3.1	0.1	-9.2	3.4	11.1	-132.8	-8.6	89.8	87.5	89.7	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4
El Salvador	-11.0	-8.4	-3.8	-1.5	-1.6	29.3	36.6	40.2	42.4	44.5	-5.1	-6.2	-3.3	4.1	-11.0	64.2	75.0	78.5	76.9	76.9	11.6	13.8	15.5	9.8	32.1
Guatemala	-1.8	-6.1	-5.5	-2.6	-3.7	-1.7	9.9	16.7	20.7	25.8	-31.2	-6.8	-4.6	0.3	-8.1	7.5	63.9	84.8	81.7	88.6	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5
Guyana	-2.6	-12.6	-12.0	3.9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	29.1	20.3	13.3	27.4	...
Haití ^f	-3.9	-6.4	-2.3	0.2	-1.4	-1.8	9.1	12.5	13.7	15.9	-0.2	-7.8	0.1	3.0	-3.0	-21.3	23.7	36.7	44.5	58.9	16.4	6.2	12.2	6.1	15.0
Honduras	-2.8	-4.0	-4.5	-0.8	-1.7	-3.7	2.3	6.8	8.1	10.5	-2.3	-5.2	-1.0	3.0	3.0	27.0	64.0	61.7	60.2	56.3	9.2	8.8	7.8	3.7	4.2
Jamaica	1.1	-1.6	...	-1.7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4.8	7.0	16.7	31.2	22.8
México	5.4	-2.6	-7.6	0.9	...	-3.2	3.8	14.5	17.0	19.4	9.1	-5.3	-9.1	4.4	12.1	*	-146.0	*	*	-400.0	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7
Nicaragua	2.0	-4.4	1.3	-4.8	-5.9	36.9	41.0	41.6	43.9	49.8	3.6	-4.8	3.8	0.8	2.4	39.4	59.8	60.0	63.7	65.5	23.2	22.2	32.9	50.2	334.5
Panamá	1.7	2.7	-2.2	-2.5	1.1	4.8	5.7	11.1	17.6	21.4	5.2	-4.3	4.9	0.7	11.1	63.7	68.1	82.6	86.2	87.9	4.8	3.7	2.0	0.9	0.8
Paraguay ^g	5.4	-3.6	-5.9	0.2	1.1	-9.3	-3.5	4.1	5.5	6.0	10.6	-1.0	-6.1	4.0	10.3	15.6	27.3	72.5	76.8	79.9	15.0	4.2	14.1	29.8	24.0
Perú	1.0	-2.7	-14.3	1.8	-0.6	13.9	17.5	29.8	29.8	31.6	6.7	-1.3	-12.6	2.0	-3.8	15.6	38.2	69.4	90.0	94.9	72.7	72.9	123.1	111.5	158.3
República Dominicana	1.5	-1.1	2.2	-1.6	-4.4	-1.0	2.1	3.8	8.5	14.4	0.4	-0.6	4.2	-1.1	8.0	46.5	47.5	68.6	84.2	88.8	7.4	7.1	9.8	40.9	39.4
Trinidad y Tabago	-1.5	1.6	-8.0	-5.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	11.6	10.8	15.4	14.1	6.9
Uruguay ^h	0.3	-11.3	-6.5	-1.9	-0.3	-4.2	8.8	16.2	20.5	23.1	-1.2	-10.0	-9.6	-3.2	-16.8	-185.8	51.3	92.4	89.4	85.5	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0
Venezuela ⁱ	-3.9	-4.1	-8.2	-3.7	-3.8	21.0	25.0	33.2	38.1	58.4	0.6	5.7	-19.3	-0.1	-10.3	*	*	*	*	...	10.8	7.9	7.0	13.3	5.8

Fuente: Sobre la base de datos del banco de datos de CEPAL y de CEPAL (1985) cuadros 3 y 5.

^a Variación anual en porcentajes.

^b Uno menos el producto interno efectivo (Y_e) dividido por el producto interno bruto potencial (Y_p), todo multiplicado por

cien, esto es $(1 - \frac{Y_e}{Y_p}) \cdot 100$. El producto interno bruto potencial se calculó sobre la base de la tendencia de crecimiento

estimada del período 1950-1978. El signo menos (-) indica superávit.

^c De bienes y servicios no atribuibles a factores

^d Uno menos el déficit en cuenta corriente efectivo (D_e) dividido por el déficit en cuenta corriente potencial (D_p), todo

multiplicado por cien, esto es $(1 - \frac{D_e}{D_p}) \cdot 100$. El déficit en cuenta corriente potencial se define como el déficit en cuenta

corriente que se observaría si el quantum de importaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores igualara su valor de tendencia, dado los valores efectivos de las otras variables del balance de pagos. Los valores de tendencia fueron calculados sobre la base de la tendencia de crecimiento registrada en el período 1950-1978. El signo menos (-) indica superávit.

^e Cambio porcentual de diciembre a diciembre.

^f Para los doce meses que terminan en el último mes para el que hay datos disponibles.

^g El déficit en cuenta corriente potencial es positivo.

^h Los valores de tendencia fueron calculados sobre la base de la tendencia de crecimiento observada en el período 1968-1978.

ⁱ Hasta 1981 los valores de tendencia fueron calculados sobre la base de la tendencia de crecimiento registrada en el período 1972-1978; de 1982 a 1985 se aplicó el crecimiento de tendencia estimado de datos del período 1950-1978.

^j Los valores de tendencia fueron calculados del período 1972-1978.

Las pérdidas de bienestar provenientes de estas brechas de producción fueron del orden de 690 000 a 810 000 millones de dólares en el cuatrienio 1982-1985, montos casi igual, el primero, y mayor, el segundo, al valor efectivo del producto interno bruto total de la región en 1985.⁶ Por cada dólar transferido al exterior en ese período se perdieron alrededor de siete u ocho dólares de producción. Nos encontramos, pues, ante un fenomenal desperdicio de recursos; nuevamente, las pérdidas de producción no son inherentes a la lógica del proceso de ajuste.

Un ajuste tan innecesariamente costoso como el sufrido por América Latina más bien se origina en una escasez indebida de financiamiento externo —es decir, en imperfecciones consustanciales del mercado internacional de capitales y/o en políticas crediticias procíclicas aplicadas por la comunidad financiera internacional— en políticas de ajuste deficientes (condicionalidad internacional impropia, y/o en políticas económicas defectuosas de los propios países), o puede obedecer tanto a la escasez de financiamiento externo como a políticas de ajuste deficientes.

III

Causas del ajuste ineficiente de América Latina

1. Causas externas

a) La escasez de financiamiento externo

La comunidad financiera internacional se ha mostrado reacia a financiar los extraordinarios

déficit corrientes más allá de unos pocos años. Y muestra aún menos disposición a hacerlo por plazos indefinidos, aunque tales déficit se hayan originado en perturbaciones externas transitorias. La experiencia enseña que varios años de déficit excepcionales suelen provocar una retrac-

estimado los valores potenciales del producto interno bruto sobre la base de sus valores de tendencia. Por lo tanto, en la práctica la brecha de producción equivale al déficit entre el nivel efectivo de la actividad económica y el que habría alcanzado de persistir la tasa de crecimiento de tendencia. Mide la cuantía de producción no realizada o prescindida y da una indicación de la eficiencia global de la economía. Para mayores detalles sobre los cálculos presentados aquí, véase más adelante la nota 6 y la nota b del cuadro 2.

⁶La cifra menor fue estimada comparando el producto interno bruto efectivo con el potencial, calculados ambos sobre la base de datos de la CEPAL acerca del monto del producto interno bruto regional en dólares de 1970 al tipo de cambio de paridad. Las diferencias entre los productos efectivos y potenciales fueron convertidas a dólares de cada año aplicando factores de conversión calculados según la evolución del índice de precios al por mayor de los Estados Unidos. Para los valores del producto interno bruto potencial se utilizaron los del producto interno bruto de tendencia; éstos, a su vez, fueron estimados a partir de los datos de la CEPAL para el período 1950-1978. (La estimación, efectuada con el método convencional, arrojó una tasa de crecimiento de tendencia de 5.63%). La cifra más elevada de las pérdidas de producción se obtuvo al utilizar los cálculos anuales del Banco Mundial acerca de los montos de los productos nacionales brutos efectivos en dólares y los datos del balance de pagos del FMI y de la CEPAL, así como la transformación de la estimación de los valores del producto interno bruto de tendencia. A los datos del Banco Mundial se sumaron los pagos netos por el servicio

de factores de los balances de pagos correspondientes con el objeto de obtener los valores efectivos del producto interno bruto regional. (Sin embargo, al no disponerse del dato del Banco Mundial para 1985, hubo que usar una cifra obtenida por multiplicación de su estadística para 1984 por la tasa de crecimiento calculada por la CEPAL para 1985). Para generar valores comparables para el producto interno bruto potencial, los estimados con los datos de la CEPAL fueron transformados por medio de la aplicación de un factor de conversión al valor del producto interno bruto efectivo estimado a partir de los datos del Banco Mundial para ese año. Ese factor de conversión se calculó de acuerdo con la relación observada entre los productos efectivos (de la CEPAL) y de tendencia de 1982. Para generar los de los años siguientes se aplicó la tasa de crecimiento de tendencia estimada con los datos de la CEPAL. La diferencia entre ambas estimaciones obedece principalmente a que los cálculos del Banco Mundial reflejan las alzas experimentadas por los tipos de cambio reales de las economías latinoamericanas y, por ende, registran una caída apreciable del valor de su producto interno bruto medido en dólares, mientras los de la CEPAL no contabilizan esas alzas y muestran, por lo tanto, una evolución menos desfavorable del producto interno bruto regional. (Las estadísticas de la CEPAL para el producto interno bruto en el período 1950-1985 se obtuvieron de su banco de datos. Los datos para los pagos netos por el servicio de factores fueron tomados de CEPAL (1985 a, 23, 30 y 31) y (1985 b, 44 y 46). Para los datos del Banco Mundial, véase Banco Mundial (1986, 180-181), (1985, 174-175) y 1984 (240-241).

ción de los créditos suministrados por la comunidad financiera internacional, al margen de toda consideración de eficiencia desde el punto de vista de un país o del sistema en su conjunto. Es más, aunque sea altamente pernicioso para la economía internacional y para los países directamente afectados, esa retracción suele originarse en decisiones racionales adoptadas por cada banco en particular.⁷ En esta imperfección del mercado de capitales internacionales encuentra, en efecto, su origen una parte importante de las pérdidas innecesarias de bienestar experimentadas por los países latinoamericanos en los últimos años.

Si el mercado internacional eleva innecesariamente los costos del proceso de ajuste o se muestra incapaz de responder en forma eficiente a las perturbaciones, les corresponde a los gobiernos arbitrar medidas compensatorias. Consideraciones justamente de esta índole llevaron a los gobiernos a crear el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, en el transcurso del tiempo se permitió que la capacidad financiera del FMI creciera muy a la zaga del comercio y del flujo de capitales internacionales.

Así, mientras la relación entre el valor total de las cuotas en el FMI y el valor del comercio mundial en el período 1950-1969 osciló entre 9% y 11%, en los años ochenta se la dejó caer a un promedio de alrededor de 4% (FMI, varios años). Los valores de las cuotas de los países en el FMI, que en gran medida determinan el monto del financiamiento a que tienen acceso, disminuyeron asimismo en forma pronunciada respecto de

⁷Como observa Sachs (1984, 395), "Según estudios teóricos recientes, esa conducta de rebaño (la paralización generalizada de nuevos préstamos que ocurrió en 1982) puede provenir de decisiones racionales adoptadas individualmente por los bancos... lo fundamental es que la postura de cada banco en orden a conceder o no nuevos préstamos se halla asociada naturalmente a la que asuman las instituciones congéneres. Puesto que ningún banco puede por sí solo proporcionar todo el crédito que México o Brasil requieren para mantenerse a flote, ninguno considera prudente otorgar nuevos préstamos a menos que los demás también lo hagan. Debido a la interdependencia de estas decisiones, el conjunto de préstamos bancarios puede paralizarse, no porque la situación de un país haya cambiado, sino porque cada banco cree que los demás han resuelto dejar de prestar. La profecía del cese de los créditos puede, entonces, llegar a autocumplirse. (Los paréntesis fueron agregados por el autor; el contenido es del artículo citado).

la magnitud de su comercio y de los movimientos de capital. No es extraño entonces que en los últimos años, caracterizados por perturbaciones de gran magnitud, haya imperado un racionamiento irracional del financiamiento externo. En efecto, confrontado con una aguda escasez de recursos frente a las demandas de financiamiento de los países en desarrollo, el FMI tuvo necesariamente que condicionar el uso de sus fondos a la realización de ingentes ajustes por parte de los países deficitarios. Aunque es cierto que esos ajustes se habrían efectuado de todas maneras dado el repliegue de la banca comercial, también el Fondo Monetario promovió en los años ochenta ajustes de gran envergadura en los países en desarrollo, al parecer convencido de que el fuerte deterioro de sus términos de intercambio constituía un fenómeno más bien permanente (de Larosière, 1982).

Por efecto de la retracción de los créditos comerciales y de la carencia de una política compensatoria por parte de la comunidad financiera internacional, después de 1981 el flujo efectivo de capitales a los países latinoamericanos no exportadores de petróleo cayó incluso por debajo de su valor de tendencia, en circunstancias de que la magnitud del impacto de las perturbaciones siguió ampliándose en forma pronunciada. (Ground 1986, cuadro 7).⁸ Como resultado, la escasez de financiamiento externo que sufrieron las economías latinoamericanas no exportadoras de petróleo en los años 1982 a 1985 alcanzó a 63%, 75%, 64% y 84%, respectivamente, de los montos que habrían precisado para lograr procesos de ajuste eficientes —en el supuesto, irreal, de que sus economías estuviesen libres de rigideces y rezagos. En otras palabras, el financiamiento externo que captaron y retuvieron cubrió en los años señalados sólo 37%, 25%, 36% y 16%, respectivamente, de los efectos que ejercieron las perturbaciones externas transitorias en sus ba-

⁸El financiamiento externo neto de largo plazo efectivo (incluidas las transferencias unilaterales privadas) evolucionó de 25 837 millones de dólares en 1978 a 22 844 en 1979, 28 275 en 1980, 46 475 en 1981, 34 545 en 1982, 19 230 en 1983, 12 000 en 1984 y 6 000 en 1985. A su vez, el superávit global de la cuenta de capital (incluido el movimiento neto de capital de corto plazo y errores y omisiones) osciló de 26 208 millones de dólares en 1978 a 29 092 en 1979, 29 546 en 1980, 37 287 en 1981, 19 881 en 1982, 3 220 en 1983, 10 206 en 1984 y 6 043 en 1985 (cuadro 1).

Cuadro 3
 AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL DEFICIT (FINANCIAMIENTO) DEBIDO Y EL FINANCIAMIENTO EXTERNO
 EFECTIVO DE LOS PAISES NO EXPORTADORES DE PETROLEO^a

País	Estimación del déficit debido en cuenta corriente ^b					Financiamiento externo neto efectivo ^c									
						Total					Del FMI				
	1981	1982	1983	1984	1985 ^d	1981	1982	1983	1984	1985 ^d	1981	1982	1983	1984	1985 ^e
Argentina	3 522	-4 242	-7 424	-3 371	-5 318	1 261	1 592	1 102	2 561	2 700	—	—	1 238	—	993
Brasil	-23 076	-36 242	-33 396	-24 236	-32 180	12 357	12 798	7 411	7 268	1 500	—	551	2 167	1 788	-66
Colombia	-1 286	-2 687	-2 932	-2 794	-2 368	2 104	2 125	981	593	885	—	—	—	—	—
Costa Rica	-1 533	-1 340	-919	-1 469	-1 389	347	384	418	465	460	51	-4	106	25	19
Chile	-5 099	-5 442	-4 807	-5 706	-6 269	4 592	970	1 248	2 376	1 230	-68	-40	613	221	198
El Salvador	-556	-632	-611	-772	-973	266	308	306	315	410	39	65	18	-5	-26
Guatemala	-407	-431	-780	-949	-973	279	362	323	378	160	113	—	41	20	-36
Haití	-324	-263	-487	-511	-392	231	110	182	195	170	18	12	31	14	-10
Honduras	-470	-609	-688	-697	-821	272	261	261	325	360	24	68	50	2	-15
Nicaragua	-622	-1 001	-704	-708	-912	610	574	536	539	580	-21	-3	-5	-4	-9
Panamá	-788	-250	-1 411	-1 734	-2 016	495	519	441	330	356	73	-4	116	95	6
Paraguay	-501	-556	-559	-385	-767	421	324	193	68	70	—	—	—	—	—
República Dominicana	-879	-1 386	-1 405	-1 201	-1 586	425	346	475	292	290	-21	49	183	-9	-4
Uruguay	-45	-201	-190	-479	-1 224	510	-162	111	295	125	—	96	150	—	-93
Subtotal ^f	-8 988	-19 040	-22 917	-20 776	-25 008	11 813	7 713	6 577	8 732	7 796	211	238	2 538	2 147	-36
Total	-32 064	-55 282	-56 313	-45 012	-57 188	24 170	20 511	13 988	16 000	9 296	211	789	4 705	2 147	957

Fuente: Ground (1986), sobre la base de datos de la CEPAL y *Estadísticas Financieras internacionales* del FMI.

^a Cifras provisionales, sujetas a revisión.

^b El déficit debido es igual a la suma del déficit efectivo y el impacto total de las perturbaciones externas transitorias en el balance pagos. Es también igual al financiamiento debido (con signo contrario).

^c Definimos: el financiamiento externo neto efectivo es igual a la suma del déficit efectivo de la cuenta corriente y la variación de las reservas internacionales brutas totales.

^d Cifras preliminares.

^e Enero-noviembre.

^f Excluye Brasil.

Cuadro 4
TIPOLOGIA DE LAS PERTURBACIONES

Variables del balance de pagos ^a	Ajuste		Financiamiento	
	Perturbaciones internas exógenas	Perturbaciones externas		Perturbaciones internas endógenas
		Permanentes	Transitorias	
Quántum de las exportaciones ^b $a < t$	— Tipo de cambio real efectivo deprimido		— Recesión de los países industrializados	— Desastres naturales
Precio medio de las exportaciones $a < t$			— Recesión de los países industrializados — Tasas de interés internacionales reales anormalmente altas	
Quántum de las importaciones ^b $a > t$	— Tipo de cambio real efectivo deprimido — Déficit excesivo del sector público			— Desastres naturales
Precio medio de las importaciones excluido el petróleo $a > t$		— Inflación de los países industrializados	— Depreciación del dólar de Estados Unidos	
Precio del petróleo $a > t$		— OPEP 1 ^c	— OPEP 2 ^c	
Pagos netos por el servicio de factores ^d $a > t$	— Endeudamiento externo neto excesivo		— Financiamiento externo neto excesivo — Tasas de interés internacionales reales anormalmente altas	
Superávit cta. de capital de largo plazo ^e $a < t$			— Reducción de la oferta de créditos de los bancos comerciales	
Superávit cta. de capital de corto plazo ^f $a < t$	— Tipo de cambio real efectivo deprimido — Déficit excesivo del sector público			

Fuente: Versión revisada del cuadro 2 de Ground (1986).

^a Desviación de los valores efectivos "a" de los valores de tendencia "t".

^b De bienes y de pagos de servicios no atribuibles a factores.

^c Para un país exportador de petróleo las ganancias de OPEP 1 justificarían un ajuste positivo, esto es, un aumento estructural de la absorción interna, mientras la contrapartida de las ganancias transitorias de OPEP 2 sería una acumulación de reservas internacionales.

^d Incluye transferencias privadas unilaterales.

^e Incluye transferencias oficiales unilaterales.

^f Incluye la partida "errores y omisiones".

lances de pagos (cuadro 3).⁹ Según nuestros cálculos, estos países latinoamericanos fueron obligados a realizar un enorme sobreajuste, aunque en 1982 lo mismo que en 1983 parte importante de la escasez de financiamiento obedeció a grandes déficit de la cuenta de capital de corto plazo (incluso "errores y omisiones").¹⁰ Puesto que sus economías de hecho presentan imperfecciones, semejante escasez de financiamiento externo no podía sino conducir en forma inevitable a la brecha de producción y por ende a las pérdidas innecesarias de bienestar que la región ha soportado.

Aunque los países exportadores de petróleo mantuvieron superávit de divisas durante los primeros años del decenio de 1980 la escasez de financiamiento externo que las economías latinoamericanas en conjunto experimentaron en 1985 alcanzó un promedio de alrededor de 70% del monto que habrían precisado para cubrir sus déficit potenciales en cuenta corriente, vale decir, los déficit congruentes con el mantenimiento de las tasas de crecimiento económico que lograron durante el ciclo expansivo de la posguerra (1950-1978), dadas las múltiples perturbaciones que han sufrido sus economías en los últimos años (cuadro 2).¹¹

Con todo, frente a las profundas caídas del cuántum de sus importaciones que ocasionó la contracción del financiamiento externo y, en algunos casos, el alza pronunciada de la demanda

⁹El cálculo del impacto que ejercen las perturbaciones descansa en una comparación sistemática de los valores efectivos y de tendencia de las variables del balance de pagos y la elaboración de una tipología de las perturbaciones (cuadro 4). La metodología se presenta en Ground (1986)

¹⁰Los fuertes saldos negativos registrados en 1981, 1982 y 1983 en la cuenta de capital de corto plazo reflejaban los resultados de Argentina, México y Venezuela. En efecto, en 1981 los saldos negativos habidos en Argentina y Venezuela equivalieron a 146% del observado en la región en su conjunto, y en 1982 y 1983 los déficit sostenidos en Argentina, México y Venezuela sumaron 137% y 89%, respectivamente, de los regionales. (Estos datos provienen del banco de datos de la CEPAL.)

¹¹El mencionado concepto de escasez de financiamiento externo, o lo que podemos llamar la "brecha" de divisas, se calcula sobre la base de la relación entre el déficit en cuenta corriente efectivo y el déficit en cuenta corriente potencial, donde este último se define como el déficit que se observaría si el cuántum de importaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores igualara su valor de tendencia, dado los valores efectivos de las demás variables del balance de pagos. Para detalles adicionales véase la nota d del cuadro 2.

interna de activos externos (fuga de capitales), las pérdidas de producción que experimentaron los países latinoamericanos en los últimos años fueron, en realidad, sensiblemente inferiores a las que habría cabido esperar, a la luz de la relación estrecha que imperó entre el crecimiento del cuántum de las compras externas y el aumento del producto interno bruto en casi todos ellos durante la gran expansión de la posguerra (cuadro 5).

En este resultado desde luego representó un papel decisivo la aplicación de políticas económicas internas que fomentaron la producción de bienes y servicios transables. Así, entre 1980 y 1985 trece de los diecinueve países para los cuales se dispone de datos elevaron el cuántum de sus exportaciones pese a la merma (de 5%) del valor de las exportaciones mundiales.¹²

Más aún, ocho lo lograron en proporción superior a la expansión (9%) del cuántum de las exportaciones mundiales y seis elevaron en forma marcada su participación en el cuántum de las exportaciones mundiales. Al mismo tiempo casi todos los países han acrecentado su producción de bienes y servicios importables.

b) *¿Perturbaciones transitorias o perturbaciones permanentes?*

Las políticas crediticias internacionales procíclicas —es decir, las que desembocan en expansiones desproporcionadas del financiamiento cuando los países están creciendo (como ocurrió en los años setenta) y en contracciones indebidas cuando están en recesión (como ocurre hoy)—obedecen también a errores de juicio o a discrepancias de opinión acerca de la naturaleza de las causas de los déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo.

En teoría, el logro de un ajuste eficiente se supedita a la identificación correcta de la índole temporal de las perturbaciones. En la práctica, sin embargo, la determinación de la verdadera naturaleza de las perturbaciones es muy problemática, toda vez que entraña juicios acerca del curso futuro de los acontecimientos. En efecto, es inevitable que se cometan errores cuando se trata de predecir si aquellas son permanentes o si sólo son transitorias.

¹²Los datos para las exportaciones mundiales se refieren a bienes solamente (FMI, varios años).

Cuadro 5
 AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL QUANTUM DE IMPORTACIONES
 Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1950-1985

País	Tasas de crecimiento de tendencia, 1950-1978			Variaciones acumuladas efectivas, 1980-1985		
	Quántum de importaciones a	Producto interno bruto	R ²	Quántum de importaciones a	Producto interno bruto	Quántum de exportaciones a
Argentina	2.00	3.56	.655	-60.2	-12.0	49.5
Bolivia	5.01	3.94	.902	-28.0	-11.2	-30.9
Brasil	5.39	7.48	.684	-40.0	10.0	56.8
Colombia	3.40	5.11	.813	0.2	11.1	3.3
Costa Rica	7.98	6.78	.981	-23.3	1.4	15.7
Chile	4.45	3.34	.931	-48.5 ^b	-6.0 ^b	26.1 ^b
Ecuador	3.74	6.00	.959	-26.3	13.0	33.7
El Salvador	5.98	5.30	.953	4.2	-10.6	-24.8
Guatemala	5.43	5.25	.912	-32.0 ^b	-6.7 ^b	-9.8 ^b
Haití	2.93	1.65	.781	5.3	-1.8	12.2
Honduras	5.45	4.27	.959	-2.5	3.1	2.6
México	4.50	6.62	.906	-45.7	0.6	24.7
Nicaragua	4.03	5.71	.954	-0.1	4.8	-23.5
Panamá	7.17	6.51	.987	-14.0	12.3	-3.4
Paraguay	5.53	4.62	.946	-7.7	12.5	3.3
Perú	5.45	4.78	.914	-31.2	-2.9	4.6
República Dominicana	6.78	5.77	.944	-23.0	8.2	33.3
Uruguay	0.89	1.40	.129	-50.2	-16.8	6.5
Venezuela	3.65	6.07	.485	-39.8	-9.6	-20.6

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del banco de datos de la CEPAL.

^a De bienes y servicios no atribuibles a factores.

^b Variaciones acumuladas efectivas 1981-1985.

Un ejemplo que ilustra las consecuencias negativas de predicciones equivocadas lo proporciona el caso de las crisis petroleras. Mientras la primera gran alza del precio relativo del crudo se ha mantenido por más de un decenio y parece probable que en gran medida siga vigente durante tiempo indefinido, la segunda ya se ha disipado por completo. Sin embargo, la comunidad financiera internacional previó en un principio que el primer embate petrolero sería transitorio y el segundo permanente y actuó en consecuencia.¹³

Así, se creó en 1974, al amparo del FMI, un servicio extraordinario destinado a conceder préstamos no condicionados para ayudar a cubrir los déficit generados por el primer embate petrolero. Al mismo tiempo, la banca comercial internacional ayudó, a través del denominado proceso de reciclaje, a financiar el impacto de la gran alza del precio relativo de los hidrocarburos. Por el contrario, después de la segunda crisis petrolera de 1979-1980 no sólo no se crearon nuevos servicios para amortiguar el impacto que la nueva alza del precio real del petróleo tuvo

¹³Por ejemplo, en 1981, el Banco Mundial (1981, 40) adoptó como su "...supuesto central en materia de precios... un aumento anual de alrededor de 3% en términos reales (del precio del petróleo) entre 1980 y 1990, es decir, de 20.50 a 42 dólares, expresados en valores constantes de 1980. Dada esta perspectiva de largo plazo, las proyecciones no deben verse afectadas por factores como el aflojamiento de los precios

ocurridos hacia mediados de 1981". Al año siguiente la institución mantuvo su predicción de un aumento significativo del precio real del petróleo a largo plazo, aunque a una tasa inferior a la pronosticada en su informe anterior (si bien la extendió hasta 1995): "Tras subir hasta mediados de 1981, el precio real del petróleo cayó durante un tiempo, como hizo

sobre los balances de pagos de los países importadores, sino que a la postre (desde 1982 en adelante), se restringió fuertemente la concesión de créditos, justamente cuando los países deficitarios se veían afectados por una nueva serie de fuertes perturbaciones externas. En buenas cuentas, desde el punto de vista de la eficiencia, la comunidad financiera internacional proporcionó un financiamiento generoso cuando las circunstancias no lo justificaban y tras el repliegue de la banca comercial, no prestó un centavo cuando las circunstancias sí lo hacían aconsejable.¹⁴

Por otra parte, la dicotomía entre perturbaciones permanentes y transitorias no siempre se encara con la precisión debida. Por ejemplo, si nos atenemos al significado estricto de un cambio permanente en las condiciones del mercado internacional, las perturbaciones permanentes resultan inusitadas desde una perspectiva histórica; incluso se dan con escasa frecuencia perturbaciones seculares —es decir, indefinidas— de los precios relativos.

En este sentido, los economistas ortodoxos solían argumentar que no existen perturbaciones seculares de los precios relativos, y que menos aún se dan las denominadas perturbaciones permanentes. Sirva como testimonio el cúmulo

de 1975 a 1978, pero no es probable que esta caída afecte la tendencia alcista de largo plazo. Esta tendencia es determinada por las condiciones de demanda y oferta, las que no han cambiado sustancialmente durante el último año ... Un aumento real de 2% por año del precio del petróleo entre 1982 y 1995 parece ser lo más probable, aunque resulta imposible precisar su trayectoria". (Banco Mundial, 1982, 34).

¹⁴Sin embargo, si existen razones que lo hagan aconsejable, cabe recordar que el ajuste debiera ser escalonado, en la medida en que existen rigideces y rezagos en la economía. Desde este punto de vista, habría sido justificado el suministro transitorio de financiamiento externo tras las dos crisis del petróleo. Por otro lado, puede que la trayectoria del precio internacional del petróleo no sea independiente de la voluntad de la comunidad financiera internacional de acomodar o no los déficit en cuenta corriente originados en bruscas alzas de este producto. La decisión de cubrir en forma indefinida tales déficit podría prolongar las perturbaciones del precio del petróleo; y una decisión en sentido contrario, acortar el período de su vigencia, toda vez que la magnitud del alza del precio relativo del crudo dentro de los países varía en forma inversa al grado de acomodación del impacto de las perturbaciones petroleras en la economía mundial en su conjunto. Nuevamente, un ajuste escalonado pero progresivo podría constituir la respuesta más eficiente, al margen de que esas perturbaciones se consideren transitorias o permanentes.

de agravios que recayó en el recordado maestro Raúl Prebisch cuando en 1949 sostuvo que la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos había experimentado un deterioro secular desde el decenio de 1860 y señaló que éstos debían, por lo tanto, promover activamente ajustes estructurales en sus economías para retomar sus sendas potenciales de desarrollo (Haberler, 1960; Prebisch, 1949).

En contraste, en el decenio de 1980 las economías en desarrollo están obligadas a ajustarse al grueso del impacto de estos choques, muchas veces en forma casi instantánea. Es como si las perturbaciones internacionales se hubieran convertido de pronto en fenómenos permanentes.¹⁵

A la luz de estas consideraciones y dados los costos que un proceso brusco de ajuste ocasiona inevitablemente en economías afectadas por inflexibilidades y rezagos, en aras de la eficiencia, quizá virtualmente todos los choques externos deban ser considerados transitorios y, por ende, financiables.

Empero, las perturbaciones transitorias no son de carácter uniforme: pueden ser estrictamente cíclicas, es decir la contraparte de un cambio pasado o futuro en el sentido opuesto; o bien asimétricas, esto es, un cambio que, aunque tran-

¹⁵Considérense, por ejemplo, las siguientes declaraciones del Director Gerente del FMI en respuesta a una pregunta acerca de si la condicionalidad del FMI se había vuelto mucho más restrictiva hacia mediados de 1981: "Si un país presenta un déficit corriente en la balanza de pagos que asciende, pongamos por caso, al 8% de su producto interno bruto, y si en ese caso particular se considera que un déficit sostenible es del orden del 2% de su PIB, un programa adecuado a tres años implicaría un ajuste de unos 2 puntos porcentuales al año en el déficit de ese país. Pero, supóngase ahora, en gracia de discusión, que este mismo país haya pasado a una posición peor en la balanza de pagos. Por ejemplo, un déficit de 12%, en vez del 8%, del PIB debido a un deterioro irreversible de su relación de intercambio o bien a causa de una falla en sus políticas financieras internas o por ambas razones. Su posición financierable sostenible a largo plazo no se ha modificado por la misma razón y es todavía, en el ejemplo, del 2% del PIB. El ajuste necesario implicaría una reducción de un poco más de 3 puntos porcentuales al año en el curso del programa de tres años. Ahora bien, en tal situación, que en realidad ocurre a menudo y se presentó en 1980 y 1981 con el empeoramiento de la recesión internacional, se puede haber tenido la sensación de que la condicionalidad se había hecho más estricta. Pero lo que sucedió en realidad no fue que la condicionalidad en sí se hubiera hecho más rigurosa, sino un empeoramiento de las condiciones externas del país en cuestión y la necesidad de más ajustes" (de Larosière, 1982, 4-5).

itorio, no es ni será el reflejo de un movimiento en el sentido opuesto.¹⁶

Si bien los déficit causados por perturbaciones transitorias cíclicas serían sostenibles sin endeudamiento externo —mediante el uso de las reservas internacionales acumuladas durante la fase favorable del ciclo— el financiamiento de los déficit ocasionados por perturbaciones asimétricas supone la acumulación de deuda externa. Es posible imaginar casos en que perturbaciones externas transitorias requieran cierto grado de ajuste en aras de la eficiencia.

c) *Las deficiencias de la condicionalidad internacional*

La creencia de que los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional imponen pérdidas innecesarias está muy difundida en los países en desarrollo. Aunque el sesgo recesivo de dichos programas obedece en lo fundamental a la escasez indebida de financiamiento externo, el enfoque y las políticas de ajuste del FMI también suponen costos innecesarios.¹⁷

2. *Causas internas*

a) *Las perturbaciones internas frente a las externas*

La aplicación de políticas contracíclicas internacionales e internas durante la fase recesiva del ciclo supone la aplicación de políticas contracíclicas también durante la fase expansiva. Si el tenor de las políticas internas es más bien procíclico durante los períodos de auge así como expansivo durante las etapas recesivas —patrón que describe en mayor o menor medida la experiencia de posguerra de la mayoría de los países latinoamericanos hasta el advenimiento de la crisis actual— la deuda externa crece en forma progresiva, debilitándose así a la larga la capacidad de crecimiento económico y el margen de maniobra del país. Ello termina por erosionar la lógica misma de las políticas anticíclicas, internacionales lo mismo que internas. Con todo, en el origen de fenómenos como el crecimiento insuficiente de la

producción de bienes y servicios transables, el endeudamiento externo excesivo, el repliegue de la banca comercial y la fuga de capitales, influyen tanto las perturbaciones emanadas de la economía internacional como las provenientes de las políticas económicas internas.

El sobreendeudamiento externo. Una de las manifestaciones de las perturbaciones provenientes de las políticas económicas internas la ofrece la excesiva expansión del cuántum de importaciones. Durante los años setenta y hasta principios de los ochenta se observó en numerosos países latinoamericanos una expansión desmesurada de la absorción interna de bienes y servicios (gasto interno real). Aunque a partir de 1982 hubo, a la inversa, violentas reducciones del cuántum de las importaciones, quedó el legado de su extraordinario crecimiento anterior, a saber, un total (*stock*) sobredimensionado de deuda externa (el exceso de acumulación de deuda externa neta efectiva en relación con su valor de tendencia).

Sin embargo, al mencionado derroche contribuyeron perturbaciones provenientes tanto del lado de la oferta como de las políticas económicas internas. En términos nominales, la demanda interna puede desde luego desenvolverse en forma independiente de la oferta, pero la absorción interna de bienes y servicios es necesariamente el resultado de la interacción de la demanda interna nominal y de la oferta, esto es, de la producción interna y del financiamiento externo.

El afán de la banca comercial internacional de alimentar este derroche —de financiar déficit en cuenta corriente que desde el punto de vista de la eficiencia no debieran haberse financiado— reflejó al parecer la voluntad de la banca de ajustar sus carteras tras décadas de escasa actividad en los países en desarrollo, así como las imperfecciones del mercado internacional de capitales que llevaron, a la postre, a que los créditos colocados en América Latina excedieran el monto óptimo o deseado (Devlin, 1984 a y 1984 b); Sachs, 1984).¹⁸

En todo caso, lo cierto es que hacen falta dos para contratar una deuda. La responsabilidad de la expansión desmedida del gasto interno o la

¹⁶La crisis petrolera de 1979-1980 constituiría un ejemplo de este último tipo de perturbación transitoria.

¹⁷Se presenta un análisis de las deficiencias de las políticas de ajuste del FMI en Ground (1984). Véase también a Williamson (1983) y Killick (1984).

¹⁸Un ejemplo patente del sesgo procíclico del mercado de capitales internacional fue el sobreendeudamiento de los países exportadores de petróleo durante este período.

postergación excesiva de los ajustes recae tanto sobre la banca comercial internacional —quien prestó el dinero— como sobre los propios países —quienes se endeudaron. Sobre la base de estos hechos se sustenta el criterio de la responsabilidad compartida (o, como decía el inolvidable maestro Prebisch, de la “irresponsabilidad compartida”).

Si bien es cierto que las perturbaciones provenientes de las políticas económicas internas así como las perturbaciones externas permanentes requieren ajustes, la carga heredada por no haberse ajustado a ellas en el pasado —esto es, los pagos de intereses generados por el sobreendeudamiento externo correspondiente— es una responsabilidad compartida. Por lo tanto, la mitad de esos pagos de intereses debiera ser financiada por la banca internacional.²⁰

Como ello no ha ocurrido, las naciones latinoamericanas se han encontrado ante la disyuntiva de realizar un esfuerzo de ajuste aún más intenso o dejar indebidamente de cumplir sus compromisos externos en forma plena. A la postre los países han optado por realizar un esfuerzo desproporcionado a su responsabilidad en la gestión del problema de la deuda. En efecto, tras compartir el financiamiento de los pagos de interés con fuentes externas en 1982, la región en su conjunto financió 89% de sus pagos de intereses en 1983, 78% en 1984 y 89% en 1985 (cuadro 1).

La contracción del financiamiento externo. La disminución de la entrada neta de capitales de largo plazo por debajo de su tendencia, como la experimentada por los países latinoamericanos en los últimos años, bien puede responder a perturbaciones provenientes de las políticas internas. Pero, y como lo indica la reducción generalizada del financiamiento externo, factores fuera del control de los países en desarrollo muchas veces influyen más que sus políticas internas en las decisiones de la comunidad financiera internacional de prestarles dinero. Aun si una reducción de la afluencia neta de capitales por debajo de su tendencia coincidiera con perturbaciones derivadas de las políticas internas o un deterioro

²⁰Cabe tener en cuenta que una parte del endeudamiento externo excesivo refleja la respuesta al impacto de las perturbaciones externas transitorias; el cien por ciento de los pagos de intereses correspondientes debería ser financiado (con reservas internacionales y, cuando éstas se agotan, con créditos externos) en aras de la eficiencia.

permanente de las condiciones externas, el hecho es que esa reducción supone necesariamente un ajuste mayor que el que requieren dichas perturbaciones por sí solas. En efecto, a menos que el país tenga acceso a un mayor financiamiento externo, es inevitable que esas perturbaciones supongan una disminución proporcional del déficit en cuenta corriente. Por lo tanto, en aras de la eficiencia, si una caída del superávit de la cuenta de capital a largo plazo por debajo de su tendencia justifique o no un financiamiento externo compensatorio de fuentes como el FMI, dependería exclusivamente de si se considera que dicha caída es transitoria o permanente.²¹

La fuga de capitales. Cuando se producen a la vez varios choques internacionales profundos, la demanda interna de activos financieros externos puede elevarse en forma excepcional, aunque no haya perturbaciones de política interna.²² No obstante, cuando se desencadena la fuga de capitales no pueden considerarse adecuadas las políticas internas por más que el fenómeno haya sido provocado por perturbaciones externas transitorias. En efecto, los países en desarrollo no siempre pueden obtener todo el financiamiento externo que necesitan, aunque sus políticas internas sean adecuadas, pero sí pueden frenar una

²¹Sin embargo, si de las políticas internas emanan perturbaciones o si la economía ha estado sujeta a perturbaciones externas permanentes, el suministro de financiamiento externo para compensar una disminución transitoria de la afluencia neta de capitales de largo plazo por debajo de su tendencia debe condicionarse a la aplicación de políticas internas adecuadas.

²²En efecto, y como señaló el recordado profesor Carlos Díaz-Alejandro (1984, 379-380): “Tanto la fuga de capitales como la evasión tributaria por parte de extranjeros son alentadas abiertamente por agentes públicos y privados en los países de la OCDE. Durante 1984 se informó que algunos bancos estadounidenses estaban empeñados en poderosas campañas para vender sus certificados de depósitos en varios países de América Latina. El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ha anunciado que proyecta vender sus valores a inversionistas extranjeros, quienes no tendrán que dar a conocer sus nombres; una nueva reglamentación permitirá también a las empresas estadounidenses vender títulos al portador fuera del país sin tener que recurrir a sus filiales extranjeras, y los corredores de valores esperan vender a los inversionistas de ultramar bonos garantizados por bonos del Tesoro de Estados Unidos. Un comportamiento que no está permitido a los conciudadanos del país se fomenta entre los extranjeros. Cada vez más el sistema internacional ofrece a las clases medias y altas de América Latina posibilidades cómo de sacar sus capitales y abandonar sus países...”

fuga de capitales, aplicando políticas apropiadas en las esferas cambiaria, fiscal y monetaria.

Mal pueden las naciones latinoamericanas esperar que la comunidad financiera internacional les suministre un monto adecuado de crédito si sus propios ciudadanos están enviando sus ahorros fuera de la región. Y aun si la banca comercial internacional estuviese dispuesta a financiar una fuga de capitales, la acumulación de endeudamiento externo con ese propósito, lo mismo que el financiamiento externo para compensar los efectos en el balance de pagos de cualquier perturbación ocasionada por las políticas internas, son arbitrios que a la larga resultan más onerosos que la alternativa del ajuste. Por lo tanto, cuando se produce la fuga de capitales debe recurrirse al ajuste, y no al financiamiento externo.

Con todo, en la configuración de la crisis actual con las enormes pérdidas de bienestar que han sufrido innecesariamente los países de la región han gravitado principalmente las perturbaciones externas y las políticas crediticias proclíticas de la comunidad financiera internacional.

b) *Las imperfecciones estructurales e institucionales internas*

Otra condicionante del ajuste ineficiente ex-

perimentado por las economías latinoamericanas la constituyen sus propias deficiencias estructurales e institucionales que obstaculizan el pleno empleo de los factores productivos, imparten un impulso inflacionario a los precios y contribuyen a crear una dependencia crónica del financiamiento externo. A diferencia del sobreendeudamiento externo, estas imperfecciones forman un legado atribuible exclusivamente a incongruencias de las políticas económicas internas pasadas (entendidas en un sentido amplio), surgidas a raíz tanto de medidas que se tomaron como que se dejaron de tomar. Por el contrario, igual que la deuda externa sobredimensionada, se trata de un legado que sólo es posible trastocar a mediano y largo plazos. En consecuencia, si bien la minimización del costo del ajuste supone un proceso escalonado —pues de otra forma se incurrirá en pérdidas innecesarias de bienestar— la lógica del financiamiento transitorio del impacto de las perturbaciones tendría su contraparte en la aplicación de reformas de fondo, que atenúen las deficiencias estructurales e institucionales que contribuyen a crear una sobredependencia del financiamiento externo, para sostener el crecimiento económico durante la fase expansiva del ciclo y para evitar pérdidas gratuitas de bienestar durante la fase menguante.

IV

Propuestas de reforma

1. *El fortalecimiento y la flexibilización de la capacidad financiera del FMI*

En el último lustro la comunidad financiera internacional ha negado a América Latina el financiamiento transitorio del impacto de las perturbaciones y, por lo tanto, el tiempo que requiere un ajuste eficiente. De ahí surge, desde un punto de vista normativo, gran parte de las pérdidas innecesarias de bienestar soportadas por los pueblos de América Latina durante los últimos años.

La reforma ideal del mercado internacional de capitales sería capaz de conciliar la oferta de los recursos de que dispone el FMI, más los que catalice de otras fuentes, con la cambiante de-

manda internacional de liquidez, y de armonizar la cantidad de recursos a que tenga acceso cada país con su cambiante demanda de financiamiento externo, en función del criterio de eficiencia.

Es evidente que esa reforma supondría un enorme aumento de la capacidad financiera del FMI y, por ende, de las cuotas de los países en dicha institución. Por ejemplo, si generalizamos de la experiencia de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo en el período 1982-1985 —del impacto que ejercieron en sus balances de pagos los choques externos transitorios y la capacidad que mostró el FMI para catalizar y movilizar recursos del resto de la comunidad financiera internacional hacia esos países (cuadro

3)— estaríamos hablando de un aumento de más de 350% en las cuotas de esa institución. Ello tendría un costo bruto aproximado superior a los 8 000 millones de dólares para los países miembros del Fondo.²³ En este sentido, recuérdese que nuestras estimaciones acerca de las pérdidas innecesarias de bienestar que experimentó América Latina en el período 1982-1985 fueron del orden de 690 000 a 810 000 millones de dólares.

Con todo, es preciso reconocer que para compensar las imperfecciones del mercado internacional de capitales no es factible transformar el criterio de eficiencia en una regla de política internacional fija. En efecto, es imposible precisar ni de antemano ni sobre la marcha la magnitud que debería alcanzar la capacidad financiera del FMI para evitar ajustes innecesariamente costosos. Ello carece de viabilidad por la sencilla razón de que es imposible predecir cuáles perturbaciones internacionales serán estrictamente cíclicas, esto es, la contraparte de un movimiento en sentido opuesto, cuáles serán transitorias, pero no cíclicas, y cuáles serán permanentes.

Dados la magnitud de nuestra ignorancia y los costos que todo proceso de ajuste brusco necesariamente entraña en las economías imperfectas del mundo real, nuestra propuesta es que todos los déficit en cuenta corriente atribuibles a perturbaciones externas sean financiados durante un plazo determinado, independientemente de que se les considere transitorias o permanentes. En otras palabras, los propios choques (externos) determinarían el grado de acceso potencial de cada país al financiamiento externo, dejándose de lado el sistema de cuotas fijadas arbitrariamente —es decir, sin referencia a la magnitud potencial de las perturbaciones— que es el que prevalece en la actualidad en el FMI.

El plazo podría establecerse sobre la base de la duración media histórica de la fase recesiva de los ciclos de la economía internacional; lo ideal sería que tomara en cuenta la velocidad óptima de ajuste de cada economía. Todo país deficitario tendría la opción de escalonar su ajuste en el curso de ese plazo, es decir de contar, digamos en

un período cuatrienal, con un financiamiento externo equivalente, por ejemplo, a 80% del impacto total de las perturbaciones externas el primer año, 60% el segundo, 40% el tercero y 20% el último. Se justificaría un proceso más gradual en el caso de las economías que demostraran no estar en condiciones de ajustarse en forma eficiente en el plazo convencional.

La aplicación de esta reforma fomentaría la eficiencia dentro de los países, al reducir el costo del ajuste y desalentar las perturbaciones originadas en políticas internas, pues para ellas no habría financiamiento alguno. Permitiría asimismo alcanzar niveles de actividad y comercio internacionales superiores a los que podrían obtenerse de otro modo; por consiguiente, tendería también a disminuir la intensidad y a acortar la duración de ciertas perturbaciones internacionales, como la caída de los precios de los productos primarios y las interrupciones de la afluencia de capital privado a los países deficitarios. En forma simultánea, tendería a limitar la acumulación de endeudamiento externo para financiar los déficit provocados por cambios en las condiciones del mercado internacional con lo que mejoraría el desempeño de las economías en desarrollo a más largo plazo y atenuaría el peligro de validación de las perturbaciones internacionales.

Aunque tampoco es posible precisar de antemano la capacidad financiera que requeriría el FMI para aplicar esta reforma, ya que no se sabe a ciencia cierta qué magnitud tendrán los choques externos en el tiempo, es factible estimar sobre la marcha la incidencia que ellos tendrían sobre el balance de pagos (Ground, 1986, 779-792). El otro elemento de nuestra propuesta de reforma de la actual política internacional de ajuste es, entonces, que se dote al FMI de un mecanismo que le permita movilizar los recursos en montos adecuados a las circunstancias. Se trata de abandonar la rígida fórmula de los topes fijos, que es la vigente en el FMI, y de sustituirla por una asociada a la cambiante magnitud de las perturbaciones externas.

En este sentido, el nuevo programa de ajuste convenido entre el Gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional representa un avance muy alentador. En efecto, el programa propuesto por las autoridades mexicanas a dicha institución en su "Carta de Intención" del 22 d

²³La cifra fue calculada a partir de datos sobre el costo bruto que le significaría a Estados Unidos el último aumento (45%) de las cuotas del FMI acordado en diciembre de 1983 (Cline, 1983). Nótese que en la medida en que el alza de las cuotas se traduce en un mayor nivel de actividad mundial, su costo neto disminuye.

julio de 1986²⁴ está diseñado en función de una meta de crecimiento económico, la magnitud de las perturbaciones futuras y la capacidad de la economía de ajustarse, en vez de ceñirse a una oferta determinada de financiamiento externo, como había sido la norma en los programas de ajuste tradicionales del FMI. Así, las necesidades de financiamiento, lo mismo que los criterios de ejecución y entendimientos de política, están supeditados a la trayectoria del precio del petróleo, a una estimación de la capacidad de la economía de soportar recortes de absorción sin pérdidas de producción y a la evolución de la actividad económica en relación con la meta para su recuperación. Como resultado de una explotación más eficaz de la considerable capacidad de negociación que el país tiene gracias a la enorme dimensión de su deuda externa y a la interdependencia de las economías estadounidense y mexicana, se prevé que el país obtendrá un financiamiento de al menos 12 000 millones de dólares entre agosto de 1986 y diciembre de 1987 comparado con los 4 000 millones propuestos originalmente por la comunidad financiera internacional. Lo que es más, si el precio del petróleo decayera por debajo de los 9 dólares el barril, se prevé un financiamiento externo adicional que compensará un 100% del impacto en el balance de pagos hasta un monto de 2 500 millones de dólares durante un lapso de tres trimestres. Posteriormente, la economía se ajustaría a los efectos de esa baja del precio de los hidrocarburos en forma escalonada durante cinco trimestres. En contraposición, si el precio del petróleo excediera los 14 dólares el barril, el financiamiento externo se reducirá en forma proporcional a los mayores ingresos. Por otra parte, se espera que el suministro de financiamiento también se elevaría en 500 millones de dólares en forma automática para cubrir gastos extraordinarios de inversión pública en caso que la meta de crecimiento económico no fuera alcanzada en el primer semestre de 1987. Por último, en virtud de la prioridad asignada al crecimiento, no se pretende estabilizar y ajustar la economía en forma simultánea.

Se ha sentado así el precedente de la aplica-

ción por parte de la comunidad financiera internacional de un enfoque normativo, basado en un criterio de eficiencia, para encarar un proceso de ajuste concreto. Sin embargo, a fin de ampliar este nuevo concepto al proceso de ajuste en todos los países deficitarios habrá que montar una campaña persistente para institucionarlo mediante la introducción de reformas de la índole señalada. De otro modo, tras el desvanecimiento del espectro de una moratoria mexicana se corre el riesgo de volver al sistema tradicional.

2. La adecuación de las políticas de ajuste

Sin perjuicio de la necesidad de reformas de fondo del mercado internacional de capitales que contribuyan a minimizar los costos innecesarios del proceso del ajuste, las pérdidas innecesarias de bienestar soportadas por los países deficitarios también podrían reducirse con la introducción de reformas apropiadas en las políticas internas de ajuste, tanto en las promovidas por las instituciones financieras internacionales como en las aplicadas por iniciativa de los propios países.

En este sentido, cabe señalar que también han ocurrido innovaciones significativas y positivas en el contenido y la combinación de las políticas económicas aplicadas en algunos programas de ajuste recientes que han contado con la participación del FMI. Así, en 1984 el Fondo aprobó —aparentemente por vez primera— una política fiscal contracíclica para el segundo año de un Acuerdo de Derecho de Giro convenido con el Gobierno de Chile (el 10 de enero de 1983). En efecto, la meta para el déficit del sector público no financiero fue ampliada de un 2.3% del producto interno bruto efectivamente registrado en 1983 a 4.5% en 1984, con previsión de un incremento equivalente a 0.8% del producto interno bruto si resultara factible cubrirlo con créditos externos. En contraste, el FMI ha insistido tradicionalmente en que los programas de ajuste que apoya incluyan recortes mayores del déficit del sector público no financiero en relación con el producto interno bruto. Durante el transcurso de este mismo Acuerdo de Derecho de Giro el FMI también aceptó —nuevamente, al parecer por primera vez— un alza de los aranceles, de 20% a 35% del valor CIF de las importaciones, en septiembre de

²⁴Publicada en *Excelsior* (el 28 de julio de 1986 A-16). Se anunció el día 29 de septiembre de ese año que el programa de ajuste y los montos de financiamiento habían sido ratificados por el FMI y los 500 bancos acreedores de México.

1984, pese a que la medida parecía reñida con uno de los artículos del acuerdo.

Por otra parte, hacia mediados de 1985, el FMI accedió a la introducción de controles (generalizados) de precios durante la vigencia de los programas de ajuste en que estaba participando, a saber, el Acuerdo de Derecho de Giro convenido con el gobierno argentino (el 28 de diciembre de 1984). La aceptación de esta medida, cuyo papel era armonizar las expectativas inflacionarias de la población con las metas monetarias a fin de atenuar el efecto recesivo del plan de estabilización (Plan Austral), marcó otro precedente en lo que se refiere a la combinación de políticas aplicadas en programas de ajuste apoyados por el Fondo.

Por último, el programa de ajuste acordado entre el Gobierno de México y el FMI también representa un avance en el plano de las políticas económicas. En efecto, combina un nuevo enfoque de la programación financiera con reformas estructurales e institucionales. También a diferencia de los programas tradicionales de ajuste, no pretende estabilizar y ajustar la economía en forma simultánea. Así, y gracias a los mecanismos compensatorios convenidos en materia de financiamiento externo, las metas para los criterios de ejecución serán contingentes, variando según la trayectoria del precio del petróleo y la evolución del producto interno bruto, en vez de fijas, como había sido la norma. Por otra parte, se seguirá aplicando una política cambiaria decididamente contracíclica. En forma paralela también se trabajará sobre las estructuras de producción y gasto mediante reformas de gran envergadura de la política comercial e impositiva, la reducción y racionalización del sector público, y la promoción activa de la inversión extranjera directa. Finalmente, la meta para el déficit del sector público no financiero para 1987, de 10% del producto interno bruto, no implica más que una reducción de tres puntos porcentuales de su nivel actual.²⁵

Nuevamente, cabe preguntarse si estas inno-

vaciones constituyen un enfoque nuevo de las políticas de ajuste, involucran desviaciones coyunturales del paradigma tradicional, o muestran que el FMI de hecho está dispuesto a amoldar sus políticas a las condiciones objetivas reinantes, como siempre ha sostenido. Por otro lado, demuestran que los países deficitarios son capaces de hacer valer sus puntos de vista. En todo caso, aún existe un margen apreciable para mejorar la eficiencia de los programas de ajuste auspiciados por el FMI.²⁶

Existe, asimismo, amplio campo para adecuar el tenor cíclico de las políticas internas de los países latinoamericanos. Más aún, ello constituye un imperativo para fortalecer la marcha de sus economías. Sin embargo, en muchos países no sería suficiente para atenuar en un plazo razonable la brecha entre las tasas efectiva y potencial de crecimiento económico debido justamente al legado de las incongruencias de las políticas económicas en el pasado, esto es, a la acumulación excesiva de endeudamiento externo y a las deficiencias estructurales e institucionales.

Cabe poner de relieve, por ende, que tanto el criterio de la responsabilidad compartida, como la indebida escasez actual de financiamiento externo justifican plenamente la reivindicación de América Latina ante la comunidad financiera internacional en el sentido de que o se le otorga mayor financiamiento para el pago de intereses o se le disminuye la carga por este concepto. La región posee una apreciable capacidad de negociación pues en los últimos tres años (1983-1985) ha financiado 85% de sus pagos de intereses por la deuda externa mediante ajustes internos y pérdidas de producción. Es una proporción muy superior a la que tendría que asumir si la responsabilidad del sobreendeudamiento externo fuera compartida en las proporciones debidas. Por otro lado, la lógica del compartimiento efectivo de los costos que significa el sobreendeudamiento externo, lo mismo que la del financiamiento transitorio del impacto de los demás choques externos, supone asimismo reformas estructurales e institucionales internas.

²⁵Para efectos de la contabilidad de dicho déficit se excluye el impacto que la inflación produce en los pagos de intereses de la deuda interna, medida que constituye otra primicia en los programas de ajuste en que participa el FMI.

²⁶En otro trabajo el autor presenta una serie de propuestas para atenuar el sesgo recesivo de la condicionalidad del FMI (Ground, 1987).

Bibliografía

- Banco Mundial (1986): *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C.
- _____ (1985): *Informe sobre el desarrollo mundial 1985*. Washington, D.C.
- _____ (1984): *Informe sobre el desarrollo mundial 1984*. Washington, D.C.
- _____ (1982): *World development report*, Washington, D.C.
- _____ (1981): *World development report*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985 a): *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1985*. Santiago de Chile.
- _____ (1985 b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1983*. Santiago de Chile.
- Cline, W. (1983): Debt and stability of the world economy. *Policy analysis in international economics*. Institute for International Economics, septiembre.
- Devlin, R. (1984 a): Deuda, crisis y renegociación: el dilema latinoamericano. *América Latina: deuda, crisis y perspectivas*. Instituto de Cooperación Iberoamericana y otros. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 67-101.
- _____ (1984 b): Banca privada, deuda y capacidad negociadora de la periferia: teoría y práctica. *El trimestre económico*, N° 51 (3), julio-septiembre: 559-589.
- Díaz-Alejandro, C. (1984): Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore. *Brookings papers on economic activity*, N° 2: 335-389.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Estadísticas financieras internacionales*. Washington, D.C.
- _____ (1982): Conversación con el Sr. de Larosière. *Finanzas y desarrollo*, 19 (2), junio: 3-7.
- Ground, R.L. (1987): El sesgo recesivo de las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional. *El trimestre económico*, 54(1), enero-marzo (en prensa).
- _____ (1986): Perturbaciones, déficit, crisis y políticas de ajuste: un enfoque normativo. *El trimestre económico*, 53(4), octubre-diciembre: 725-792.
- _____ (1984): Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 23, agosto.
- Haberler, G. (1960): Los términos del intercambio y el desarrollo económico. *El desarrollo económico de América Latina*. Howard S. Ellis (comp.). México: Fondo de Cultura Económica, 325-350.
- Killick, T. (comp.) (1984): *The quest for economic stabilization: the IMF and the Third World*. Londres: Heinemann Educational Books in association with the Overseas Development Institute.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Sachs, J. (1984): Comments. *Brookings papers on economic activity*. N° 2: 393-401.
- Williamson, J. (1983): The lending policies of the International Monetary Fund. *IMF conditionality*. J. Williamson (comp.). Washington, D.C.: Institute for International Economics, 605-660.

Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas

*Elvio Baldinelli**

El factor determinante que llevó a Europa a emprender el camino de la unidad fue de carácter político, y no la resultante de un cálculo de conveniencia económica. La carencia de ese factor explica por qué han fracasado los esfuerzos realizados en América Latina por lograr una cooperación efectiva en materia de comercio intrarregional, o por aunar las fuerzas nacionales en torno a algo más eficaz que las declaraciones conjuntas.

El autor afirma que para cambiar sus relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea, y con el resto del mundo industrializado, la región deberá diversificar sus exportaciones, sobre todo incorporando manufacturas. Lograrlo exige una política de sustitución de importaciones que tenga en cuenta aquella finalidad principal, una cooperación efectiva en el campo del comercio intrarregional, y una disciplinada utilización de las importaciones conjuntas para mejorar el acceso a los mercados mundiales.

Hasta ahora la región ha confiado en que la exportación de materias primas sería suficiente para atender sus problemas de crecimiento y para que la industria contara con los insumos y maquinarias necesarias para su operación. Empero, la cada vez más difícil colocación de los productos primarios en los países industrializados, unida a la pesada carga de la deuda externa, ha desbaratado la estrategia de crecimiento basada en tal criterio. Por ello, de no lograr América Latina una relación financiera y comercial con los países desarrollados que satisfaga las necesidades de su desarrollo, pueden producirse cambios políticos muy profundos. O quizá, como en Europa, de esos trastornos resulte la energía necesaria para que se adopte una nueva estrategia de crecimiento basada en la integración regional.

*Consultor de varios organismos de las Naciones Unidas y privados.

No faltan opiniones —muy respetables por cierto— de que no vale la pena volver una vez más sobre las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas ya que existen impedimentos insalvables que las obtaculizan, como lo constituye la política agrícola de éstas últimas. Sin negar la validez de este punto de vista, cabría, a partir de esa realidad, explorar cuál camino debiera América Latina recorrer, ahora que ha cumplido una etapa postcolonial en sus relaciones con el viejo mundo.

El tema rebasa lo agrícola, ya que desde hace unos años no son sólo los países exportadores de alimentos los que encuentran dificultades en colocar sus productos, y sobre todo en obtener precios razonables, sino que el problema se ha extendido a casi todas las materias primas, incluido ahora el petróleo. Tampoco se limitan los desencuentros a lo comercial, ya que en América Latina preocupa, y hasta duele, el saber que para Europa la región merece la última de las prioridades en sus relaciones con el resto del mundo.

En efecto, mientras Estados Unidos nunca discriminó al importar productos agrícolas tropicales, Europa sí lo hace a favor de sus recientes colonias de Asia, Africa y el Caribe, siendo que de Europa partieron los colonizadores de América Latina y que fue Europa durante muchos decenios el gran mercado para las exportaciones de nuestra región. En cambio, los Estados Unidos para bien o para mal, siempre han mantenido en alto nivel sus relaciones con América Latina.

I

La creación de las comunidades europeas

La unificación de Europa al terminar la segunda guerra mundial inspiró a América Latina a hacer lo propio. El fracaso de esta iniciativa no ha redundado en un mejor entendimiento entre las partes: en la Comisión de la CEE se dice con frecuencia que una de las dificultades para comunicarse con América Latina es que ésta no habla con una sola voz.

Los motivos que permitieron que se estableciera el primero de enero de 1958 la Comunidad Económica Europea fueron políticos. La aparición en la postguerra de dos superpotencias, la

Unión Soviética y los Estados Unidos, relegó a las naciones europeas a un segundo plano. El haber tenido, durante siglos, primacía en el mundo en los ámbitos político, comercial y militar aconsejó la necesidad de vencer viejos antagonismos y olvidar la sangre derramada para avanzar hacia una unidad que le devolviera la importancia perdida. A ello se sumó el temor de que el comunismo se propagara de Europa oriental al resto del continente.

Otro motor que impulsó la unidad europea fue la preocupación de que, por separado, cada país buscara en la alianza bilateral con los Estados Unidos una garantía contra la amenaza comunista. Resultaría así una alineación de los países, unos tras la URSS y otros tras los Estados Unidos, bipolaridad que aumentaría el peligro de una nueva guerra. En cambio, si Europa se convertía en una tercera potencia capaz de hablar, de igual a igual, con cada una de las partes podría actuar como un tercer moderador en los conflictos, papel que efectivamente ha cumplido todos estos años.

Fue el deseo de paz, y no el de lograr ventajas económicas, el que dio lugar al mercado común europeo. Los reiterados fracasos de iniciativas similares en América Latina se explican precisamente porque el único motor propulsor ha sido el interés por los beneficios comerciales que podrían resultar de un mercado ampliado.

El propósito fundamental en Europa fue, por un lado, negociar en un pie de igualdad con la URSS en previsión del avance del comunismo, y por el otro asociarse con los Estados Unidos, lo que explica que ese país apoyara, desde un comienzo, la formación de la Comunidad Económica Europea.

Que la creación de la Comunidad no fue mal vista por los Estados Unidos lo demuestra el discurso que el Presidente Kennedy pronunció el 4 de julio de 1962, cuando propuso una asociación entre... "la nueva unión que ahora emerge en Europa y la antigua unión fundada en Norteamérica hace 175 años". Agregó: "Los Estados Unidos ven esta vasta empresa con esperanza y admiración. Nosotros no consideramos a una Europa fuerte y unida como una rival, sino como una asociada. Cooperar en esta empresa ha sido objetivo fundamental de nuestra política exterior durante diecisiete años". En cambio, para la Unión Soviética, la Comunidad Económica Eu-

ropea no pasó nunca de ser el brazo comercial de la NATO, a tal punto contraria a sus intereses, que aún no ha reconocido su existencia ni se ha logrado firmar un acuerdo con el COMECON.

Es condición indispensable para ser miembro de la Comunidad Económica Europea contar con un gobierno democráticamente elegido. Pese a que el artículo 237 del Tratado de Roma establece el derecho de todo país europeo a acceder a la CEE, apenas el acuerdo de admisión es aprobado por los parlamentos respectivos, se aplica una doctrina que corrige lo que el Tratado dispone y que nació del llamado "informe Birkelbach", en que, entre otras cosas, se establece que "Los Estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del Gobierno ni directamente ni por medio de representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en la Comunidad".

Con la aplicación de esta doctrina se impidió que Grecia, España y Portugal, durante largos años, ingresaran a la CEE ya que sus gobiernos no eran democráticos, aunque fueran de derecha. Aquí también se aprecia la diferente ponderación del elemento político en el proceso de integración de América Latina, ya que en ésta no sólo no se ha exigido el carácter democrático del gobierno como requisito de ingreso sino que, cuando se trató de rechazar la solicitud de ingreso de Cuba a la ALALC, los argumentos esgrimidos no fueron políticos, sino referidos a la incompatibilidad técnica del sistema económico centralizado cubano para armonizar con la modalidad de preferencias arancelarias que imperaba en dicha Asociación.

En América Latina no hubo jamás el propósito de lograr una verdadera integración, ni se tuvieron en vista objetivos políticos, a diferencia de lo que ocurrió en Europa, donde al Reino Unido se le negó el acceso a la Comunidad del Carbón y del Acero cuando no aceptó los poderes supranacionales que se habían conferido a esa entidad. En otras palabras, se transó en muchos aspectos para lograr una Europa unida, cediendo las diferentes partes en sus posiciones para lograr el acuerdo, pero no se aceptó transacción alguna cuando se trató de temas considerados vitales, como la supranacionalidad de las autoridades de los organismos de integración, que apunta a que Europa logre un día convertirse en

un solo país, o del régimen político de las naciones que la forman, que busca asegurar el respeto de los derechos humanos.

Dos aspectos de la creación de la Comunidad Económica Europea fueron negativos para América Latina: la política agrícola común, y el nexo especial con las antiguas colonias. Sin embargo, la creación de la CEE no tendría por qué haber lesionado necesariamente los intereses latinoamericanos.

Por el contrario, un mundo controlado por una sola superpotencia es inhóspito para los países medianos y pequeños, pues no les queda otra opción que alinearse tras ella. La existencia de dos superpotencias obliga a la bipolaridad, mientras que la aparición de una tercera gran fuerza comercial como la CEE les da a esos países una mayor movilidad y acerca al mundo a una multilateralidad efectiva.

II

La herencia colonial

El deseo de privilegiar sus relaciones con sus antiguas colonias de Asia, África y el Caribe (países ACP) explica en parte el escaso interés que presta la Comunidad Económica Europea a América Latina. Esta actitud se originó en la solicitud de Francia, al iniciarse en 1957 las discusiones sobre la formación de la Comunidad, de que el imperio colonial que tenía entonces tuviera algún acceso a la Europa unida que se formaba. En ese entonces Francia poseía territorios en África; Bélgica contaba con el Congo y administraba, en tutela y por cuenta de las Naciones Unidas, Ruanda y Burundi, igual que Italia a Somalia.

Francia abogó con éxito ante la CEE por un sistema en virtud del cual, a cambio de ventajas financieras y comerciales que las colonias otorgarían a la nueva Europa unida, ésta contribuiría a su desarrollo económico y social con prestaciones en dinero, asistencia técnica y preferencias arancelarias de importación para algunos productos, condiciones que se mantuvieron cuando, poco después, estos dominios lograron su independencia.

Al despuntar el decenio de 1970, cuando ingresó el Reino Unido al mercado común europeo, logró igual trato para parte de lo que restaba de su imperio colonial, así como garantías de que se mantendrían las preferencias para ciertas importaciones provenientes de antiguas colonias, como la carne de vaca y la mantequilla de Nueva Zelanda. Siendo así, cuando España inició su negociación de acceso, la Comisión de la Comunidad Europea le pidió que aclarara su relación

con América Latina, de modo que no surgieran luego obstáculos para la aplicación de la política comercial común. En otras palabras, la Comunidad se aseguró de que España no pediría como Francia, Bélgica y el Reino Unido, un trato especial para países que algún día formaron parte de su imperio.

La primera convención entre la CEE y 18 de sus antiguas colonias, se firmó en Yuandé el 20 de junio de 1963 y la segunda en Lomé el 28 de febrero de 1975 y la firmaron 46 antiguas colonias. La siguiente convención se ratificó el 30 de octubre de 1979 con 64 antiguas colonias. En la que rige desde 1985 se incluyen 65.

Uno de los beneficios con que cuentan los signatarios de la Convención de Lomé es que la mayor parte de sus exportaciones ingresan a la CEE sin pagar derechos arancelarios, siendo una excepción los comprendidos en la política agrícola común. En este caso las ventajas se limitan por cuotas. Estas preferencias han ayudado a mejorar la situación económica de las antiguas colonias, siendo de importancia, por ejemplo, que el arroz ingrese a la CEE pagando un derecho de importación muy reducido, menos de la mitad que el que se aplica a otros países, entre ellos los de América Latina.

Sin embargo, las preferencias presentan limitaciones que impiden un mayor mejoramiento de la economía de estos países. Así, para las materias primas y los combustibles no hay trato preferencial pues no están gravados en la CEE; por lo general el crecimiento de las exportaciones de alimentos está limitado por cuotas, y el trato que

reciben sus manufacturas no es muy favorable, ya que, por ejemplo, la importación de la manteca de cacao está sujeta a un gravamen del 16% cuando proviene de los países ACP, mientras que el grano entra libre de impuestos.

Esta relación colonial ha influido fuertemente en la baja prioridad que Europa otorga a América Latina, ya que su mayor esfuerzo se centra en atender los 65 países ACP. En este aspecto Francia es particularmente celosa, al punto que por sistema impide que se distraigan fondos o esfuerzos a países que no sean aquéllos. También parece influir la idea de que compete a los Estados Unidos la cooperación con América Latina, por lo que a Europa le toca mantenerse a distancia. A menudo no se sabe si así se hace por respeto a lo que se considera territorio de influencia de ese país, o a que no se le quiere dar pie para que, a su vez, intervenga en los asuntos de los 65 ACP.

Así, por ejemplo, en septiembre de 1980 la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comunidad propuso a la Comisión de la misma una revisión de la política que la CEE aplicaba respecto de América Latina. Para plantear el cambio preparó un extenso documento en el que se destacaba la importancia actual de América Latina, y la que habría de tener hacia fines de siglo, agregando: "la Comunidad dejaría escapar una de las grandes ocasiones que le presenta el último cuarto de siglo si no atendiera debidamente la relación con América Latina". Luego se presentaba un plan bastante modesto tendiente a estrechar lazos, ya que no pasaba de recomendar más funcionarios para atender los problemas, además de algunos proyectos de visitas y reuniones. Pese a su bajo costo, la Comisión, luego de examinar la propuesta, procedió a rechazarla.

Un segundo ejemplo de la discriminación contra América Latina deriva de una iniciativa tomada por la región y alentada por algunos europeos, principalmente italianos, tendientes a descubrir algún campo fructífero de cooperación de la CEE con América Latina. La esfera definida fue la lucha contra la fiebre aftosa. En mayo de 1979 las misiones diplomáticas de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay presentaron un informe al respecto, al que luego adhirieron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. En él se decía que la aftosa afecta a los países productores de carnes principalmente vacuna (pero también

porcina y ovina), impidiendo el acceso a los principales mercados mundiales de carnes frescas, enfriadas y congeladas y limitándolo en los demás; que determina una disminución de un 25% de la producción, tanto de carne como de leche; y que los precios de exportación de las carnes vacunas suelen ser, cada vez que la oferta supera la demanda, hasta 50% inferiores a los de otros países libres de aftosa. Se agregaba que, como los países de la CEE habían progresado muchísimo en la erradicación de la aftosa de su propio territorio, y habían adquirido al hacerlo una experiencia muy valiosa (desde vacunas adaptadas a cada caso, hasta eficientes sistemas de inspección) se abría una amplia posibilidad de cooperación entre la CEE y varios países de América Latina.

El programa fue considerado por la Comisión como una base adecuada de trabajo, resolviéndose que seis expertos visitaran a los países durante los meses de octubre a diciembre de 1980 a fin de producir un informe y proponer las medidas consiguientes. Luego los servicios veterinarios de la Comisión convocaron a una reunión con las representaciones diplomáticas de los países interesados para analizar los resultados de la misión, y discutir los caminos que habría que seguir. Tras esta etapa preliminar debía comenzar el verdadero programa de lucha contra la aftosa. Como el tiempo transcurría y no había novedades, se usó una de las periódicas reuniones de los Jefes de Misión de los países de América Latina con los servicios de la Comisión para preguntar por ellas. La respuesta fue que la Comunidad no emprendería, ni en éste ni en ningún otro campo, un programa de importancia con relación a América Latina.

Se decía anteriormente que es importante la ayuda que las antiguas colonias de la CEE reciben para sus productos de exportación, pero, de hecho, casi lo único que pueden exportar sin restricciones son materias primas. Por ello, como ha ocurrido con América Latina, su participación en las importaciones de la Comunidad está descendiendo: de 8.3% en 1970 a sólo 5.5% en 1984.

Esta experiencia de los países ACP en sus relaciones con sus antiguas metrópolis no hace más que confirmar la convicción de que ha llegado la hora de que América Latina procure dar un vuelco en lo que a cooperación con la CEE se refiere. Esto no implica que no se aprecie la ayuda que la Comunidad presta en situaciones de catástrofe, o

a regiones muy pobres, pero si se relacionan los montos empleados en estos fines —entre 50 y 150 millones de dólares según los años— con los 30 000 millones de dólares que los países latinoa-

mericanos destinaron en 1985 a cancelar intereses de su deuda externa, se comprende que no sea un asunto que merezca la atención de los gobiernos.

III

La agricultura

Las dificultades que los países de la CEE tienen con otros exportadores de alimentos, entre ellos los de América Latina, podrían haberse obviado si cuando se formó la Comunidad se hubieran excluido los productos agrícolas del Tratado, como más tarde hicieron los países que constituyeron la Asociación Europea de Libre Comercio. Ello no ocurrió por el enorme interés que Francia mostró, con apoyo de Italia y los Países Bajos, por exportar al resto de la Comunidad su producción agropecuaria, y la necesidad reconocida por todas las partes de evitar que las diferencias muy grandes en los precios de los alimentos incidieran, de manera distinta, en el costo de la mano de obra de industrias que habrían de ser libradas a la competencia intercomunitaria.

El tratado de Roma establece en su artículo 39 los fines que debe perseguir la política agrícola común: acrecentar la producción, hacer posible un nivel de vida equitativo para la población rural, estabilizar los mercados, garantizar el aprovisionamiento y asegurar precios razonables para los consumidores. Se puede decir que la CEE ha logrado todos los objetivos que se proponía, salvo el último, ya que los precios que los consumidores pagan son bastante más elevados que los que rigen en otros países, como los Estados Unidos.

Desde el punto de vista estratégico se sostiene que no le conviene a Europa depender excesivamente del abastecimiento ultramarino, de lo que ha tenido una amarga experiencia en las dos guerras mundiales. Alemania sufrió durante ambas escasez de alimentos debido al bloqueo naval británico, y puso al Reino Unido en la misma situación con sus submarinos. Por estos antecedentes y para evitar dificultades futuras, los europeos consideran necesario cierto grado de autarquía en la provisión de alimentos.

También hay argumentos económicos a favor del subsidio a la agricultura. Si bien es cierto que el alimento en Europa tiene un precio más elevado que el del mercado internacional, no lo es menos que éste no tuvo consecuencias sociales cuando, en enero de 1961, la política agrícola común se ponía en marcha pues para entonces todos los países industrializados vivían una expansión económica sin precedentes, tanto por su intensidad como por su duración. Durante los decenios de 1950 y 1960 las condiciones de vida en Europa mejoraron a tal punto que el consumidor absorbió el alza de precios sin sentirla. Podría ser que ahora, cuando la desocupación que afecta a Europa no cede, por el elevado costo de su mano de obra, el precio del alimento tenga alguna importancia económica, pero el público ya lo ha aceptado y de todos modos los gobiernos tampoco actúan sobre las otras causas que influyen en que los salarios sean tan altos.

La política agrícola común podría haberse establecido a precios más bajos si no hubiera sido que la República Federal de Alemania, cuya agricultura es menos eficiente que la de Francia y otros países de la CEE, lograra en 1964 subir los precios de los cereales que contenía el plan Mansholt. Ahora que la CEE desearía reducir la producción de cereales también es Alemania occidental la que, en mayo de 1985, vetó una pequeña baja en el precio de garantía a los agricultores, y obligó a la Comunidad a abandonar una política de desaliento a la producción excedentaria.

La gran expansión industrial que vivió Europa desde fines del decenio de 1950 hasta 1973-1974 exigía grandes cantidades de obreros en las ciudades. Se temió entonces la despoblación del campo y se quiso evitarla, aunque costara, en la creencia de que en el campo hay reservas de valores humanos que no siempre se dan en las

ciudades. Uno de esos valores deriva del hecho de que, siendo el productor europeo por lo general propietario, su actitud es más conservadora que la del obrero industrial; así pues, se considera que retener en el campo a la mayor proporción posible de población contribuye al equilibrio político de los países.

Otra consideración que se tomó en cuenta en la política es que ni en Europa ni en ninguna parte, los consumidores suelen reaccionar de manera organizada contra las alzas. El productor agropecuario, en cambio, protesta cuando su retribución no es la que espera, y en Europa lo saben hacer muy bien colocando tractores en los caminos, arrojando productos en las carreteras, introduciendo una vaca en el edificio de la Comisión y, además, usando con empeño su voto para que los parlamentarios velen con celo por sus intereses. Es así comprensible que los políticos europeos estén más preocupados por el voto del sector agropecuario en su distrito, que por lo que se piense de los excesos de la política agrícola común en Estados Unidos o en América Latina.

Con precios agrícolas garantizados y cada vez más altos, en un continente con buenas lluvias, con máquinas eficientes, con mejores insumos químicos y, principalmente, con las revolucionarias semillas que la genética ha hecho posible, se explica que en estos años, productores capaces como son los europeos, hayan superado con su oferta todas las previsiones y hayan alcanzado en muchos casos el autoabastecimiento, lo que obliga a la Comisión a almacenar excedentes que termina por volcar al mercado internacional mediante los subsidios.

En un comienzo los problemas a que dio lugar la política agrícola común afectaron casi exclusivamente a los productos lácteos y a la carne vacuna, con lo que se lesionaron los intereses de sólo unos pocos países latinoamericanos: Argentina, Paraguay y Uruguay; pero cuando los subsidios convirtieron a la CEE en un exportador masivo de azúcar y cereales el perjuicio se extendió.

Sin duda los cereales, excluido el arroz, son sólo una exportación importante para la Argentina, pero la competencia en los mercados de alimentos a base de granos es tan fuerte que influye sobre otros productos que exportan los países de América Latina, como las semillas oleaginosas y la soya. En cuanto al azúcar, muchos países son afectados por la baja de su precio; son

en general países muy pobres y de clima tropical, donde no abundan las posibilidades de otros cultivos. La cotización internacional ha bajado en estos meses a apenas un tercio del costo de producción, con lo cual los países más eficientes están siendo desplazados del mercado internacional pese a que en la CEE se les paga a los agricultores locales un precio cinco veces más alto que el internacional, y en los Estados Unidos un precio cuatro veces y medio más alto.

Un caso ilustrativo de los daños que estos subsidios causan lo ofrece el Brasil, principal productor de azúcar del mundo y tercer exportador después de Cuba y Francia. El precio de producción en este país es aproximadamente la mitad del de la CEE, pero debido a la baja de precios por efecto de los subsidios aplicados por los países industrializados, no ha podido aumentar el volumen de exportación. Su ingreso de divisas por este concepto ha bajado de 1 266 millones de dólares en 1980 a 570 millones en 1983.

Pese a estas condiciones, América Latina continuará exportando productos del agro ya que no le queda más remedio. Para hacerlo cuenta con la nada envidiable ventaja de la desesperación, mientras que las políticas agrícolas protectionistas de países como los Estados Unidos, la CEE, Canadá y Australia, responden más bien a exigencias electorales que a un problema de divisas. Para varios países de América Latina la agricultura es la única vía de desarrollo económico, y necesitan exportar las cosechas para sobrevivir. Esto habrá de llevar, con toda probabilidad, a una notable expansión de la producción de algunos granos, especialmente de soya y maíz en el Brasil y la Argentina, y de trigo en esta última.

La baja de los precios internacionales se traduce en cambios muy importantes en la estructura de la oferta en los países en desarrollo. Así, por ejemplo, el precio internacional de la carne vacuna ha llegado en los últimos años a un nivel tan deprimido que los productores de la Argentina han preferido dedicar sus mejores tierras a los cereales, con precios también en baja pero más redituables que los de la ganadería. El lugar vacante que deja la Argentina en el mercado internacional de carnes vacunas ha sido ocupado por otros países, como Brasil y Uruguay, cuyas tierras no siempre son aptas para la producción de granos. También podría suceder, si los precios de los granos bajan aún más, que la relación entre

carne y cereales vuelva a alterarse, y el ganado regrese a la pampa.

Hasta ahora, en sus relaciones económicas con la CEE, América Latina ha centrado sus esfuerzos en las gestiones comerciales destinadas a evitar, o circundar, las barreras que ésta opone a sus exportaciones de productos agropecuarios. Nada de lo hecho resultó eficaz, pero ha demandado un esfuerzo notable que, en buena medida, ha impedido el desarrollo de relaciones político-económicas mucho más acordes con la realidad.

Esas reivindicaciones son justas, pues las medidas comunitarias han interrumpido el desarrollo de una relación comercial que podría ser mucho más conveniente para los intereses latinoamericanos, y están causando el derrumbe de los precios internacionales. Siendo justas, esas protestas seguramente se seguirán haciendo, pero no debe olvidarse que seguramente serán de escasa utilidad ya que la política agrícola de la Comunidad ha mostrado ser irreversible. Por este motivo habrá que buscar la solución por otros derroteros.

IV

La exportación de manufacturas

La dificultad económica básica de los países de América Latina estriba en que sólo Brasil y México han logrado convertirse en exportadores relativamente importantes de manufacturas, y éstos no tienen su ventaja principal en la tecnología, la novedad o lo exclusivo, sino en el bajo costo de la mano de obra. Hasta el decenio de 1970 la situación era mucho más favorable, ya que los países industrializados experimentaban una expansión económica inusitada. Los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, se beneficiaron de ese crecimiento por la mayor demanda de materias primas, de alimentos, de energía y aun de productos manufacturados ligeros que generaba. Lo más importante fue durante esos años la esperanza, casi la certidumbre, de que se habría de salir de la pobreza a remolque de esa prosperidad tan intensa y aparentemente sin fin de los países desarrollados.

Desde ese entonces el mundo ha dado un vuelco: no han regresado los tiempos de bonanza, ha dejado de crecer la demanda de materias primas y han bajado sus precios. Además, los consumidores de los países industrializados en vez de preferir tener más cosas, prefieren tener más servicios, como vacaciones, salud y educación, para cuya producción se requieren pocos metales y otras materias primas. Algo similar sucede con la rápida expansión de la industria electrónica, que crea ingresos y empleos, pero con

una escasa demanda de aquéllo que los países en desarrollo exportan. La agricultura presenta un cuadro aún más sombrío, como se vio anteriormente. Ha dejado así de funcionar el principio de que cuando los países industrializados crecen, también lo hacen los demás.

Aparte de insistir en sus posibilidades de exportar productos agrícolas, materias primas y combustibles, América Latina tendrá que abogar por una política razonable de sustitución de importaciones industriales e impulsar su integración económica regional. Sin embargo, para superar efectivamente los problemas del sector externo tendría que convertirse en una importante exportadora de manufacturas, con principal destino en los países industrializados.

Los productos para exportar deberían incluir principalmente los que lleven incorporadas tecnología, novedad o exclusividad, aunque cabe reconocer que no en cualquier circunstancia un pueblo puede producir bienes que se vendan por sus méritos de fabricación o de diseño, requiriéndose para ello condiciones que sólo florecen cuando hay suficiente estabilidad política, observancia de las leyes por parte de gobernantes y gobernados, un adecuado ordenamiento en lo económico y administrativo, una seria formación cultural y tecnológica y un mínimo de acumulación de capital público y privado, condiciones que no siempre se dan en la región.

V

Los problemas de la CEE

Uno de los mercados más importantes con que podría contar América Latina para sus manufacturas está en la Comunidad Europea. Sin embargo el principal problema económico que afecta hoy a los países que la integran es el desempleo, por lo que la importación de productos industriales no es siempre bienvenida.

Un elevado índice de desocupación no es privativo de la CEE, ya que los Estados Unidos sufren del mismo mal. Pero el desempleo medio en ella es del 11% de la fuerza de trabajo, mientras que en Estados Unidos sólo alcanza al 7%. Esta diferencia se explica por la desigual creación de nuevos puestos de trabajo en una y otra parte, ya que entre 1972 y 1983 los salarios en los Estados Unidos bajaron en un 37% con relación al costo del capital, mientras que en Europa no hubo modificación. De ahí que los empresarios europeos procuren, siempre que sea posible, reemplazar trabajadores por mayores inversiones de capital, y han logrado así un buen aumento de la productividad industrial, con un escaso crecimiento del empleo. Esta elevada desocupación da lugar a formas de proteccionismo que limitan, pero de modo alguno anulan, las posibilidades de exportación de productos industriales desde países como los de América Latina.

Para justificar el proteccionismo se argumenta que ciertas manufacturas del tercer mundo son muy competitivas porque se fabrican con una mano de obra poco costosa combinada con una tecnología sencilla. Las importaciones de estos productos se traducen en los países desarrollados, en una mayor desocupación entre la mano de obra poco calificada, y afectan más a aquellos sectores de la industria con mayor obsolescencia de maquinarias y técnicas de trabajo. Se alega, también que en Europa los trabajadores gozan de una buena protección de sus intereses, mientras que en muchas empresas de los países en desarrollo ni siquiera se aplican las normas internacionales aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo.

Sin duda que no les falta razón a quienes opinan que la mano de obra en los países en desarrollo es demasiado barata; pero también conspira para que los precios de algunos produc-

tos sean tan diferentes el que los salarios y las ventajas sociales de los obreros europeos son desmesurados en comparación con su productividad.

Algunos países en desarrollo han tenido éxito en la exportación de manufacturas sencillas, lo que ocasionó en los países industrializados la adopción de medidas doblemente restrictivas en relación con las que entorpecen el comercio entre ellos; pero hay explicaciones para estas diferencias en el trato. Las industrias en que los países en desarrollo han logrado la eficiencia son aquellas en que se emplean grandes cantidades de obreros de escasa especialización en Europa y en los Estados Unidos. Cuando cierra una fábrica del sector electrónico, los obreros y los técnicos que ahí trabajaban tienen un entrenamiento que hace fácil su absorción por otras empresas del mismo sector, en expansión en todo el mundo, pero no sucede lo mismo cuando trabajadores de las industrias textiles o del calzado se quedan sin trabajo, ya que su personal no sólo es numeroso sino que su baja calificación hace difícil reubicarlo. El hecho de que quienes pierden su trabajo sean muchos y poco entrenados hace más aguda la presión política sobre el gobierno para solicitar protección.

Otro factor que influye en aumentar el proteccionismo es la distribución geográfica generalmente amplia de las actividades industriales más sencillas. Al funcionar en diversas zonas de un país, los empresarios y sindicatos ejercen presión sobre un mayor número de diputados y senadores que la que puede hacer una industria de mayor especialización, ubicada en un solo punto del territorio. No puede ignorarse tampoco la diferente capacidad de represalia que pueden tener, ante una medida proteccionista, grandes importadores como los Estados Unidos y el Japón frente a los países en desarrollo individuales. Además, los países europeos han sabido organizarse en una Comunidad Económica que les da una fuerza conjunta que jamás hubieran tenido solos, mientras que los países en desarrollo siempre actúan separados, con lo que apenas pueden apelar a la comprensión de los compradores.

VI

América Latina como unidad

Así como la CEE ha logrado gran ponderación en las discusiones internacionales sobre comercio gracias a que doce países hablan con una sola voz, también América Latina podría mejorar su capacidad de negociación si las naciones que la forman unieran sus fuerzas. Esto no sería tan importante si el GATT recuperara su pasado prestigio, pero desde comienzos del decenio de 1970 se han multiplicado los casos de trasgresión de sus normas, y lo peor es que quienes más lo hacen son sus socios fundadores.

En noviembre de 1985 los Estados Unidos y la CEE llegaron a un acuerdo por el cual ésta aceptó "voluntariamente" limitar sus exportaciones de acero a aquel país. Sin embargo el Reino Unido rechazó la parte del arreglo que obligaba a la CEE a reducir, en 1986, sus exportaciones de aceros semiterminados a la mitad. Los Estados Unidos, en un intento por vencer la resistencia del Reino Unido, anunciaron que de no aceptarse su punto de vista cerrarían completamente, hasta fin de año, su mercado para este producto. A su vez, la CEE amenazó a los Estados Unidos con medidas de represalia si no se vuelve a la cuota original.

Las represalias comerciales, como manera de lograr ventajas en el comercio internacional, no se emplean sólo entre los grandes sino también respecto de los demás. El año pasado Canadá estimó que sus importaciones de carnes vacunas desde la CEE deberían bajar de 23 000 toneladas por año a 2 700 toneladas. La Comunidad hizo cálculos diferentes que le dieron 10 668 toneladas, y convenció a aquel país de que su aritmética era mejor, amenazándolo con aumentar los derechos de importación para varios productos, entre ellos alimentos elaborados y whisky.

Este es el mundo en el que los países de América Latina pretenden arreglar sus problemas mediante gestiones individuales, ya sea apelando a la comprensión, o tratando de suplir la falta de peso económico con un tono de voz más elevado.

La región tuvo una oportunidad de poner remedio a esta situación cuando sus gobiernos resolvieron, en el ámbito del SELA, convocar a

una reunión para tratar las relaciones entre América Latina y la CEE. También dispusieron que entre los días 20 y 24 de noviembre de 1978 se realizara en Punta del Este una reunión de expertos para preparar el encuentro de Ministros que habría de tener lugar, al año siguiente, en Caracas.

A dicha reunión la delegación de la Argentina presentó una propuesta tendiente a que América Latina, o parte de los países que la integran, considerara un método para obrar conjuntamente cada vez que la CEE solicitara restricciones "voluntarias" o cualquier otro procedimiento violatorio del espíritu o de la letra del GATT. Los fundamentos de la propuesta resultaban de que, con fecha 29 de junio de 1978, los representantes permanentes de los países de la CEE y los de los de América Latina acreditados ante esa Comunidad aprobaron una serie de conclusiones, de las que se destaca la siguiente: "Si se toma en cuenta la evolución de las importaciones de productos agropecuarios de la CEE, América Latina podría aumentar su participación en el total de las importaciones comunitarias solamente diversificando sus exportaciones, sobre todo en el campo de los productos industriales."

Se trataba del primer reconocimiento de que en las relaciones entre la CEE y América Latina era necesario dar vuelta la hoja, concluir con las reivindicaciones de un pasado sin regreso, e iniciar la relación en la que el intercambio de manufacturas asumiera una posición relevante.

Sin embargo, las presiones proteccionistas de la CEE continuaron limitando las posibilidades de exportación de los productos industriales, lo que afectaba a los textiles, el vestuario, los productos siderúrgicos, el calzado y la construcción naval. También resultaba evidente que la capacidad de resistencia de los países de América Latina, aisladamente, no era suficiente para desalentar los avances del proteccionismo. Para el período 1975-1977, el país con mayores importaciones desde la CEE (el Brasil) apenas representaba el 1.58% del total exportado al mundo por la Comunidad. En cambio, las exportaciones conjun-

tas de la CEE a América Latina eran importantes, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CEE^a: EXPORTACIONES POR PAISES
(Promedio 1975-1977)

Países	Millones de dólares	%
América Latina	9 463	5.7
Estados Unidos	19 321	11.7
Unión Soviética	6 184	3.7
Japón	3 110	1.9
Países en desarrollo (excluida América Latina)	51 071	30.9
Resto del mundo	76 078	46.1
Total	165 227	100.0

Fuente: EUROSTAT.

^a Se trata de exportaciones fuera de la CEE por la Comunidad Económica Europea de nueve miembros (antes del ingreso de Grecia, España y Portugal).

Las exportaciones de la CEE a América Latina (5.7% del total) representaban casi la mitad de las que estos países dirigían a los Estados Unidos, y casi el triple de las que se destinaban al Japón. También se pensó que, si bien era deseable que el mayor número de países de América Latina adhiriera, no era indispensable que todos y cada uno de ellos lo hiciera, ya que seis (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) concentraban casi el 80% de las exportaciones de la CEE a América Latina.

La propuesta, a la que se le dio el nombre de "tratamiento simétrico" disponía que cuando la CEE solicitara la autolimitación de alguna exportación de productos industriales desde los países de América Latina, o bien deseara prorrogar algún acuerdo más allá de la fecha de vencimiento, los países procederían a aceptar el inicio de las negociaciones, pero anunciando que, al mismo tiempo, ellos seleccionarían uno o varios produc-

tos de exportación comunitaria hacia América Latina que, en conjunto, alcanzaran en el año base un valor parecido, además de similar velocidad de crecimiento; y los países de América Latina solicitarían de la CEE una autolimitación para la exportación de esos productos similar a la que ésta pidiera, respecto de los de América Latina. Se aclaraba que si la región, o parte de ella, aprobaba una política como ésta respecto de la CEE también debería hacerlo en relación con cualquier otro país del mundo desarrollado que estuviera en similares circunstancias.

Al año siguiente el Consejo Latinoamericano del SELA aprobó la decisión 44 en que se recoge el concepto del tratamiento simétrico, pero no con la formulación precisa y directa del original, sino de manera desleída y acompañada de solicitudes de cooperación y ayuda que nada tienen que ver con la defensa de las exportaciones de la región. La decisión cayó así en el olvido, a pesar de que el proteccionismo en los países industrializados no ha dejado de cundir ni la situación de América Latina de empeorar.

No fue posible aprobar algo útil debido a que en el SELA toda decisión requiere del consenso de todos los países miembros, lo que muchas veces lleva a la aplicación del método del mínimo común denominador. Si hubiera habido voluntad de acordar un procedimiento eficaz, al menos un grupo de países pudo haberlo intentado al margen del sistema. Es evidente que, tanto en lo que a la integración económica se refiere, como a la posibilidad de que América Latina hable de sus intereses mancomunadamente, no se han dado aún los requisitos de necesidad política que en su momento llevaron a Europa a abandonar sus posiciones nacionales para avanzar hacia la unidad.

Bibliografía

- Ashoff, Guido (1982): *América Latina y la Comunidad Europea: sus relaciones económicas*. Dossier Europa 11. Caracas: Delegación para América Latina de las Comunidades Europeas.
- Ashoff, Guido y Klaus Esser (1985): *Argentina - economic cooperation with the Federal Republic of Germany and the European Community*. Berlin: German Development Institute.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1983): *Un asunto agri dulce: Europa y el azúcar*. Dossier Europa 15. Caracas.
- Hallstein, Walter (1962): *United Europe: Challenge and opportunity*. Londres: Oxford University Press.
- Informe de las misiones de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay destinado a la reunión informal con las Comunidades Europeas sobre el comercio internacional de carnes vacunas y la influencia de la fiebre aftosa en ese comercio* (1979): Bruselas.
- Insel, Barbara (1985): *A world awash in grain*. *Foreign affairs*.
- Monnet, Jean (1978): *Memoirs*. Londres: Collins.
- Noelke, Michael (1979): *Europe - Tiers Monde - le dossier de l'interdependence*. Collection Dossiers. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Roarty, Michael J.: *The EEC common agricultural policy and its effects on less-developed countries*.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano): *Relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea*. Decisión N° 44. Caracas.
- Tamames, Ramón (1965): *Formación y desarrollo del mercado común europeo*. Madrid: Iber-Amer S.A.

La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia

*Kimmo Kiljunen**

La crisis ha contribuido a aumentar el debate latinoamericano sobre el comercio exterior tanto respecto de las causas que originan los problemas de la región en esta materia como de las medidas de política más apropiadas para afrontarlos. En tales circunstancias, este artículo tiene la utilidad de brindar una visión sintética y de conjunto de las principales teorías sobre la división del trabajo y el comercio a nivel internacional.

Comienza por presentar el enfoque de las ventajas comparativas en sus diferentes versiones —clásica ricardiana y neoclásica— y algunos de los criterios propuestos para superar sus limitaciones como los relativos a la proporción de factores, al ciclo de vida de los productos y a las etapas del crecimiento industrial. Más adelante examina las teorías que impugnan la interpretación de la especialización productiva sobre la base de las ventajas comparativas, entre las que destacan los argumentos de List sobre el proteccionismo de las industrias nacientes, las tesis estructuralistas y su visión centro-periferia, y el enfoque de la dependencia en sus diversas variantes.

Hacia el final sugiere sus propios criterios para interpretar la división internacional del trabajo industrial, basados en una redefinición de los conceptos utilizados por algunas de las teorías precedentes, en especial las de raigambre estructuralista: el papel que desempeña un país en la división internacional del trabajo deriva del alcance y profundidad de su industrialización y, por ende, de su capacidad competitiva externa. En la conformación de tales condiciones juegan un papel decisivo la autonomía relativa del exterior en cuanto a insumos y mercados, la diversidad de la estructura industrial, la dispersión de sus socios comerciales, el uso intensivo del trabajo especializado y el valor agregado de la producción industrial.

*Director del Institute of Development Studies de la Universidad de Helsinki (Finlandia) y miembro del World Institute for Development Economics Research de la Universidad de las Naciones Unidas.

¿Por qué razón comercian los hombres? Fundamentalmente porque obtienen de ello alguna ventaja. Distintas personas y naciones presentan diferentes capacidad de producción y dotación de recursos y pueden querer consumir bienes en variadas proporciones, todo lo cual abre la posibilidad de un comercio lucrativo.

El progreso de la producción, sobre todo de la industrial, transforma paulatinamente la división espacial del trabajo, es decir, las características locales, nacionales e internacionales de la especialización económica. Esto ha supuesto cambios en la serie de productos que se producen y que se consumen (¿qué cosa?), cambios en el proceso de producción (¿cómo se produce?), así como cambios en la distribución geográfica de la capacidad y de las actividades productivas (¿dónde se produce?). Estos aspectos, relacionados entre sí, sientan las bases sobre las cuales se ha tratado de cimentar una teoría sobre el comercio internacional y sobre la localización de las actividades productivas.

Por definición, la industrialización supone un ensanchamiento de la división social del trabajo y de la diversificación de la estructura productiva, que lleva a la ampliación de las relaciones de intercambio. Por lo tanto hay vínculos entre la industrialización y la expansión del comercio, incluso el intercambio con el extranjero. El crecimiento general de las actividades manufactureras ha facilitado el intercambio y fomentado su crecimiento.

¿Pero qué hace que un país o una región se especialicen en la producción de clases particulares de bienes? ¿Por qué compra un país determinados bienes de otro y quién gana con ese intercambio?

I

El argumento de las ventajas comparativas

Cuáles bienes se intercambian y por qué se comercian es pregunta que han procurado contestar los economistas desde la época de Adam Smith en función de las diferencias internacionales en los costos de producción y en los precios respectivos. Adam Smith demostró que dos países se beneficiarían de una división del trabajo

mediante la especialización y el comercio recíproco cuando uno es más eficiente que el otro para producir determinada mercancía pero menos eficiente que su asociado para fabricar otra. Por consiguiente, se especializará en aquellas actividades en que tiene costos unitarios absolutos más bajos que su contraparte comercial.

Sin embargo, fue David Ricardo quien comprobó que podría haber una ventaja en la especialización y en el comercio recíproco aunque un país fuera mejor que su asociado en la producción de ambas mercancías si esta ventaja fuera mayor en un producto que en el otro. Este argumento se basaba en el principio de las ventajas de los costos comparativos, que ha llegado a convertirse en piedra angular de la teoría del comercio internacional.

1. *El enfoque clásico*

El núcleo racional del principio ricardiano es que mediante el comercio exterior un país puede obtener ventajas relativas aunque demuestre una inferioridad absoluta en comparación con sus asociados en todas las ramas de la producción. Basta que el grado de inferioridad sea diferente en las distintas ramas. Por lo tanto, a fin de elevar al óptimo las ganancias mediante el comercio internacional, los países deben especializarse en la exportación de aquellos productos que pueden producir al costo relativo más bajo. Este fenómeno de diferenciación de las ventajas comparativas es el que da origen a un comercio lucrativo incluso entre los asociados comerciales más desiguales.

Según evolucionó desde el siglo XIX hasta llegar a ser la base de la teoría tradicional del comercio internacional, el principio de las ventajas comparativas se aplica para cumplir dos fines diferentes, pero relacionados entre sí. Primero se intenta con él explicar qué determina la estructura y los movimientos reales del comercio internacional. A este respecto la teoría puede considerarse positiva ya que tiene por objeto explicar lo que ocurre efectivamente. En el ejemplo ricardiano original, el factor más importante que afectaba la estructura del comercio internacional era la diferencia en los costos temporales de la mano de obra, es decir, la productividad del trabajo comparada entre distintos países.

En segundo lugar y lo que es más importan-

te, la teoría de las ventajas comparativas se ha empleado para indicar que son beneficiosos la división internacional del trabajo y el comercio internacional consiguiente. En este aspecto, la teoría se aplica con un sentido normativo, como comprobación de las ventajas del libre comercio y como explicación de lo que constituye la estructura óptima del comercio internacional.

El libre comercio, basado en el principio de las ventajas comparativas y en la promoción de la división internacional del trabajo, presenta varias ventajas importantes desde el punto de vista teórico. Desde luego, el comercio permite que todos los países eludan las limitaciones que impone su dotación de recursos y que consuman productos en combinaciones que rebasan sus propias posibilidades de producción. Todos los países se beneficiarán, aunque esas ganancias puedan estar distribuidas disperejamente. La segunda consecuencia es que el comercio libre mejorará la eficiencia de la distribución de los recursos y, por lo tanto, maximizará la producción al permitir que todos los países se especialicen en lo que hacen mejor, es decir, al centrar la producción en aquellos bienes en que presentan una ventaja comparativa. En tercer lugar, en condiciones de libre comercio se optimarán los beneficios de las economías de escala. En cuarto lugar, hay algunos beneficios de eficiencia, ya que la competencia desde el exterior estimula un aprovechamiento más eficiente de los factores de la producción en cada empresa e industria y hace que el mercado funcione más eficientemente. En general, según esta teoría, la especialización internacional del comercio puede llevar a un aumento de la producción mundial de todos los productos comerciados y se obtendría así el grado más alto posible de bienestar económico.

2. *El enfoque neoclásico*

La teoría clásica del comercio se basa en el concepto de que las diferencias de los costos reales comparativos determinan las ventajas comparativas. La aplicación de este concepto en el mundo contemporáneo se basa más bien en la oportunidad que en los costos reales. A este respecto, la versión moderna es esencialmente una forma simplificada de una teoría general del equilibrio estático en términos neoclásicos.

Con determinada dotación de factores, un

país puede producir distintas combinaciones de productos. La especialización óptima está determinada por la comparación del costo de oportunidad de producir determinada mercancía con el precio a que tal mercancía puede importarse o exportarse. En el punto de equilibrio, no se produce ninguna mercancía que pudiera importarse a un costo inferior y las exportaciones se elevan hasta que el ingreso marginal es igual a los costos marginales. La teoría demuestra que donde difieren las posibilidades de producción y los costos consiguientes de oportunidad, los países se beneficiarán de un comercio más libre.

Pero ¿por qué difieren las posibilidades de producción entre distintos países? Dos economistas suecos, Eli Heckscher (1919) y Bertil Ohlin (1935) intentaron explicar este fenómeno. Según ellos, las diferencias en la dotación de factores (trabajo y capital, así como tierra y recursos naturales) entre países son requisitos previos para que exista una especialización internacional del trabajo y un comercio lucrativo. Los factores están distribuidos de distintas maneras entre los países; por lo tanto, los precios relativos de los factores serán diferentes (por ejemplo, el trabajo relativamente barato en los países en que abunda la mano de obra) y también serán distintas las relaciones de los precios internos de las mercancías y las combinaciones de los factores. Como distintos productos exigen distintos factores de producción en proporciones diferentes, un país que cuenta con una buena oferta de mano de obra, por ejemplo, tiene una ventaja comparativa en la producción de aquellos bienes que usan ese factor abundantemente. Por lo tanto, ese país tiende a centrarse en la exportación de bienes de uso intensivo de trabajo y obtiene a cambio bienes que hacen uso intensivo del capital, por importación de un país que cuenta con una dotación abundante de este factor. Así, pues, cada país se beneficiaría de la especialización internacional y del comercio produciendo mercancías que usan mayor proporción de sus factores relativamente abundantes de producción.

El teorema de Heckscher-Ohlin representa la base de la teoría neoclásica del comercio y es

una derivación de la teoría clásica ricardiana de las ventajas comparativas.

Ambos criterios llevan a la misma conclusión básica: el comercio libre maximiza la producción total en que todos los países participantes comparten los beneficios de la especialización y del comercio. Al permitir que los países obtengan bienes para cuya producción tienen una dotación relativamente inferior, a precios mundiales más bajos, el comercio estimula el crecimiento económico general. Aumenta la capacidad de consumo de un país y le da acceso a recursos escasos y a los mercados mundiales.

Además, el libre comercio tiende a igualar los precios de los factores entre las naciones comerciantes —por ejemplo, al elevar los salarios relativos en los países en que abunda la mano de obra y rebajarlos en aquellos en que escasea— de manera que se suavizan las desigualdades internacionales del ingreso. Esta tendencia hacia la equiparación del precio de los factores implica que el comercio en mercancías reemplaza al movimiento de los factores, porque, en ausencia de comercio, el capital así como el trabajo tenderían a desplazarse de zonas en que son abundantes a zonas en que son escasos. Así, por ejemplo, los salarios relativos en países con abundante mano de obra pueden subir ya sea por un aumento de la demanda de aquellas mercancías con alto contenido de trabajo o por el desplazamiento de la mano de obra a un país en que es menos abundante. Por lo tanto la teoría pura del comercio demuestra que el movimiento de los factores y el comercio de mercancías son intercambiables entre sí.

Cuanto mayor movilidad se suponga que tienen los factores para trasladarse de un país a otro —como se supone que la tienen dentro de un solo país— tanto mayor será la validez de la teoría de la localización industrial para determinar las modalidades de la división internacional del trabajo. Como lo indicó el propio B. Ohlin, la teoría internacional del comercio explica en realidad un aspecto de la teoría general de la localización, que sólo es especial porque están involucradas fronteras nacionales.

II

Limitaciones para la determinación de las ventajas comparativas

El modelo convencional de la especialización y el comercio internacionales que se basa en las ventajas comparativas, es un modelo estático y simplificado. Con sus dos países, sus dos productos, sus dos factores, la competencia perfecta en el mercado de productos y factores, la inmovilidad internacional y la movilidad nacional de los factores, idénticas funciones de producción y similitud cualitativa de los factores de producción entre países, ha sido posible demostrar que hay ventajas que obtener de la especialización y del libre comercio. Pero estas hipótesis son demasiado teóricas y aparentemente contrarias a la realidad de las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Por lo tanto, hay que aceptar la teoría solamente sobre la base de su lógica y consistencia interna. En las condiciones limitantes mencionadas, es posible explicar un comercio exterior hipotético, pero no las modalidades de comercio que se observan en el mundo real. Con el libre comercio, lejos de producirse una igualdad de precios de los factores, ha tendido a ocurrir una diferenciación de los precios y ha tendido así a aumentar la desigualdad en el ingreso internacional. Del mismo modo, la teoría lleva a conclusiones demasiado simplistas sobre la distribución de los beneficios derivados de la especialización internacional y del libre comercio.

Los elementos críticos son particularmente evidentes en lo que toca a la explicación de la división internacional del trabajo industrial y a las modalidades consiguientes de comercio de manufacturas. En los productos primarios, los factores más evidentes que explican el comercio internacional son los recursos naturales (suelos de distinta calidad, yacimientos mineros, condiciones climáticas, etc.). No se requiere ninguna teoría refinada para mostrar que la localización de la producción primaria está determinada en gran parte por factores naturales y que la localización del consumo depende en buena medida de los niveles de ingreso. Las modalidades del comercio internacional de manufacturas son mucho más difíciles de explicar por la variedad de opciones que existen en cuanto al emplaza-

miento de la producción. En lo que sigue nos preocuparemos principalmente de la distribución espacial de la producción y de la dirección del comercio de manufacturas.

1. Nuevos enfoques sobre proporción de factores

La tesis central de la teoría Heckscher-Ohlin tradicional sobre la dotación de factores ha sido puesta en tela de juicio por Wassily Leontief (1954 y 1956) y sus discípulos. La famosa paradoja de Leontief demuestra que las exportaciones de los Estados Unidos han sido de uso mucho más intensivo de trabajo que las importaciones del sector competitivo, pese al hecho de que los Estados Unidos han estado bien provistos de capital y escasamente dotados de trabajo, en comparación con otros países. Leontief trató de explicar la paradoja por el hecho de que la mano de obra en los Estados Unidos tenía una productividad tres veces mayor que la mano de obra extranjera. Llegó a la conclusión de que aunque la población trabajadora de los Estados Unidos pudiera parecer pequeña en cuanto a sus números con relación a su patrimonio de capital, la calidad de esa mano de obra era tal, que la oferta efectiva era relativamente mucho mayor, es decir, que el capital es relativamente escaso en comparación con la gran destreza y productividad de su mano de obra. Leontief, por lo tanto, ha separado la productividad de la mano de obra de la oferta de capital a fin de apoyar la teoría neoclásica.

Sobre la base de la paradoja aparente señalada por Leontief, se han hecho varios intentos por elaborar una teoría del comercio. Las principales iniciativas se han centrado en la incorporación ya sea de la tecnología (medida por la actividad de investigación y desarrollo) o el capital humano (mano de obra especializada) como factores explicativos adicionales en los modelos de las ventajas comparativas (Posner, 1961; Hufbauer, 1966; Keesing, 1967 y Vernon, 1970).

En el modelo tradicional, la tecnología y el trabajo especializado se suponían que eran estables y disponibles universalmente. Los producto-

res, cualquiera fuera su localización, conocían todas las opciones tecnológicas disponibles y escogían la tecnología que era más adecuada para la dotación de factores de su propio país. Este criterio, sin embargo, hace caso omiso del progreso tecnológico así como de las diferencias en cuanto a la capacidad de innovación y adaptación entre diferentes países.

Las teorías neotecnológicas o de la "brecha tecnológica", en cambio, destacan las diferencias entre países en las actividades de innovación que se han convertido en el factor crítico para explicar las modalidades del comercio internacional, sobre todo de las exportaciones de los países industrializados. Los adelantos y los rezagos en materia de innovación tecnológica entre países determinan la modalidad de su especialización y la composición de su comercio. La capacidad de innovación técnica se considera como factor esencial de la capacidad de competencia de un país. Por ejemplo, las ventajas competitivas de los Estados Unidos se atribuyen al monopolio temporal que le da la incorporación de nueva tecnología en una mercancía o proceso de producción. Este proceso de crear e incorporar la tecnología es de uso relativamente intensivo de mano de obra, y de ahí la paradoja de Leontief.

El concepto de superioridad tecnológica puede incluir no sólo el producto o la tecnología de producción sino la dotación general de trabajo especializado, como la gerencia, la capacidad científica, la capacitación de la mano de obra, el mercadeo, etc. A este respecto, el capital humano puede tratarse como un factor distinto de producción, diferente del capital físico, para explicar las modalidades de comercio. En conjunto, estos nuevos criterios retienen la estructura y la metodología de los modelos tradicionales neoclásicos de comercio basados en la dotación de factores aunque sugieren la incorporación de una o dos nuevas variables.

2. Teoría del ciclo del producto

Las explicaciones neoclásicas basadas en la proporción de factores para explicar las corrientes comerciales representan limitaciones importantes del criterio tradicional de las ventajas comparativas. Estas nuevas explicaciones han sido analizadas e integradas en una teoría del ciclo de vida del producto que intenta explicar la división in-

ternacional del trabajo y las modalidades del comercio de manufacturas sobre la base de las etapas porque atraviesa un producto (Vernon, 1966; Hirsch, 1967 y Wells, 1972). La teoría deriva de la premisa de que los productos tienen durante su ciclo de vida una evolución típica desde una etapa temprana, a otra de crecimiento, para culminar en una de madurez. Estas etapas tienden a estar acompañadas por modificaciones en la importancia relativa de los diversos factores de producción (mano de obra calificada y no calificada, conocimientos técnico, científico y de ingeniería, capacidad empresarial y capital). Estas modificaciones tienen repercusiones profundas sobre la capacidad de competencia internacional tanto en términos sectoriales como espaciales.

En una temprana etapa del ciclo, cuando se introducen nuevos productos o procedimientos, la producción se caracteriza por el uso intensivo del trabajo especializado cuya disponibilidad determina el emplazamiento de la producción manufacturera.

En la etapa de crecimiento, se introducen tanto la producción como la distribución masivas. La información sobre el producto y el conocimiento técnico de producción se difunden rápidamente.

Por último, en la etapa de madurez se estandarizan las especificaciones del producto. La tecnología de producción se estabiliza y se difunde internacionalmente; disminuye la importancia relativa de las economías externas y de los insumos científicos y de ingeniería; y se vuelve más flexible la localización de la industria.

Son muchas las diferencias entre el modelo que se basa en el ciclo de vida del producto y la teoría tradicional del comercio. Esta última pretende ser un modelo completo en tanto que el primero da sólo una explicación parcial de los movimientos del comercio de manufacturas. Con ser teóricamente menos elegante, el criterio del ciclo de vida del producto resulta más realista en sus supuestos fundamentales. El teorema de las proporciones de factores de Heckscher-Ohlin se basa en la libre disponibilidad de la información y de la tecnología, la perfección de los mercados y la identidad de funciones de producción y de modalidades de consumo en todos los países. Por el contrario, la teoría del ciclo de vida del producto se basa en las hipótesis de que el movi-

miento de la información y de la tecnología es restringido, sobre todo en los sectores de uso intensivo de investigación y desarrollo, y que las mercancías sufren cambios previsibles en su producción y comercialización con el tiempo. Por ejemplo, la función de producción evoluciona con el tiempo de manera tal, que al comienzo de la vida del producto es de uso más intensivo de mano de obra y de trabajo especializado que en una etapa más tardía. Además, el proceso de producción se caracteriza por economías de escala y modalidades de consumo que se diferencian según los niveles de ingreso en distintos países.

En la teoría del ciclo de vida del producto se subraya que el principal determinante de la ventaja comparativa es el contenido de tecnología que entra en la producción. La afirmación de que la tecnología no se encuentra disponible universalmente y que tampoco tiene una distribución pareja la capacidad de innovación entre los países, aparentemente se ajusta bastante bien a la realidad. Los países de altos ingresos tienen una mejor dotación que los países de bajos ingresos de aquellos factores que facilitan la innovación: por el lado de la oferta cuentan con una infraestructura tecnológica desarrollada, así como con una abundancia de ingenieros y científicos; por el lado de la demanda disponen de mercados en potencia para mercancías de alta calidad, que por añadidura son suficientemente grandes como para justificar las grandes inversiones necesarias para desarrollar nuevos productos o tecnologías. Por consiguiente, se puede decir que los países de altos ingresos tienen una ventaja comparativa en aquellas industrias que se caracterizan por un alto grado de innovación y que están produciendo bienes en una etapa temprana de su ciclo. En cambio, los países de bajos ingresos, con mano de obra barata, tienen una ventaja en los productos estandarizados que están en el ciclo de madurez. La producción puede, incluso, transferirse de países de altos ingresos a países de bajos ingresos por vía de las inversiones de las empresas transnacionales a medida que un producto cumple su ciclo de vida. De ahí que a medida que el producto pasa de una etapa a otra, se modifica la importancia relativa de los diversos factores de la localización, lo que influye sobre la distribución geográfica de la producción.

La teoría del ciclo de vida del producto ha sido un gran aporte para el análisis de la división

internacional del trabajo y de las modalidades consiguientes de comercio. Por una parte, indica que está surgiendo paulatinamente un enfoque ecléctico de la teoría internacional del comercio y sugiere que no hay una teoría única para estudiar las modalidades del comercio internacional. Se requieren distintas interpretaciones teóricas para ilustrar diferentes tipos de relaciones comerciales, con respecto de los productos o de los asociados en el comercio o de ambos aspectos. En realidad, la teoría del ciclo de vida del producto acepta la teoría tradicional de las proporciones de los factores propuesta por Heckscher-Ohlin como válida para el comercio de los productos que están en la etapa de madurez. A medida que las manufacturas se vuelven más estandarizadas y disminuye su contenido de tecnología, los factores tradicionales de la producción —la mano de obra y el capital— van adquiriendo importancia creciente para determinar las ventajas comparativas. Del mismo modo, con respecto al comercio de productos primarios, la ventaja comparativa se determina principalmente por la dotación de recursos naturales del país¹.

Por otra parte, la teoría del ciclo de vida de los productos inyectó un elemento dinámico en la teoría del comercio. Ofrece un modelo para explicar y prever los cambios que sufren con el tiempo la composición y la dirección del comercio. La teoría ilustra por qué suceden cambios en la división geográfica de la mano de obra y cómo la producción se desplaza entre países que se encuentran en distintas etapas del desarrollo económico. Se introducen nuevos productos en los países de avanzada tecnología. Al lograrse la producción masiva, la tecnología se estandariza y se difunde a los países intermedios, en que el capital haya llegado a ser más abundante y las técnicas se hayan perfeccionado. Por último, los países en temprana etapa de industrialización se concentran en productos estándares de uso intensivo de mano de obra.

La hipótesis del ciclo de vida del producto puede ser válida también para analizar los ciclos de desarrollo en el propio proceso de industrialización. Los países evolucionarían de una etapa

¹Finger (1975) y Hirsch (1975) destacan la utilidad de la teoría del ciclo del producto y del teorema de Heckscher-Ohlin para explicar las modalidades internacionales del comercio.

temprana a una intermedia y luego a una avanzada, a medida que progresa el proceso de industrialización, con lo cual subiría el ingreso per cápita y cambiaría la composición de su demanda. Las industrias en etapa madura se vuelven menos dinámicas y menos competitivas a medida que surgen las industrias de nueva tecnología y de uso intensivo de trabajo especializado. Estos supuestos destacan la necesidad de efectuar un análisis explícito del proceso mismo de industrialización antes que sea posible explicar los factores subyacentes en las ventajas comparativas.

3. *Teorías del crecimiento industrial*

Históricamente, la industrialización no ha sido en modo alguno un proceso único, ininterrumpido, unitario, de ámbito nacional, y ni siquiera de ámbito mundial. Por el contrario, distintas industrias se han propagado en forma desigual en el tiempo y en el espacio. Sin embargo, pese a esta diferencia de sincronización, a menudo se considera que la industrialización es un proceso uniforme e identificable de crecimiento y renovación, cuyas características principales se dan fundamentalmente en la misma forma en todos los países. Además, justamente por esta divergencia de sincronización, la distribución geográfica dispareja de las actividades industriales ha preparado el camino para la división espacial de la mano de obra y ha generado las relaciones comerciales consiguientes.

Las teorías tradicionales del crecimiento industrial se basan en el supuesto implícito de que hay una modalidad mundial estándar de crecimiento industrial en que se progresa de una etapa a otra con estructuras y niveles de ingreso homogéneos. Tras de la labor pionera de Simón Kuznets (1959 y 1971), quien resumió este proceso con el término de "crecimiento económico moderno", varios economistas, y particularmente los historiadores económicos, han intentado cuantificar la tasa de cambio estructural y sectorial inherente en el proceso de industrialización. Kuznets se interesó particularmente en investigar la relación entre los niveles de ingreso y la producción industrial. El ingreso per cápita llegó a ser el parámetro más importante y de aplicación universal para indicar el nivel de desarrollo económico. Los estudios históricos también han mostrado que hay gran uniformidad en el auge

de la industria manufacturera a medida que avanza el crecimiento económico. La posibilidad de que exista un proceso regular de industrialización ha sido analizada midiendo la distribución del producto nacional y de la mano de obra entre los principales sectores así como dentro del sector industrial.

Colin Clark (1940) dividió la economía en tres sectores principales: el primario (agricultura e industrias extractivas), el secundario (la manufactura y la construcción) y el terciario (servicios y comercio). Según este enfoque, la característica principal del desarrollo económico moderno sería la evolución desde la producción primaria, a través de la manufactura hasta llegar al sector terciario. El modelo de tres sectores es válido para todos los países —cualquiera sea su tamaño, nivel de desarrollo o características estructurales— y ha permitido ubicar a cada país en una misma línea universal de crecimiento. El desarrollo económico supondría el avance de unidades nacionales por una sola ruta en que un proceso acelerado de industrialización se considera como principal característica del progreso. Este tipo de concepto es común a los modelos de desarrollo generales y lineales, "por etapas", del cual el más influyente ha sido el de W.W. Rostow (1960) con su teoría de las "etapas del crecimiento".

A medida que avanza el proceso de industrialización, la transformación estructural de la economía no se manifiesta ya en términos cuantitativos, por la proporción de la industria en la producción en su conjunto, sino más bien por desplazamientos sectoriales dentro del sector industrial. La hipótesis del ciclo de vida del producto había previsto que a medida que se elevaran los niveles de ingreso habría una tendencia general a postergar las industrias de etapa madura, de tecnología más simple, y que requieren principalmente mano de obra no calificada, en favor de industrias que exigen investigación y desarrollo y un uso intensivo de trabajo especializado. El primer estudio sistemático de cómo varía la modalidad sectorial de la industria manufacturera según el nivel de desarrollo fue efectuado por W.G. Hoffmann (1958). El dividió al sector industrial en bienes de consumo y bienes de capital y llegó a la conclusión de que cada país atraviesa por cuatro etapas en su desarrollo, en la cual cada una muestra una relación más alta de bienes de

capital a bienes de consumo que la anterior. Una sola cifra que representa esta relación ubica al país en una línea universal de crecimiento industrial. Solamente la velocidad con la que se pasa por cada etapa puede variar según la dotación de recursos naturales u otros factores, pero de otra suerte los países experimentan evoluciones similares en su proceso de industrialización.

Una investigación más refinada, con hipótesis análogas, fue preparada por Hollis Chenery (1960) y con Taylor (1968). Él criticó la elección de Hoffmann porque las industrias se limitaban arbitrariamente y se omitían varios sectores importantes; clasificó los sectores industriales en tres categorías: bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo. Las modalidades de crecimiento industrial que describe Chenery se miden en función de la elasticidad-ingreso del crecimiento. Las elasticidades más bajas se dan principalmente en los bienes de consumo, y las más altas en los bienes de capital y los bienes intermedios principales que se emplean para producirlos. Por lo tanto Chenery llegó a una conclusión parecida a la de Hoffmann, de que hay un fuerte vínculo entre el desarrollo industrial y el adelanto que tienen las industrias de bienes de capital y de algunos bienes intermedios en comparación con las de bienes de consumo.

Los recursos naturales exportables ofrecen la principal base para la especialización internacional en las economías preindustriales. Paralelamente, en la etapa más temprana de la industrialización, la dotación de recursos, incluso la abundancia de mano de obra, tienden a ser más importantes que otros factores de la producción para determinar la estructura inicial de las ventajas comparativas. A medida que avanza el proceso de industrialización hacia la etapa de transición o de despegue, las dotaciones relativas de recursos físicos (condiciones geográficas, territorio, población y materias primas) van perdiendo su importancia y vienen a ejercer una influencia primordial las diferencias en cuanto a capacidad para aprovechar los recursos físicos (la calidad de la mano de obra, la tecnología, el capital, las estructuras de organización).

Concomitantemente cambia la división internacional del trabajo; hay un abandono del comercio vertical —intercambio de productos primarios por manufacturas— en favor del co-

mercio horizontal —intercambio de manufacturas por manufacturas. Esto explica las diferencias entre países que se especializan dentro del sector manufacturero. Entran aquí a tallar las teorías sobre el crecimiento industrial, que han intentado investigar qué productos en el curso del desarrollo de una economía son los primeros que se fabrican y cuáles siguen después y en qué orden para poder establecer la composición óptima de la división internacional del trabajo, tomando en cuenta las variaciones entre países en cuanto a grados de desarrollo y dotación de factores.

Las teorías del crecimiento industrial aplican un criterio por etapas al teorema de las ventajas comparativas. La especialización internacional que aparece así sugiere que los países menos desarrollados, estando como están en una etapa temprana de la industrialización, tienen una ventaja natural en la producción y exportación de bienes que se encuentran en una etapa madura, que requieren mano de obra poco especializada y que se basan en los recursos naturales y en el uso intensivo de la mano de obra. Los países en etapa intermedia deberían centrar su atención en industrias estandarizadas con un uso relativamente intenso del capital, en tanto que las principales perspectivas para las economías industrializadas estarían en los bienes complejos de alta tecnología, con un uso intensivo de mano de obra calificada y con un gran contenido de valor agregado. Este tipo de especialización internacional sería de beneficio para todos los países. Para lograrlo, debe dejarse que las reglas del mercado funcionen sin interferencias.

Sin embargo, hay algunos problemas que se relacionan con la validez internacional de las teorías del crecimiento industrial y del criterio de las etapas al enfocar las ventajas comparativas. En primer lugar, el proceso de industrialización evidentemente presenta ciertos rasgos en común tanto histórica como geográficamente. Sin embargo, hay una razón importante que explica por qué las modalidades de crecimiento industrial en los países menos avanzados se apartan de las tendencias históricas observadas en los países ya industrializados, a saber, la propia existencia de estos países. Su industrialización temprana ha cambiado considerablemente el medio externo a que hacen frente los que se industrializan más tarde.

El historiador económico A. Gerschenkron (1962) ha formulado la tesis que mientras más atrasado sea un país al comenzar su proceso de industrialización más tendencia tendrá a apartarse de la evolución que siguieron sus antecesores. El atraso relativo se explica por la falta de uno o más de los factores de producción requeridos y para suplirlos el país tiene que buscar otras soluciones. La evolución de los que llegan rezagados, por lo tanto, no ha sido idéntica a la de los países pioneros o incluso a la de otros que se encuentran en la misma etapa: la sustitución ha creado evoluciones diferentes.

En segundo lugar, y lo que es más importante, distintas formas de especialización tienen dis-

tintas consecuencias a largo plazo para el desarrollo económico. Hay algunos bienes que pueden sustituirse o comercializarse fácilmente y otros cuya presencia es vital para el proceso general de industrialización. He aquí la importancia que tiene distinguir entre el comercio marginal y el comercio fundamental. Además, las diferencias estructurales entre las economías pueden llevar a relaciones de intercambio asimétricas y a la dominación del asociado más débil por el más fuerte, con lo cual se socava la posibilidad de lograr ventajas recíprocas de la especialización y del comercio internacionales. Estos tipos de problemas son planteados por la teoría estructuralista de las relaciones económicas internacionales.

III

Teorías contrarias a la especialización sobre la base de las ventajas comparativas

Las teorías del comercio y del crecimiento industrial presentadas en las secciones anteriores tienen una característica en común: pretenden explicar y explorar las modalidades deseables de la división internacional del trabajo principalmente en función de la dotación relativa de factores y de las ventajas comparativas respectivas. Según sea el criterio aplicado, la localización de la producción y los movimientos comerciales consiguientes estarían determinados por las exigencias específicas de recursos, por la disponibilidad relativa del trabajo y del capital o por la oferta de capital humano incluso el conocimiento técnico.

Además, la dotación de estos factores de producción está determinada por la etapa del proceso de industrialización por la cual atraviesa cada país.

Sin embargo, se encuentran muchas dificultades al aplicar la dotación de factores como variable independiente y única que explique las modalidades de comercio y especialización. Aún más problemática sería la conclusión de que la modalidad de producción y comercio prevista resultaría ser la combinación óptima para la distribución de los recursos entre industrias y entre países. Con suma frecuencia se critican los crite-

rios tanto positivos (determinación de las modalidades de comercio) como normativos (beneficios derivados del comercio) inherentes a las teorías sobre la proporción de factores.

1. *La crítica estructuralista del enfoque sobre la proporción de factores*

Según la teoría estructuralista, la división internacional del trabajo es función más bien de relaciones que de la escasez. Una investigación empírica sobre la división internacional del trabajo podría confirmar que lo que abunda en los países desarrollados (mano de obra especializada, capital, tecnología, conocimiento técnico, etc.) verdaderamente escasea en los países menos desarrollados y que esta diferencia se manifiesta en las modalidades respectivas de especialización. Sin embargo, lo controvertido del concepto se debe menos al fenómeno empírico en que se basa que a sus causas. Para el análisis estructural el examen de la capacidad nacional por sí sola no basta. Centra su atención en las relaciones entre los agentes y destaca que la naturaleza de la interacción entre ellos ejerce fuerte influencia sobre las diferencias observadas en la dotación de re-

cursos así como sobre el nivel general de desarrollo.

Se acepta comúnmente que las diferencias en la disponibilidad de los factores de producción influyen sobre las modalidades del comercio y la producción internacionales. Pero los estructuralistas pretenden elaborar una teoría dinámica de las ventajas comparativas recalando que la función de los factores de producción no puede abstraerse de la trama general del desarrollo social y económico y de las relaciones externas de un país (Helleiner, 1981 y Kiss, 1971). La dotación de factores no es fija, sino que en sí misma es un producto del desarrollo socioeconómico, que incluye las relaciones presentes y pasadas del intercambio, los movimientos internacionales del capital y del trabajo, así como la intervención de la política. Por lo tanto, la dotación de factores no puede tomarse como un dato sino que debe considerarse como una de tantas variables que pueden haber sido afectadas por la política. Por ejemplo, las diferentes combinaciones continentales y nacionales de los factores de producción en los países en desarrollo resultan de la incorporación obligada históricamente de estas sociedades a la división internacional del trabajo de tipo colonial. Del mismo modo, un país puede prepararse para competir internacionalmente en industrias en las cuales pareciera no tener una ventaja comparativa inherente en términos estáticos.

Además, la dotación de factores suele explicar, sólo en parte, la distribución actual de la división internacional del trabajo. El volumen y la modalidad de comercio también dependen en forma muy importante de otros elementos como las actividades de mercadeo y las economías de escala, así como de la concentración del mercado internacional y de las relaciones comerciales entre empresas. Desempeñan también un papel decisivo diversos factores institucionales, por ejemplo, las barreras arancelarias y no arancelarias, las preferencias comerciales, las medidas de promoción y el comercio estatal, incluso los convenios de comercio bilateral y de trueque. El enfoque de las ventajas comparativas, incluso en su versión más compleja, no provee así una explicación adecuada de por qué el comercio se desarrolla efectivamente. En forma análoga no sería aconsejable emplear la dotación actual de recursos como única base para las recomendaciones de política comercial.

Los partidarios de la teoría de las ventajas comparativas, por lo tanto, argumentarían que desde el punto de vista de la división del trabajo eficiente representa una modalidad deseable de especialización más bien que una modalidad efectiva. Si las políticas de restricción del comercio inhiben la división óptima del trabajo, la solución requerida es rechazar, no la teoría, sino las políticas distorsionadoras. En otras palabras, el principio de las ventajas comparativas puede resultar deficiente para explicar en términos "positivos" lo que sucede efectivamente, pero persiste en un sentido normativo como comprobación de las ventajas que derivan de la especialización y del libre comercio.

El argumento del enfoque de las ventajas comparativas en favor de la especialización internacional se fundamenta en la comparación entre una situación de comercio y una situación en que no hay comercio. Cada país se beneficiaría del comercio al especializarse en aquellas actividades en que es relativamente eficiente e intercambiar esas mercaderías por aquellas en que es relativamente ineficiente. Ningún país sería perjudicado con ese comercio ya que cada uno alcanzaría por lo menos el nivel de bienestar que registraría sin las transacciones externas. Por lo tanto, el abrir un país al comercio exterior es la mejor forma de aprovechar los beneficios de la especialización internacional, según la teoría de las ventajas comparativas.

Es incontrovertible que resulta un beneficio general de la especialización. Pero el principal interrogante es el siguiente: ¿cómo se comparte ese beneficio y cuáles son los efectos acumulativos a largo plazo de una modalidad particular de especialización? En un sentido puramente estático, las disposiciones que restringen la especialización y el comercio exterior reducen el ingreso y el bienestar del mundo en su conjunto. Pero el argumento clásico a favor de la distribución óptima de los recursos por medio del libre comercio no ha indicado cuál es la distribución del bienestar y del ingreso mundial.

Según sea la naturaleza del intercambio y las condiciones estructurales entre los asociados en el comercio, los beneficios del comercio pueden ser distribuidos en forma bastante dispareja. Esto ocurre, en particular, entre países con grandes diferencias en su estructura de producción y grado de desarrollo —el intercambio típico entre los

países industriales y los países menos desarrollados. Aquí la naturaleza complementaria de la relación comercial no exige una explicación especial, pero es problemática su ventaja. A este respecto, el análisis estructural duda no tanto de la composición del comercio que sugiere el principio de las ventajas comparativas cuanto de las consecuencias previstas de tal comercio.

Los modelos de proporciones de factores suelen elaborarse con un tipo de cuenta estática de corte transversal, en tanto que la división internacional del trabajo, según el punto de vista estructuralista, resulta de un proceso histórico a largo plazo con efectos diferenciados, dinámicos y estancantes, para los participantes. La investigación se ocupa del impacto específico que se ejercería sobre la estructura de la producción y el desarrollo industrial general, la distribución del ingreso y los perfiles del consumo, por distintos tipos de especialización. Todos los participantes pueden beneficiarse del comercio internacional y de la especialización siempre y cuando sus situaciones iniciales sean bastante semejantes. El problema se presenta cuando los asociados parten de niveles iniciales desiguales. Si se plantea esta cuestión, la diferencia fundamental entre las estructuras de comercio de naturaleza simétrica y asimétrica resulta evidente.

2. El argumento a favor del proteccionismo

El economista alemán Friedrich List (1977) fue el primero que rebatió sistemáticamente, hace más de 140 años, la teoría de la economía inglesa clásica sobre las ventajas inmediatas que se obtienen de la división internacional del trabajo y del comercio. La preocupación de List no era un refinamiento crítico de los principios de las ventajas comparativas y del libre comercio en sí mismos, sino más bien su aplicación a todas las economías, sobre todo con respecto de aquellas que tuvieran un menor nivel de desarrollo industrial que el de la economía británica, cuya productividad en ese entonces sobrepasaba a la de todas las demás.

List consideraba que la estructura internacional era jerárquica, con tres escalones de países. Gran Bretaña estaba a la cabeza de esta jerarquía con una estructura industrial avanzada, con lo cual ejercía una presión competitiva ruinosa sobre las economías menos avanzadas que se encontraban todavía en la etapa inicial del proceso de industrialización. En un segundo escalón,

List colocaba a aquellos países que suponía serían capaces de lograr un grado de madurez industrial comparable al de Gran Bretaña, siempre que pudieran aplicar políticas de comercio exterior y económicas apropiadas que restringieran la influencia deteriorante de la economía británica. Entre éstos se incluía a los Estados Unidos, Francia y, en particular, a Alemania. En el tercer escalón se encontraban los países de las llamadas zonas tórridas —que corresponden al Tercer Mundo— que por razones naturales y especialmente climáticas eran incapaces de generar un proceso industrial propiamente dicho. Su papel en la división internacional del trabajo sería el de seguir siendo productores de bienes agrícolas y materias primas y se beneficiarían del comercio libre.

La crítica de List a la doctrina del libre comercio mundial se basaba particularmente en su preocupación por el destino que correrían los países del segundo escalón. Destacaba que el principio de las ventajas comparativas tiene validez a corto plazo: todos los asociados del comercio se benefician de la especialización. A largo plazo, sin embargo, las relaciones comerciales asimétricas se traducirían en el desarrollo ulterior de la capacidad productiva de los países avanzados y pioneros y en la restricción del potencial de desarrollo de los que habían llegado tarde al proceso industrial. Por lo tanto, estos últimos tenían que proteger sus industrias nacientes de la competencia de los países más desarrollados, manteniendo siempre liberadas sus importaciones de materias primas.

List dio prioridad a la generación completa de las fuerzas productivas internas, es decir, de la capacidad productora, a sabiendas de que la introducción de aranceles protectores, por ejemplo, causaría una pérdida de ventajas aparentes e inmediatas. Comprar manufacturas en el extranjero suele resultar mucho menos oneroso que desarrollar las condiciones previas para producir esas mercancías internamente. Habría, sin embargo, una compensación problemática: cuanto más una economía inferior compra al principio del extranjero, tanto más se inhibe el desarrollo manufacturero interno. Un proceso de industrialización bien logrado depende no sólo de las importaciones de tecnología avanzada y de bienes de capital, sino de la adquisición de la capacidad para generar el progreso técnico y

para producir sus propias herramientas y equipos.

List introdujo el famoso argumento de la industria naciente para abogar por la protección. Se ha considerado tradicionalmente entre los partidarios del libre comercio como una de las justificaciones más aceptables para interferir en ese comercio. Se alega que en una situación de libre comercio un país nunca puede llegar a tener posibilidades de desarrollar la producción y la exportación de determinados productos, en los cuales podría tener una ventaja comparativa en potencia, porque los productores extranjeros ya establecidos le han tomado la delantera. Es así como el argumento de la industria naciente sostiene que a largo plazo se beneficiará el mundo en su conjunto de un arancel temporal y selectivo. Lógicamente, el argumento implica una eliminación gradual con el tiempo del grado de protección cuando la base de la industria haya sido consolidada.

Muchos otros argumentos se oponen a la doctrina del libre comercio y a la modalidad consiguiente de especialización internacional. Se pone en tela de juicio el cálculo implícito de costo-beneficio que presentan los partidarios del libre comercio señalando los costos sociales ocultos de la competencia internacional y de la redistribución interna de los recursos. Hay un proceso de compensación entre el crecimiento económico y la elevación de los ingresos por medio del libre comercio, por una parte, y la integración económica interna y la seguridad social mediante la protección, por la otra. Así, se favorece frecuentemente la protección a fin de lograr una distribución equilibrada del ingreso dentro del país, de mantener el pleno empleo y una estructura industrial diversificada, de mejorar la relación de precios del intercambio de un país y su balance de pagos, o de custodiar algunos sectores estratégicos. Podría ser que el mundo en su conjunto estuviera en peor situación como resultado de tal protección, pero el país interesado pretende mejorar su propio bienestar y velar por una distribución más igualitaria de los beneficios que resultan del comercio. Se considera así que la protección es una herramienta de la política estructural con la misma función que una política activa industrial y tecnológica que trata de apoyar las industrias nacionales frente a la competencia internacional.

3. Teorías estructuralistas

La estructura básica de la economía internacional que analizó List presenta hoy características similares, aunque se han acentuado mucho más las disparidades dentro de la economía mundial. List analizó las limitaciones que se oponen al desarrollo de los países del segundo escalón, en tanto que los estructuralistas—como R. Prebisch, H. Singer, G. Myrdal, A. Hirschman, R. Nurskne, A. Lewis y F. Perroux— han examinado principalmente los efectos del comercio y de la especialización sobre los países del tercer escalón y en el nivel regional dentro de los países avanzados. Han cuestionado el principio de la especialización con el enfoque de una comparación estática de ventajas, que supone que la especialización es de beneficio para todos los participantes. Se ha acentuado particularmente la duda en las relaciones estructuradas asimétricamente, como las que se dan entre las economías menos desarrolladas y las muy industrializadas. Se ha visto la posibilidad de una división internacional desigual del trabajo, cuyo concepto central es el desequilibrio entre centro y periferia. Además, se ha destacado la tendencia del comercio internacional a reproducir las desigualdades geográficas.

Los estructuralistas han mostrado que la especialización y el comercio actuales son de beneficio mucho mayor para los países centrales (en que se concentra la manufactura) que para la periferia (destinada principalmente a la producción primaria). Han opinado que los beneficios del intercambio internacional difieren según sea la naturaleza de los productos que se comercian. La división actual del trabajo es un obstáculo para el desarrollo económico de la periferia, como lo demostraron principalmente H. Singer (1950) y R. Prebisch (1949).

Sostienen que la especialización unilateral en productos primarios ha hecho que la economía de la periferia sea muy vulnerable a las fluctuaciones cíclicas externas, y que disminuye el poder adquisitivo de sus exportaciones; le falta los efectos secundarios y acumulativos de la producción manufacturera y tiene así menos radio de manobra para lograr el progreso técnico y elevar su productividad. En consecuencia, se plantean los problemas endémicos de una economía periférica: un déficit comercial crónico, un creciente endeudamiento externo, inestabilidad de los pre-

cios, bajos niveles relativos de salarios, desempleo estructural y, frecuentemente, la emigración.

Aunque el tema principal de la tesis Prebisch-Singer es el de la composición no diversificada del comercio de los productores primarios, el mismo argumento podría aplicarse a la división internacional del trabajo industrial. La industrialización unilateral sin una estructura de la producción integrada vitalmente en el plano interno puede ser tan desfavorable como lo han indicado, por ejemplo, los teóricos canadienses (Innis, 1938 y MacKintosh, 1939) con su concepto de la celada de los bienes básicos. (*Staple goods trap*). La concentración en las exportaciones de productos estandarizados basados en la dotación de recursos o en manufacturas de uso intensivo de mano de obra no calificada puede crear una estructura económica vulnerable y distorsionada, que se caracteriza por escasas vinculaciones interindustriales y sensibilidad a los ciclos económicos y a los cambios de tecnología y de preferencias en las zonas centrales. Estos productos también típicamente tienen una baja elasticidad-ingreso de la demanda, y por lo tanto a largo plazo su relación de precios del intercambio tiende a empeorar.

Lo que se necesita de ahora en adelante es una estructura de la producción con gran variedad de industrias que se apoyarían unas a otras tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Siguiendo este argumento, varios economistas como P. Rosenstein-Rodan (1943), R. Nurkse (1953) y A. Lewis (1955) han elaborado una estrategia de crecimiento equilibrado, por la cual implican la expansión simultánea de varios sectores manufactureros y la ampliación del tamaño del mercado interno. El criterio es el de iniciar una reacción general en cadena dentro de la economía mediante la interdependencia interna tanto horizontal como vertical de las industrias.

La factibilidad de una estrategia de crecimiento equilibrado —particularmente en las pequeñas economías periféricas— ha sido cuestionada por diversos autores, especialmente por A. Hirschman (1958) y F. Perroux (1955). ¿De dónde provendrán los recursos para las inversiones? ¿Cómo podría obtenerse la capacidad administrativa requerida? ¿Cuál es la combinación óptima de los sectores industriales y en qué tamaño de economía? Por consiguiente, al suponer inversiones fijas y una capacidad administrativa y

empresarial limitada, la modalidad óptima de inversión sería aquella que se concentrara primero en un sector y después en otro, y en que se lograría un equilibrio solamente a largo plazo. Por ello, A. Hirschman ha propuesto un crecimiento desequilibrado y F. Perroux un polo de crecimiento como solución de alternativa para la estrategia de crecimiento equilibrado.

En lo que toca a la industrialización de los países menos desarrollados, las repercusiones normativas del principio estático de las ventajas comparativas aconsejan la especialización en exportaciones de manufacturas estandarizadas de uso intensivo de mano de obra o de recursos naturales y la importación de bienes de uso intensivo de trabajo especializado con tecnología sofisticada. Sin embargo, la división del trabajo propuesta tanto por el modelo de crecimiento equilibrado como por el desequilibrado, fosilizaría las actuales disparidades en la economía mundial entre las economías más y las menos desarrolladas, ya que no daría el impulso dinámico necesario para iniciar un proceso de industrialización con coherencia interna en estos últimos países. Las economías periféricas podrían hallarse sumidas en una situación de estancamiento que perpetuaría sus ventajas comparativas en las actividades de producción de uso intensivo de mano de obra o de recursos naturales. Esto a su vez inhibiría el crecimiento interno del capital físico y humano requerido así como de la tecnología, sobre todo porque la economía está rodeada por economías industriales avanzadas que actúan en forma muy competitiva y que son capaces de proporcionar todos los bienes esenciales requeridos. Se pone así en marcha un proceso acumulativo en que el comercio exacerba las relaciones ya dispares del intercambio.

G. Myrdal (1957) y A. Hirschman (1958) introdujeron los conceptos de contracorriente (*backwash*) y de polarización para ilustrar las consecuencias espaciales de un crecimiento desequilibrado generado por el libre comercio en las relaciones estructuradas asimétricamente. Al contrario de los efectos de contracorriente hay también efectos de difusión o de percolación (*trickling-down*) de la expansión desde los países centrales a los periféricos. Como recalca G. Myrdal, sin embargo, el resultado es un crecimiento espacialmente desequilibrado —un proceso de enriquecimiento estructural (en el centro) y em-

pobrecimiento estructural (en la periferia)— si se deja la distribución de los recursos librada a las fuerzas del mercado por sí solas. Por lo tanto, el papel del Estado —particularmente en las economías periféricas— es decisivo para neutralizar las tendencias hacia el desequilibrio y sentar las bases de una economía viable.

4. *El enfoque de la dependencia*

El concepto de centro-periferia empleado por las teorías estructuralistas expresa una relación desigual entre distintas economías: los países del centro se benefician del comercio internacional en tanto que la periferia se perjudica, caracterizándose la economía mundial por un desarrollo desigual. La escuela de la dependencia, por su parte, ha ido un paso más allá —un paso ya indicado por G. Myrdal— al alegar que los conceptos de centro y periferia suponen algo más que una simple idea de diferencia inicial y las limitaciones externas consiguientes; se sostiene que se formaron gradualmente por efecto del mismo proceso histórico de expansión con las contracorrientes puestas en movimiento por las economías del centro. Los problemas de la economía periférica se interpretan, pues, no como el proceso de desarrollo de industrializadores tardíos, al influjo de un medio externo más avanzado, sino como la consecuencia de la integración en una división internacional del trabajo desigual, en que han dominado las economías capitalistas del centro. Se subraya así la unidad del sistema económico internacional.

El centro se considera como capaz de un desarrollo autoexpansivo y como el principal beneficiario de la interacción mundial. Por otro lado, se considera que la periferia tiene un tipo reflejo de desarrollo que está tanto limitado por su incorporación al sistema mundial como que resulta de su adaptación a las exigencias de la expansión del centro. El centro se ha especializado en las manufacturas de punta, apoyado por las zonas periféricas, que están proveyendo las mercancías primarias necesarias así como los mercados auxiliares. El centro acumula capitales a expensas de la periferia. El sistema mundial se considera interdependiente pero con una asimetría específica en que diferentes unidades cumplen distintas funciones con variadas consecuencias socioeconómicas.

La historia de la periferia forma parte integral de la historia del centro, ya que ambos reflejan distintos aspectos del mismo proceso universal. Por lo tanto, los rasgos estructurales de la periferia pueden considerarse no como condición original en un proceso evolutivo, sino como una condición creada en que han influido particularmente los factores externos. El argumento central de esta escuela ha sido que la dependencia —manifestada en la desigual división internacional del trabajo y en una estructura sesgada de la producción interna— genera el subdesarrollo en la periferia.

La crítica de la teoría de la dependencia se ha centrado en la importancia excesiva que atribuye a los factores externos, así como en su aplicación como teoría del subdesarrollo. Particularmente en los primeros escritos de A. Frank (1967 y 1969) se aducía expresamente que las condiciones externas determinaban mecánicamente a las internas y que el desarrollo era incompatible con la dependencia. Sin embargo, la mayoría de los autores de la escuela de la dependencia subrayan la interacción entre los factores externos e internos, aunque se considere que dominan los primeros. Análogamente, la mayoría de los dependentistas reconocen la posibilidad de lograr el desarrollo capitalista y el crecimiento industrial en la periferia pero hacen hincapié en sus características estructurales específicas. Estos elementos se expresan en la conocida definición formal de la dependencia que formuló Teotonio Dos Santos (1977). El elemento clave de su concepto de dependencia es la falta de posibilidades de lograr un desarrollo autónomo y autosostenido en una economía periférica. Sin embargo, ha señalado la interacción entre los factores externos e internos al decir que el proceso de acumulación de los países dependientes si bien está condicionado por la posición que ocupan en la economía mundial, está determinado por sus propias leyes de desarrollo interno. El resultado, sin embargo, será una economía dependiente, incapaz de romper las cadenas que la atan a los centros metropolitanos y lograr su pleno desarrollo.

Una definición similar de dependencia ha sido postulada por F.H. Cardoso (1973) y con Faletto (1974), quien se refiere a la falta de capacidad interna para generar nueva tecnología, lanzar nuevos productos al mercado, producir bienes de capital y crear mercados. Sin embargo,

las estructuras económicas y sociales están cambiando en la periferia. Ya incluso sería posible lograr un acelerado crecimiento económico, así como la industrialización, aunque fuera al influjo de fuerzas externas. En este contexto, Cardoso hace una importante distinción entre la dependencia en situación de enclave y la dependencia donde el sistema de producción está controlado en el plano nacional. En el primer caso, el capital foráneo domina la economía, la cual, por sus funciones, se relaciona directamente con la acumulación mundial de capitales. En el segundo caso, en cambio, los recursos naturales y las actividades de producción son controlados localmente. Por consiguiente, la acumulación de capital se inicia internamente aunque requiere los mercados internacionales para su realización. El sistema no es autoexpansivo ni autosostenido y su dinámica está determinada externamente. Cardoso denomina a este proceso el "desarrollo dependiente".

Para estructurar una economía autosostenida y viable en la periferia, una condición necesaria sugerida por la teoría de la dependencia es generar un proceso de industrialización completo. Pero este proceso no puede tener lugar espontáneamente, porque sería inhibido por la división internacional del trabajo existente que tiende a fosilizar las diferencias entre las economías del centro y la periferia. Dentro de esta división del trabajo, las economías centrales pueden cumplir la función de motor del crecimiento para la periferia, pero la expansión de la economía mundial llevará a un tipo desequilibrado de desarrollo. Para eludir esta dependencia, es necesaria una disasociación selectiva de las periferias del mercado mundial (Senghaas, 1978; Díaz-Alejandro, 1978; Galtung y otros, 1980).

No obstante, en diversas economías dependientes ha sido justamente el desarrollo de los sectores de exportación sobre la base de recursos naturales o el uso intensivo de mano de obra no calificada lo que ha cimentado las bases para la transformación estructural de la industria. El planteamiento por lo tanto no es si las exportaciones de productos primarios o simples manufacturas en sí mismas llevan a una interacción externa desfavorable, sino más bien si los países se sumen en su papel de exportadores de bienes primarios o semielaborados en la división inter-

nacional del trabajo o pueden progresar de ahí para erigir una estructura económica viable.

La habilidad para responder con éxito a la competencia de las economías industrializadas del centro y establecer una estructura industrial desarrollada, es, naturalmente, resultado de una compleja interacción entre un número de factores. La riqueza de la dotación de factores de un país, su red de comunicaciones, sus posibilidades de contar con una acumulación interna de capitales en vez del control extranjero directo de la producción, la capacidad de acelerar la creación interna de tecnología, la generación nacional de vínculos y economías externas, y, por último, pero no por ello menos importante, la política gubernamental, son todos factores decisivos en preparar el camino para un proceso bien logrado de industrialización y para reestructurar la división internacional del trabajo. El papel de la intervención estatal es de particular importancia tanto en la formulación de políticas económicas orientadas a la consecución de estas metas como en su papel de agente productivo directo.

En general, la teoría de la dependencia insiste en que la naturaleza del proceso de industrialización y de la especialización internacional consiguiente está determinada no por ventajas comparativas estáticas sino por ventajas dinámicas. Con ello se pretende incorporar al análisis el medio socioeconómico general, incluso las relaciones asimétricas y la distribución desigual de los beneficios que derivan del intercambio, lo que lleva a presiones para cambiar el estado de cosas.

5. *El sistema mundial: centro-periferia, y semiperiferia*

La metáfora de centro-periferia ha sido aplicada tanto por los estructuralistas como por los teóricos de la dependencia al describir las disparidades de desarrollo en la economía mundial. Este par de antónimos no se define por la distancia geográfica o geométrica ni por las propiedades internas específicas solamente, sino por la naturaleza de la interacción entre ambos polos. Hay una diferenciación definida entre las funciones de ambos polos en el contexto de la economía mundial, que se manifiesta principalmente en la división internacional vertical del trabajo. La integración es vertical cuando sucede con un salto entre niveles de industrialización —y como con-

secuencia los procesos industriales más complejos generan vínculos económicos y economías externas, es decir, las estructuras industriales son integradas para las zonas centrales, pero se las niega a las periféricas.

En la base de esta diferenciación de funciones, hay una diversidad de estructuras: en el centro, la estructura de la producción es diversificada y homogénea, mientras que en la periferia, por contraste, es especializada y heterogénea. La diversidad implica una economía con una variedad de sectores industriales y la homogeneidad supone que estos sectores tienen vínculos recíprocos y que llevan a la cohesión estructural. Los perfiles del consumo se ajustan a la complejidad de los medios de producción y la tecnología. Una forma avanzada de producción tiene numerosos efectos positivos secundarios dentro de la economía.

En la periferia, en cambio, la economía es muy especializada, habiéndose desarrollado unilateralmente un tipo de sector exportador de enclave, con efectos de eslabonamiento muy limitados tanto hacia atrás como hacia adelante, en tanto que la demanda se satisface en gran parte con importaciones a medida que aumenta y se diversifica. Por otra parte, la economía es heterogénea, o fragmentada, y se caracteriza por la falta de estructuras industriales integradas verticalmente, es decir, por la falta de cadenas completas de producción; la producción de tecnologías y equipos en especial ocurre en el extranjero y frecuentemente los productos de exportación tienen un bajo valor agregado. Esta estructura es además heterogénea en el sentido de que existen actividades económicas con grandes diferencias de productividad en que los dos extremos están representados por un sector de exportación con una elevada productividad gracias a una tecnología y bienes de capital importados y una agricultura de subsistencia que emplea tecnologías anticuadas y por lo tanto tiene un muy bajo nivel de productividad de la mano de obra.

Ambos tipos de economías —aunque se describan como polos separados— están ligadas estructuralmente de manera que el sistema se reproduce en el plano mundial. Este es el punto de partida del análisis de Samir Amin sobre la acumulación mundial de capital que crea un capitalismo periférico con características estructurales específicas. Según Amin (1974 y 1976), hay tres

criterios que definen a la periferia: la desigualdad de productividad entre sectores, sistemas económicos desarticulados y la dominación desde el extranjero. Ha recalcado particularmente que la presencia o ausencia de vínculos entre distintos sectores económicos explica por qué algunos países son desarrollados y otros son subdesarrollados. Las economías del centro —particularmente los países pequeños— no son necesariamente autosuficientes desde el punto de vista económico, pero se bastan a sí mismas ya que tienen estructuras industriales integradas. Para Amin, la relación determinante en un sistema autosuficiente es la que vincula al sector que produce bienes de consumo masivo con el que produce bienes de capital. En las economías de la periferia este vínculo no existe, principalmente por la falta de un sector de bienes de capital.

Sobresale en esta definición el papel de la producción de bienes de capital. Es el cimiento de la estructura industrial y de la competencia internacional de una economía. La industria de bienes de capital es el vehículo principal del progreso técnico, que a su vez tiene un impacto directo sobre la productividad del trabajo y la inversión. Del mismo modo, en él se apoya el desarrollo industrial autónomo, ya que genera el equipo necesario para instalar otros sectores de la producción. Mientras se carezca de la producción de bienes de capital en una economía periférica, el dinamismo potencial que derive de la expansión económica interna y de las inversiones se propagará a los países del centro, y la economía mundial se caracterizará por una especialización desigual.

Immanuel Wallerstein (1979) ha refinado el análisis de Samir Amin incorporándole el llamado criterio del sistema mundial. (Véase también Hopkins y Wallerstein, 1980). Según ese enfoque, en escala mundial, el proceso de la división del trabajo ha creado una economía integrada y polarizada que se manifiesta en las relaciones entre centro y periferia. Un sistema mundial según I. Wallerstein es una unidad con una sola división del trabajo que comprende múltiples sistemas culturales, múltiples entidades políticas e incluso diferentes modos de apropiación del excedente. Wallerstein describe el sistema mundial como capitalista y sostiene que una vez que el capitalismo surgió en el siglo XVI se desarrollaron la especialización regional y la división mundial

del trabajo. Antes de esa época, el mundo estaba compuesto de un número de minisistemas relativamente independientes. A medida que estas zonas externas fueron absorbidas por la expansión del sistema mundial, es decir, se incorporaron al proceso de acumulación mundial de capital (en la terminología de Amin), se convirtieron en periféricas y perdieron su potencial de desarrollo autónomo.

El tipo particular de integración de la producción que se advierte frecuentemente en el plano mundial —productos primarios de la periferia, manufacturas del centro— es incidental y no esencial al concepto de la división centro-periferia del trabajo. Es principalmente una división entre procesos integrados de producción, no entre productos particulares. En un caso típico, la deficiente integración externa en las economías periféricas se manifiesta en una producción que está orientada hacia el exterior y que se especializa en alto grado en bienes semimanufacturados con escaso uso de trabajo especializado.

El sistema mundial está en un constante proceso de mutación en el que sus distintos polos se manifiestan diferentemente. La polarización entre el centro y la periferia, sin embargo, no produce una distribución bimodal sino una distribución trimodal de países a lo largo del espectro centro-periferia.

De allí que, aparte el centro y la periferia, exista en el tramo intermedio un grupo de países “diferenciable por su estructura” que constituyen la semiperiferia. Puede así elaborarse la siguiente tipología que categoriza a los países según su papel en la división internacional del trabajo.

		División horizontal del trabajo	
		homogéneo/ integrado	heterogéneo/ fragmentado
División vertical del trabajo	Producto primario	Economía de subsistencia 'área externa'	Periferia
	Manufacturas	Centro	Semiperiferia

La diferencia básica en la dinámica del desa-

rollo entre el centro y las economías periféricas y semiperiféricas radica en que el centro es capaz de un desarrollo autogenerador que responde a sus necesidades internas, mientras que los otros dos tienen un tipo reflejo de desarrollo con estructuras de la producción fragmentadas y especializadas. La cuarta categoría 'área externa' o 'minisistemas' que no han sido afectadas todavía por la penetración del centro y por lo tanto tienen una división interna autocontenida del trabajo no existe en el mundo actual. En la periferia, la estructura de la producción se especializa en un doble sentido: sólo se exportan productos primarios y la economía tiene una escasa integración interna. Aunque la semiperiferia exporta algunas manufacturas, la producción de exportación es también altamente especializada y tiene sólo unos pocos vínculos dentro de la economía nacional.

El concepto de semiperiferia no comprende una categoría estable de países, aunque su función internacional puede haber sido históricamente la misma. En su papel en la división mundial del trabajo, las semiperiferias hacen frente a una dicotomía: tienen dos distintas series de ventajas comparativas, una para los países del centro hacia quienes aspiran y otras para las periferias que han dejado atrás. Por lo tanto, intercambian diferentes clases de productos con cada área, importando tecnología avanzada del centro y exportando semimanufacturas hacia ellos, mientras que obtienen materias primas de la periferia y les exportan manufacturas terminadas. En parte las semiperiferias actúan como una zona periférica para las zonas centrales pero como centros para algunas zonas periféricas.

El sistema internacional se describe frecuentemente como una jerarquía de tres rangos en que el rango intermedio podría haber coincidido con el segundo escalón (F. List), el subimperialismo (R.M. Marini), el desarrollo dependiente (F.H. Cardoso) o la semiperiferia (I. Wallerstein). Todos estos modelos de estratificación internacional son empíricamente más bien vagos y no comprenden criterios operativos inequívocos para identificar a los países que pertenecen a cada categoría. Todavía no se han establecido medidas cuantitativas definidas para separar el área semiperiférica del centro, por un lado, y de la periferia por el otro. Algunas tentativas empíricas se han basado ya sea en los factores de

capacidad (tamaño, desarrollo industrial, ingreso, fuerza militar) o en las estadísticas de las transacciones (corrientes comerciales, intercambio diplomático, intervenciones militares). Cualquiera sea el criterio de semiperiférico que se emplee, el resultado ha sido un grupo heterogéneo de países.

Es necesario destacar que el sistema económico internacional debe considerarse como una estructura, en forma de pirámide, de hegemonía

y dependencia socioeconómicas —una escala— más bien que como categorías únicas de centro-periferia y semiperiferia. El concepto de semiperiferia puede emplearse principalmente como instrumento de análisis más bien que como una categoría detallada de países que pertenecen a ella. El centro, la periferia y la semiperiferia son todos conceptos en función de los cuales sólo son razonables los conceptos relativos más bien que absolutos.

IV

Hacia una definición de la división internacional del trabajo industrial

Las proporciones relativas de productos primarios y manufacturas en el comercio exterior de un país se han empleado tradicionalmente como el principal indicador que define su posición en la división internacional del trabajo. Sin embargo, se está borrando paulatinamente en la economía mundial la diferenciación entre los productores de materia prima y los exportadores de manufacturas. Las modalidades tradicionales del comercio exterior están siendo reemplazadas por nuevas tendencias. Los países en desarrollo están industrializando en mayor grado sus propias materias primas y diversificando los sustitutos de una gran variedad de productos industriales que antes importaban. Es así como el comercio complementario tradicional está siendo reemplazado por relaciones de comercio más competitivas en que los países intercambian manufacturas por manufacturas. La complementariedad en las relaciones de comercio se encuentra en realidad en un nuevo nivel. En la economía mundial se ha acentuado un nuevo tipo de especialización productiva en la que se define la posición relativa de un país en función del papel que desempeña en la división internacional del trabajo *industrial*.

Al comparar las estructuras industriales y las modalidades consiguientes del comercio en el espectro centro-periferia, sobresalen cinco ca-

racterísticas distintivas que definen la profundidad y el alcance de la industrialización y por lo tanto la capacidad de competencia externa de cada país. Ellos son el grado de *orientación hacia el exterior* y la *diversidad* de la estructura industrial; la *concentración* en cuanto a los asociados en ese comercio; la *intensidad de uso del trabajo especializado*; y el *valor agregado* de la producción industrial.

Un país periférico que haya llegado tarde a la industrialización depende en grado sumo de las relaciones externas tanto en función de los mercados como de su provisión de insumos. Además, sus exportaciones se centran en unos pocos productos y suele ser muy concentrado en cuanto a sus asociados en el comercio. Estos factores están relacionados entre sí, ya que la dependencia de las fuerzas externas probablemente será mayor si el comercio exterior se caracteriza por una alta concentración geográfica por productos. Una explicación común de estas características es la escasez inicial que sufre el novato de recursos industriales y de una demanda interna efectiva, así como la debilidad general de su industria frente a un medio industrial y técnicamente más avanzado. Estos defectos generan una especie de círculo vicioso en que la producción de exportación fragmentada y de enclave, sólo presenta unas pocas vinculaciones interindustriales, y la industria no se beneficia así en

grado suficiente de los posibles efectos multiplicadores, que tienden a filtrarse al extranjero. La demanda interna es abastecida por importaciones en proporción exagerada y el comercio se concentra con las economías dominantes del centro.

La orientación hacia el exterior y la escasa diversidad y alta especialización de la estructura de exportación se relacionan en parte con el tamaño de la economía. Hay una relación inversa entre el tamaño del país y tanto la dependencia comercial como la concentración del comercio. Un mercado interno relativamente pequeño hace que los países —cualquiera sea su grado de desarrollo— dependan de la especialización y de la exportación a fin de explotar los beneficios de las economías de escala. Por lo contrario, los grandes países pueden confiar más bien en sus mercados internos y en los volúmenes de recursos internos en su proceso de industrialización. Pero estas observaciones obvias no revelan la posible variedad de la especialización ni los problemas de la concentración específica por ramas.

Distintas modalidades de especialización tienen diferentes consecuencias a largo plazo para el desarrollo económico, lo cual debe incorporarse al análisis. No es principalmente el alcance sino la profundidad de la industrialización lo que importa. Los países pequeños de alta industrialización pueden ser muy especializados en su producción para la exportación pero típicamente se concentran en productos de alta tecnología con uso intensivo de trabajo especializado y un alto valor agregado. Esta producción especializada se integra verticalmente dentro de la economía nacional y tiene fuertes vinculaciones hacia atrás y hacia adelante por lo que tiene distintos impactos multiplicadores sobre el desarrollo económico general. La especialización sectorial por lo tanto puede acelerar el proceso de industrialización global siempre que se cree una estructura industrial integrada verticalmente. Por ejemplo, el papel estratégico del acero en el desarrollo industrial se basa en esta serie de vínculos: desde la explotación del mineral a través de la fundición y refinación hasta la fabricación de productos metálicos y, por último, de bienes de capital.

En el análisis anterior se ha subrayado la distinción entre la división del trabajo que se basa en la especialización sectorial y la que se basa en la especialización funcional. Aunque importa la

modalidad de especialización sectorial, la diferenciación espacial en términos de etapas y tipos de producción parece tener igual importancia para la investigación de la actual división internacional del trabajo industrial. Esta se basa no sólo en la división geográfica sectorial sino también en una división intrasectorial del trabajo.

Podría argumentarse que el grado de elaboración y la intensidad en el uso del trabajo especializado en la producción industrial son factores más importantes que la orientación relativa hacia el exterior o la diversidad para determinar la capacidad de competencia relativa de cada país en el comercio mundial. Según estos dos criterios, puede elaborarse la siguiente tipología de cuatro categorías de ramas manufactureras.

		Intensidad en el uso del capital humano	
		Trabajo poco calificado/ estandarizado	Trabajo especializado/ innovación
Contenido de valor agregado	Intermedios	Cuero, madera, textiles, minerales no metálicos, pulpa, papel, siderurgia.	Caucho, químicos.
	Productos finales	Muebles, vestuario, calzado, varios, metal básico, equipo de transporte.	Productos farmacéuticos, maquinaria industrial y eléctrica

En general, el papel específico que cumple un país y la posición que ocupa en la división internacional del trabajo industrial están determinados por su forma de especialización según estas categorías de industrias. El dominio industrial y la capacidad competitiva de las economías centrales se basan en la adquisición de las industrias más sofisticadas de uso intensivo de conocimientos técnicos y de una tecnología cada vez más profunda, es decir, la etapa temprana en el ciclo de vida del producto. Aparte de requerir una alta especialización, estas industrias a menudo son de uso relativamente intensivo de trabajo y de alto valor agregado. Además, ese tipo de producción ajustada a las necesidades del consumidor es menos sensible a la competencia de precios, porque el mercado atribuye mayor importancia a la calidad y al diseño del producto. El

ejemplo más típico es la producción de bienes de capital.

En las economías periféricas, las industrias dominantes son principalmente las de los sectores de etapa madura que no se basan en los conocimientos científicos y que aprovechan ya sea los recursos naturales o la mano de obra barata. Ahí la capacidad para innovar y para encabezar el desarrollo tecnológico es limitada. Los métodos de diseño y producción están estandarizados y el crecimiento de la productividad es escaso. La principal forma de competencia es a través de los precios, que dependen predominantemente del costo de la mano de obra o de la disponibilidad de los recursos naturales.

Las economías semiperiféricas se encuentran en una etapa intermedia; han adquirido industrias de uso más intensivo de capital y de

trabajo especializado con un nivel más alto de elaboración que las economías periféricas. Sin embargo, el sector de bienes de capital, incluso la investigación y la aplicación de nuevas técnicas productivas, continúa dominado por las economías centrales. Las características competitivas específicas de una economía nacional dependen particularmente de la existencia de una producción autóctona de bienes de inversión. Y ello porque determina la profundidad del proceso de industrialización en cada país. El tamaño del sector de bienes de capital puede considerarse entonces como una de las principales determinantes para diferenciar entre las economías centrales y semiperiféricas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Amin, Samir (1974): *Accumulation on a world scale. A critique of the theory of underdevelopment*. Nueva York: Monthly Review press.
- (1976): *Unequal development, an essay on the social formations of peripheral capitalism*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Cardoso, Fernando H. (1973): *Dependency revisited*, 1973 Hackett Memorial Lecture. Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1974): *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo veintiuno.
- Clark, Colin (1940): *The conditions of economic progress*. Londres: MacMillan.
- Chenery, Hollis B. (1960): Patterns of industrial growth, *American economic review*, 3.
- Chenery, H.B. y L. Taylor (1968): Development patterns: among countries and over time, *The review of economics and statistics*, 4.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1978): Delinking North and South: Unshackled or unkinged? *Rich and poor Nations in the world economy*. A. Fishlow y otros (comp.). Nueva York: McGraw-Hill Book Co.
- Dos Santos, Theotonio (1977): Dependence relations and political development in Latin America: some considerations. *Ibero-Americana*, 1.
- Finger, J.M. (1975): A new view of the product cycle theory. *Weltwirtschaftliches archiv*. Band III.
- Frank, Andre Gunder (1967): *Capitalism and underdevelopment in Latin America*, Nueva York: Monthly Review Press.
- (1969): *Latin America; Underdevelopment or revolution*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Galtung, J. y otros (comp.) (1980): *Self-reliance, A strategy for development*. Ginebra: Bogle-L'Ouverture Publications, Institute for Development Studies.
- Gerschenkron, Alexander (1962): *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge Mass.; Harvard University Press.
- Heckscher, Eli (1919): The effect of foreign trade on the distribution of income, *Ekonomisk tidskrift*, Vol. XXI, 1919.
- Helleiner, G.K. (1981): *Economic theory and North-South negotiations on a new international economic order*. A report on the Refsnes Conference, July, 1980. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, NUPI Rapport N° 49.
- Hirsch, Seev (1967): *Location of industry and international competitiveness*. Oxford: Clarendon Press.
- (1975): The product cycle model of international trade - a multi-country cross-section analysis. *Oxford bulletin of economics and statistics*, 4.
- Hirschman, Albert O. (1958): *The strategy of economic development*, New Haven: Yale University Press.
- Hoffmann, W.G. (1958): *The growth of industrial economies*, Manchester: Manchester University Press.
- Hopkins, T.K. e I. Wallerstein (comp.) (1980): *Processes of the world-system*. Beverly Hills: Sage.
- Hufbauer, G.C. (1966): *Synthetic materials and the theory of international trade*. Londres: Duckworth.
- Innis, Harold A. (1938): *Problems of staple production*. Toronto.
- Keesing, D.B. (1967): The impact of research and development on US trade. *Journal of political economy*. Febrero.
- Kiss, Tibor (1971): *International division of labour in open economies*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

- Kuznets, Simon (1959): *Economic growth*. Nueva York: The Free Press.
- (1971): *Economic growth of nations, total output and production structure*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Leontief, Wassily E. (1954): Domestic production and foreign trade; the American capital position re-examined. *Economia internazionale*.
- (1956): Factor proportions and the structure of American trade: further theoretical and empirical analysis. *Review of economics and statistics*. Noviembre.
- Lewis, Arthur W. (1955): *The theory of economic growth*. Londres: Allen and Unwin.
- List, Friedrich (1977): *The national system of political economy*. Fairfield: Augustus M. Kelley publishers (La primera edición en alemán, data de 1841).
- MacKintosh, W.A. (1939): *The economic background of dominion-provincial relations*. Ottawa.
- Myrdal, Gunnar (1957): *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres: Gerald Duckworth.
- Nurkse, Ragnar (1953): *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford: Blackwell.
- (1958): *The conflict between 'balanced growth' and international specialisation*, Lectures on economic development, Faculty of Economics, Istanbul University.
- Ohlin, Bertil (1935): *Interregional and international trade*, Boston: Harvard University Press.
- Perroux, François (1955): Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie appliquée*, 8.
- Posner, M.V. (1961): International trade and technical change. *Oxford economic papers*. Vol. 13.
- Prebisch, Raúl (1949): *El desarrollo de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89). Santiago de Chile, CEPAL.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943): Problems of industrialisation in Eastern and Southeastern Europe. *Economic journal*, 53.
- Rostow, W.W. (1960): *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Senghaas, Dieter (1978): Dissociation and autocentric development. *Economics*, Vol. 18.
- Singer, Hans W. (1950): The distribution of gains between investing and borrowing countries, *American economic review*, 2.
- Vernon, Raymond (comp.) (1970): *The technology factor in international trade*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- (1966): International investment and international trade in the product cycle. *The quarterly journal of economics*. Vol. 80.
- Wallerstein, Immanuel (1979): *The capitalist world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wells Jr., Louis T. (1972): *The product life cycle and international trade*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.

Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial

*Francisco Javier Prieto**

En los últimos años la dimensión internacional de los servicios ha pasado a tener un peso cada vez más gravitante en la complicada agenda de las negociaciones económicas internacionales. Merced a la persistencia de algunos países industrializados, la reciente reunión ministerial del GATT, celebrada en Punta del Este en septiembre pasado, decidió dar comienzo a un proceso negociado sobre el comercio internacional de servicios.

El tema de los servicios ha provocado enconadas discusiones y, para muchos, se ha convertido en un nuevo y álgido motivo de confrontación entre los países centrales y los países en vías de desarrollo. Dado que muchos servicios permean la casi totalidad del tejido económico y social de los países, las políticas que se adopten respecto de ellos tendrán notables efectos sobre la futura división internacional del trabajo, la ubicación de los países periféricos en el escenario económico mundial y las modalidades concretas de desarrollo a que estos países podrán aspirar en los próximos años.

El autor examina algunas de las características de los servicios, en especial las relacionadas con la internacionalización de los mismos, destacando las peculiaridades de los servicios en relación a la economía de mercancías, al impacto de las nuevas tecnologías, sobre todo de la información, y al rol de las empresas transnacionales en la internacionalización de ese sector.

Seguidamente, intenta dilucidar el trasfondo de las iniciativas internacionales sobre la materia, para concluir con la identificación preliminar de algunos elementos que permitan a América Latina y el Caribe la formulación de estrategias que minimicen los riesgos de tales iniciativas y hagan posible aprovechar el sector servicios para lograr una mejor inserción de la región en la economía mundial.

*Consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

I

Antecedentes

Las telecomunicaciones, la banca, el procesamiento de datos, el cine y la televisión, los seguros, la publicidad y la auditoría, los servicios de educación y salud, los transportes, en fin todo ese conjunto de actividades económicas que no están incluidas en los sectores productores de bienes son hoy objeto de un creciente e inusitado interés en distintos centros del globo. Académicos y gobiernos, sociólogos, científicos políticos, organismos internacionales y legisladores, ejecutivos de grandes empresas, así como la prensa especializada y otros medios de difusión escrita, en diferentes países, están destinando una cantidad cada vez mayor de tiempo y recursos a estudiar y conocer mejor la función económica, social y política de este sector hasta ahora ignorado. Esta creciente toma de conciencia pareciera resultar de la convergencia de variados factores, todos los cuales estarían contribuyendo a estimular la preocupación internacional por los servicios.

Ha habido una repentina y tal vez tardía percepción de las enormes dimensiones económicas, sociales y tecnológicas que ha adquirido el sector terciario, tanto en economías desarrolladas como en desarrollo. Los servicios contribuyen con más de la mitad del valor agregado mundial y emplean alrededor de un 60% de la fuerza de trabajo disponible en el mundo. A su vez, prodigiosos avances tecnológicos están revolucionando una serie de actividades de "servicios de punta" como el manejo y la transmisión transfronteriza de datos, la banca, los seguros, los transportes y otros. Esos cambios ocurren con una celeridad tal que muchas veces impiden ver con claridad el impacto que puedan ejercer en los procesos de desarrollo económico y social, así como en las relaciones económicas y políticas entre los países, especialmente en las relaciones entre los países en desarrollo y los industrializados.

El mundo contemporáneo está experimentando una profunda frustración y perplejidad ante la persistencia de problemas económicos y sociales graves en la mayoría de los países del globo, en particular, frente a la incapacidad de los modelos convencionales de desarrollo para aliviar serios problemas en una gran parte de la población mundial. La constatación de estos hechos exige la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo que se funden en un conocimiento

más completo de sectores hasta ahora olvidados, como lo son los servicios.

Existe un intenso debate, aún no resuelto, tanto al interior de los países desarrollados de economía de mercado como en los países en desarrollo, sobre el verdadero papel de los servicios en el desarrollo económico y social. Para algunos, la terciarización de la economía es un signo de debilitamiento, deformación y baja de productividad en el aparato económico y, para otros, la disponibilidad de servicios modernos, eficientes y baratos en actividades tales como transporte, banca, seguros, informática y otras es un requisito fundamental del desarrollo y de una mejor inserción de los países en la economía internacional.

No es sorprendente entonces que los países industrializados, encabezados por los Estados Unidos, estén promoviendo la adopción de una serie de compromisos multilaterales destinados a facilitar la expansión de sus actividades de servicios a través de la internacionalización de sus grandes empresas en ese sector, expansión que exige un amplio espacio geográfico desprovisto de escollos. Para ello, los Estados Unidos persiguen desde hace algunos años, objetivos muy concretos en los planos bilateral (a través de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984), regional (en el marco de los compromisos con el resto de los países industrializados de la OCDE), y multilateral (al proponer la inclusión de los servicios en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)).

La percepción de que los servicios pudieran encerrar una de las claves fundamentales del desarrollo y de las relaciones económicas entre los países, unida a la constatación de que existe una creciente dependencia externa asociada con el suministro de "nuevos servicios estratégicos", como los vinculados con las redes internacionales de información, ha hecho que los países en desarrollo vean con un creciente y muy razonable recelo las recientes iniciativas internacionales respecto de esos servicios. Hay una apreciación cada vez más clara de que tras tales iniciativas estarían en juego aspectos mucho más complejos y profundos que una mera cuestión comercial. Tampoco se advierten las ventajas que pudieran tener los países en desarrollo con la aplicación de los sistemas propuestos: más bien parece preverse un progresivo debilitamiento en el peso econó-

mico mundial de estos países. Finalmente, el GATT tampoco le resulta atrayente a los países en desarrollo debido a la larga historia de frustraciones y restricciones que describe las relaciones entre países industrializados y en desarrollo al interior de ese organismo.

En el plano multilateral esta posición se ha reflejado en una prolongada resistencia, por parte de los países en desarrollo, de llevar el tema de los servicios a un foro como el GATT. A su vez, esos países en desarrollo se han mostrado muy interesados en ampliar el debate internacional con miras a que se tomen debidamente en cuenta las repercusiones sobre su desarrollo y que se asocian con las políticas nacionales e internacionales en materia de servicios. Es así como en marzo de 1985, la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD aprobó un programa de trabajo¹ en el que se destinan nuevos recursos a mejorar el conocimiento sobre el papel de los servicios en el comercio y el desarrollo de los países, y a explorar mecanismos de cooperación internacional capaces de maximizar la contribución de ese sector en beneficio de los países en desarrollo.

En el plano regional, en virtud de un proyecto conjunto UNCTAD/CEPAL/PNUD, se intenta apoyar a los países latinoamericanos y del Caribe en la búsqueda de mecanismos de cooperación regional en el sector de servicios, así como en la preparación de estudios que ayuden a esclarecer los componentes de un marco de cooperación internacional en servicios que responda cabalmente a los intereses de esos países.

Asimismo, en el marco del SELA, en 1983, el Consejo Latinoamericano adoptó la Decisión 153 en la que, entre otros aspectos, se recoge el deseo de los países de actuar coordinada y armónicamente en relación con el debate internacional sobre los servicios, y de desplegar todo el esfuerzo necesario para perfeccionar el conocimiento del papel que cumplen los servicios en el desarrollo como el mejor medio de identificar los verdaderos intereses regionales en esta materia. Estos propósitos fueron reiterados en la Segunda Reunión de Coordinación de Alto Nivel sobre Servicios (Brasilia, mayo de 1986), en la que además se definieron diversos aspectos relativos a las políticas nacionales, regionales e internacionales sobre servicios.

¹Decisión 309 (xxx).

Pese a todo, en la última reunión ministerial del GATT, celebrada en Punta del Este en septiembre de 1986, se logró una solución que de algún modo satisfizo los intereses de los distintos grupos de países. En efecto, los países acordaron negociar sobre comercio internacional de servicios, aunque esas negociaciones habrán de ser independientes de la ronda de negociaciones co-

merciales sobre bienes que se lanzó paralelamente en Uruguay. Dado que ambas negociaciones se llevarán a cabo según los procedimientos y prácticas del GATT (GATT, 1986), es dable esperar un arduo y prolongado proceso de negociaciones a fin de conseguir que se logre efectivamente mantener los dos ámbitos de negociación enteramente separados.

II

Algunos aspectos principales vinculados a la economía internacional y a los servicios

En un informe anterior (CEPAL, 1985a), la secretaria de la CEPAL hizo un primer intento de evaluar las complejas repercusiones que podrían tener algunas iniciativas de negociación internacional sobre los servicios. Allí se recalcó la necesidad de distinguir con precisión entre los aspectos estrictamente comerciales y otros temas como el de la inversión directa extranjera, cuya consideración conjunta con el tema del comercio de servicios aparecía como arbitraria (ya que excluía otros movimientos internacionales de factores de la producción, como la mano de obra) y rebasaba las posibilidades concretas de acción al interior de un foro hasta ahora concebido para normar el comercio internacional de mercancías y limitado a ese aspecto.

Hay dos elementos importantes, y de aparición relativamente reciente, que pueden ayudar a aclarar el análisis: la nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos, y la presentación oficial de la propuesta norteamericana para una nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT, hecha en julio de 1985 ante el Grupo de los 18. Estos han sido dos de los detonantes del creciente interés en el tema de los servicios. Afortunadamente, esos elementos, así como otros factores, han influido para que, durante el período transcurrido desde esa fecha se haya ampliado y enriquecido notoriamente el debate internacional sobre la materia tanto en el plano político como académico.

1. Estructura del comercio internacional de los servicios

a) Producción mundial de servicios y comercio internacional

Tradicionalmente, el desarrollo fue concebido como un proceso por etapas que llevaría paulatinamente a los países desde la agricultura a la industrialización y de allí a una etapa postindustrial que sería la llamada "sociedad de servicios". Esta concepción impidió a académicos y planificadores apreciar, en toda su dimensión, la verdadera contribución de los servicios al crecimiento y al desarrollo de los países.

Estudios más recientes han prestado especial importancia a las interconexiones que parecen existir entre determinadas actividades de servicios y el resto de la trama económica y social de los países. Estas interconexiones generarían externalidades de tal magnitud que no sólo harían que el suministro eficiente y a bajo costo de ciertos servicios se constituyera en una de las condicionantes del ritmo de desarrollo, sino también en un elemento determinante para moldear los estilos y patrones de desarrollo buscados por los países.

Las comprobaciones empíricas nos confirman que los servicios agrupan un conjunto de actividades cuya contribución al valor agregado es la más importante en casi todos los países del

globo. Hacia 1982, el sector servicios de casi todos los países contribuía más al producto interno bruto que la suma de la agricultura, la minería y la manufactura. Las actividades vinculadas con el comercio al por mayor y al por menor han sido el componente más importante del sector terciario; sin embargo, a medida que aumenta el ingreso per cápita de los países, los llamados "servicios al productor" (publicidad, consultoría de gestión, servicios financieros, servicios de datos y otros) tienden a adquirir mucha mayor relevancia. Son precisamente esos servicios, los que propenden al uso óptimo los factores productivos y a maximizar la eficiencia con que se producen los bienes y servicios de una sociedad, los que generan las mayores externalidades, por la compleja red de interconexiones con que se vinculan al resto de la economía. Diversos estudios comparativos confirman la existencia de una correlación positiva entre el nivel de ingreso per cápita de los países y el aporte de los servicios a la producción y al empleo total. Mientras en los países de bajos ingresos, los servicios promedian un 48% del PIB y un 18% del empleo, en los países industrializados las cifras correspondientes alcanzan a 66% y 67% respectivamente (Riddle, 1986a). En varios países europeos los "servicios al productor" así como algunos de los comprendidos en la categoría "otros servicios", han registrado las más altas tasas de crecimiento en cuanto a su aporte al PIB y a la creación de empleos. Para los Estados Unidos se estima que los servicios a las empresas (*business services*) aportan por sí solos más de un cuarto del PIB de ese país (UNCTAD, 1986) y que más del 95% de los 25 millones de empleos creados desde 1970 fueron puestos de trabajo en el sector servicios. Es más, se calcula que desde 1945 por cada nuevo empleo en el sector manufacturero se crearon 15 nuevos puestos en los servicios (Fortune, 1985).

Las dificultades de almacenar y transportar muchos servicios hacen que, pese a las considerables dimensiones del sector en casi todas las economías, la fracción de servicios transables internacionalmente promedie apenas 8% del producto mundial de servicios, comparado con 45% para la agricultura y 55% para la minería y la industria. Es posible que ese bajo componente refleje también las imperfecciones de los sistemas tradicionales de registro de invisibles en la balanza de pagos.

Con relación a este tema, conviene tener presente que el asunto de la negociabilidad internacional de los servicios es todavía objeto de un controvertido examen en distintos círculos. Tan así es, que definir una tipología de lo que en verdad constituye "comercio internacional de servicios" es una de las preocupaciones centrales del actual debate internacional sobre la materia. Se han aplicado diversos criterios para diseñar una tipología, aunque la mayoría corresponde al criterio de "residencia" o "localización" o al criterio de "propiedad". La disputa surge precisamente porque las características particulares de muchos servicios hacen difícil, cuando no imposible, aplicar las mismas pautas que definen una tipología del comercio internacional de mercancías; es decir, tránsito, a través de fronteras nacionales del bien en cuestión y pagos internacionales consiguientes derivados de ese tránsito. En el caso de los servicios, la situación es bastante menos clara; de allí que parezca más apropiado hablar de "internacionalización de servicios" que de comercio propiamente tal. En todo caso, para los fines de este artículo se utilizará una tipología basada en el concepto de "residencia" tal como ha sido entendida por Sampson y Snape (1985).

La primera categoría es la más convencional ya que ella ocurre *sin* desplazamiento de los factores de la producción ni de los receptores del servicio; es decir, sin que exista una proximidad física entre quien suministra el servicio y el receptor de éste. Ejemplos de esta categoría son los servicios de datos transmitidos a través de fronteras, los servicios de consultoría y diseño, ciertas categorías de seguros como los seguros de vida, así como algunos servicios bancarios y de publicidad. Esta categoría es la que más se aproxima al comercio convencional de mercancías ya que los servicios (incorporados o no en bienes físicos) cruzan las fronteras de los países exportadores e importadores.

En segundo lugar, las transacciones pueden ocurrir como resultado de un desplazamiento internacional de uno o más factores de la producción. Esta, así como las categorías que siguen, son las que ofrecen mayores dificultades para establecer analogías con el comercio de bienes. La teoría convencional del comercio supone la inmovilidad internacional de factores de la producción como tierra, trabajo y capital. Sin embargo, cada vez son más importantes los flujos finan-

cieros asociados con desplazamientos internacionales de factores como se observa en el caso de los trabajadores temporales (*guest workers*) o bien de los equipos de capital que ingresan temporalmente en terceros países a través de acuerdos de *leasing* u otras formas de contratos especiales.

Una tercera categoría envuelve aquellas transacciones originadas en el desplazamiento internacional del receptor del servicio. El ejemplo típico está representado por el turista quien *temporalmente* se desplaza a otro país, realizando diferentes transacciones que afectan a las balanzas de pagos tanto de su país de origen como la de aquel que visita. Una situación parecida se da para quienes viajan para acceder a determinados servicios educativos o médicos. Cabe tener presente que algunos de los servicios citados pueden también internacionalizarse en distintas formas. Por ejemplo, si los médicos o académicos se desplazan ellos a otros países, la situación se aproxima a la descrita anteriormente. Por otra parte, pueden internacionalizarse en condiciones similares a la primera categoría en el caso de que tales servicios puedan incorporarse a un bien físico (video-cassettes con conferencias) o utilizando las redes internacionales de telecomunicaciones (clases dictadas por televisión y transmitidas vía satélite).

La última categoría corresponde a aquellos casos en que tanto los factores de producción como los receptores del servicio se desplazan internacionalmente. En cierta forma, el transporte internacional es un servicio que se suministra y se recibe en su mayor parte en localidades geográficas fuera de los países importadores y exportadores de ese servicio.

En todos los casos descritos, se ha supuesto que los desplazamientos internacionales que realizan ya sea los servicios propiamente tales, los factores necesarios para suministrarlos o los receptores del servicio, están dando origen a pagos internacionales que envuelven a residentes y no residentes de un país.

b) *Corrientes del comercio de servicios*

En 1980, el comercio mundial de servicios sumó 436 000 millones de dólares. Entre 1970 y 1980 ese comercio creció a una tasa media anual de 18.8%, algo inferior a la correspondiente a mercancías (20.8%). Los países desarrollados son los principales exportadores (86.5%) e importa-

dores (82.5%) de servicios y a lo largo del decenio de 1970 se elevaron continuamente los saldos positivos de su comercio de servicios. Para los Estados Unidos, el saldo favorable de servicios (6 600 millones de dólares) alcanzó en 1980 a compensar una cuarta parte del desequilibrio en su comercio de mercancías (27 400 millones). El renglón "otros servicios" ha sido el gran generador de excedentes para los países industrializados. Pese a la gran importancia de este comercio para los Estados Unidos, son en verdad los países de la Comunidad Económica Europea los principales exportadores de servicios, con casi 50% de las exportaciones mundiales.

El excedente comercial en servicios que obtiene el Reino Unido es mayor que el de los Estados Unidos y la persistencia de un superávit en servicios en las cuentas externas comunitarias le ha permitido un gran alivio de sus ya crónicos desequilibrios en mercancías. Al respecto, conviene tener en cuenta que una parte importante del excedente comercial en servicios obtenido por la Comunidad es el resultado de su comercio con los Estados Unidos (Riddle y Springer, 1985).

Por su parte, los países en desarrollo representan una fracción minoritaria del comercio mundial de servicios (13.5% de las exportaciones y 17.5% de las importaciones) y vienen registrando déficit considerables y crecientes en ese intercambio, siendo el transporte el renglón de mayor importancia.

Algunos países desarrollados también exhiben desequilibrios serios en sus intercambios comerciales de servicios (por ejemplo, la República Federal de Alemania como resultado de los saldos de la cuenta "viajes"), así como algunos países en desarrollo tienen importantes excedentes (por ejemplo, México gracias al turismo) (UNCTAD, 1984).

c) *Renta de inversiones e internacionalización de los servicios*

Si bien el volumen del comercio mundial de servicios alcanza dimensiones considerables, su importancia económica es relativamente baja si se relaciona con el resto de los flujos que resultan del sector de servicios internacionalizado. Las dificultades para comercializar internacionalmente los servicios hicieron que las grandes empresas de servicios desarrollaran y perfecciona-

ran nuevas formas de gestión y control internacionales. Este hecho, apoyado en los sorprendentes avances tecnológicos de la informática, implica que una vez que estas empresas logran establecer una red internacional para la transmisión de datos, puedan ampliar considerablemente las fronteras de sus mercados e internacionalizar sus operaciones incluso en países muy alejados de las casas matrices.

Este fenómeno ha dado origen a corrientes financieras mucho más importantes que las asociadas con las exportaciones e importaciones de servicios en un sentido estricto. Pese a que los datos globales sobre esta materia no están adecuadamente elaborados, conviene mencionar el caso de los Estados Unidos. Ese país advirtió en 1980 un excedente en los movimientos derivados de sus intereses en empresas de servicios que operan en el exterior del orden de los 31 500 millones de dólares. En perspectiva, esa cifra casi quintuplicó el superávit de ese año en su comercio de servicios (6 600 millones) y superó en casi 11 000 millones al déficit que alcanzó el intercambio de mercancías (27 400 millones).

Los ingresos percibidos por varias empresas norteamericanas de sus operaciones foráneas pueden ser vitales para muchas de ellas y, a juzgar por indicadores parciales, la importancia de esas operaciones como fuente de ingresos está creciendo aceleradamente. Por ejemplo, se ha calculado que las empresas de publicidad de los Estados Unidos obtienen 37% de sus ingresos brutos de sus operaciones en el extranjero. El porcentaje equivalente es de 25% para las empresas de auditoría y de 43% para las de consultoría e ingeniería (Aronson y Cowhey, 1984).

Si la información correspondiente a los Estados Unidos fuera indicativa de tendencias más generales, se tendría que para ese país la relación entre venta de servicios a través de filiales y exportaciones de servicios era de casi 3 a 1 en 1974 y subió a 6 a 1 en 1977. La relación comparable para el sector manufacturero es de sólo 3 a 1. Por otra parte, durante el decenio de 1970 la composición sectorial de la inversión de los Estados Unidos en el extranjero se trastrocó en favor de los servicios. Estos que aportaban 18% del total en 1973 representaban 29% en 1979. En la República Federal de Alemania, la participación de los servicios se elevó de 20% (1973) a 25% (1983) y en el Japón de 34% en 1974 a 45% en 1983.

Si bien se carece de buena información desagregada sobre la composición de la inversión directa extranjera en los servicios, indicadores parciales señalan una alta concentración en las actividades de comercio al por mayor y al por menor, así como en la banca y en los seguros. Asimismo, igual que lo que sucede en la inversión directa extranjera en general (tanto respecto de movimientos como de existencias), la inversión extranjera en servicios se concentra en los países industrializados (UNCTC, 1985).

d) Comercio de servicios y división internacional del trabajo

En las estructuras del comercio mundial se advierten dos grandes grupos de países en que el intercambio de mercancías refleja una complementariedad particular. El primero está compuesto por los grandes países industrializados, para los cuales el intercambio de bienes intermedios y bienes de capital aporta un saldo positivo a la cuenta corriente y el segundo (sobre todo países en desarrollo) en que esos mismos productos son de aporte negativo para el saldo corriente.

Además, hay países en que los servicios y otros invisibles representan una contribución positiva al saldo de la cuenta corriente y otros en que ésta es negativa. "Los primeros venden al resto del mundo sus servicios para compensar el déficit comercial y los segundos, a la inversa, utilizan sus excedentes para acomodar sus desequilibrios en servicios" (Brender y Oliveira, 1985).

En esas condiciones, los países industrializados tenderían a dominar la producción y el comercio mundial de servicios mientras los países en desarrollo tratarían de defender posiciones ya desventajosas en el comercio de un pequeño número de productos. Los totales macroeconómicos mundiales no harían más que acentuar los factores de inequidad de la actual división internacional del trabajo.

Los países que hoy dominan el comercio y la oferta mundiales de los servicios más dinámicos irán consolidando una estructura productiva que les permitirá retener y acrecentar una ventaja económica creciente. En cambio, los países en desarrollo se verán obligados a dimensionar sus economías sobre la base de una participación crónicamente minoritaria en el comercio mundial, participación que se fundará en la exporta-

ción de bienes de baja elasticidad-ingreso y de precios relativos declinantes. Así, los países industrializados reforzarán su capacidad productora en sectores con alto valor agregado, como los bienes de alta tecnología y los servicios de punta basados en la información, desplazando a los países en desarrollo las actividades ecológicamente sucias o con escasas posibilidades de incrementar el valor agregado de su exportación.

Como ha observado el SELA (1986), las innovaciones tecnológicas desarrolladas en los centros permiten la elaboración de bienes cada vez más sofisticados, a los que se incorpora una cantidad creciente de insumos en forma de servicios, siendo los insumos materiales cada vez de menor importancia en la estructura de los costos. Estos cambios influyen desde luego sobre la composición y la dinámica del comercio internacional, ya que los bienes de uso intensivo de alta tecnología y los servicios de uso intensivo de información desplazan al resto de los bienes y servicios.

e) América Latina y los servicios

El sector de los servicios en América Latina ha alcanzado también dimensiones económicas, sociales y tecnológicas importantes. En promedio aporta acerca del 60% del valor agregado total de la región y emplea por lo menos 46% de su fuerza de trabajo. Es posible que tenga un impacto aún mayor en el empleo si se tienen en cuenta la densidad laboral y el peso de las actividades de servicios en el extenso sector informal de esas economías.

En comparación con los países de industrialización reciente, la región ha registrado una tasa de crecimiento relativamente baja en sus actividades de servicios, incluso en aquellos países que acusaron tasas elevadas de crecimiento global en los últimos años. Es más, en éstos, actividades como el transporte y las comunicaciones, así como los servicios a las empresas, crecieron mucho menos que en los países de industrialización reciente del sudeste asiático. En relación con el empleo, Riddle (1986b) calcula que alrededor del 80% de la fuerza de trabajo desplazada por la agricultura ha sido absorbida por las actividades de servicios.

La región participa en el comercio internacional de servicios en proporciones similares a las que la caracterizan en el comercio mundial de mercancías (alrededor del 5%). Sin embargo, las

corrientes comerciales de servicios muestran un desequilibrio continuo y creciente en todo el decenio de 1970, déficit que llegó a unos 11 000 millones de dólares en 1982. Los renglones deficitarios de mayor valor fueron el transporte y otros servicios. En conjunto las exportaciones de servicios representaban 21% de las exportaciones de bienes mientras que las importaciones ascendían a 30% de las importaciones totales, cifras muy superiores a los promedios mundiales, lo que estaría señalando la presencia de un sector de servicios relativamente desprotegido y más abierto que el de otras zonas del mundo.

Gracias a los intensos procesos de ajuste iniciados por las economías latinoamericanas en los últimos años, pudieron reducir sus desequilibrios en el comercio de servicios a menos de la mitad hacia 1983, lo que obedeció en gran medida a la contracción de casi 11 000 millones de dólares en las importaciones de servicios entre 1981 y 1983. En perspectiva, esto significó que mientras las importaciones de bienes cayeron de 102 000 millones de dólares en 1981 a unos 60 000 millones en 1983 (42%), las importaciones de servicios descendieron de 32 700 millones en 1981 a 21 100 millones (35%) en 1983. Los renglones más afectados fueron los de transporte y seguros y el de viajes. Así y todo, el desequilibrio en servicios continuó siendo de entidad para los países de la región al situarse en unos 5 000 millones de dólares en 1983, sobre todo si se tiene en cuenta que para ese año la región había logrado superar sus desequilibrios en bienes y generar un excedente de más de 30 000 millones en su intercambio por ese concepto (Durán, 1986).

Lamentablemente no existen estimaciones fidedignas sobre la parte de la remisión de utilidades que corresponde en la balanza de pagos regional a las operaciones de las empresas de servicios de propiedad extrarregional. No obstante, es posible que esas cifras sean elevadas dada la participación de las empresas transnacionales, en la oferta total de servicios como los de auditoría y publicidad, banca y seguros, procesamiento de datos y hotelería (CEPAL, 1985b).

En 1982 la remisión de utilidades alcanzó a unos 5 800 millones en la balanza de pagos de la región. Por su parte, hay indicadores de que alrededor de un 30% de la inversión directa de los Estados Unidos en la región se concentra en

actividades de servicios, principalmente finanzas y comercio. Todo lo anterior hace prever flujos financieros negativos de bastante consideración para la región por concepto de filiales y subsidiarias de compañías de propiedad extrarregional que operan en América Latina y en el Caribe (Lahera, 1984).

2. *Las nuevas tecnologías y la producción y el comercio de servicios*

En los últimos años se han observado marcados cambios en la composición y en las características del sector terciario, tanto en lo que se refiere a su producción como a su inserción en la economía mundial. Como se señala en un documento reciente (Sánchez Arnau, 1986), "La introducción de la microelectrónica y su incorporación en los procesos de diseño y producción industrial, la robotización, los nuevos materiales, la automatización del sector servicios, son todos elementos que están presentes en cualquier análisis de la realidad actual de los países industrializados". Lamentablemente, con bastante frecuencia el impacto de estos factores en las estructuras productivas de nuestros países, así como en la división internacional del trabajo se producen con rapidez mucho mayor que la velocidad a la cual podemos advertir con nitidez sus efectos en nuestros sistemas económicos y sociales.

a) *Papel especial de la informática y de la telemática*

La información constituye hoy un recurso fundamental para la producción de gran variedad de bienes y servicios. Esta puede definirse como un recurso no agotable que sólo requiere ser actualizada con el empleo de insumos relativamente escasos. La información suele moverse en los dos sentidos: desde el proveedor al usuario y desde el usuario al proveedor, siendo esta última corriente, por lo general, gratuita para el proveedor.

La creciente informatización de las actividades económicas se traduce en importantes modificaciones de la cantidad, de la calidad y del tipo de servicios de que dispone el aparato económico, tanto en el plano interno como internacional. La fusión de la informática—recolección, procesamiento, almacenamiento y distribución de la

información— con las redes nacionales e internacionales de telecomunicaciones permite suministrar información a una cantidad cada vez mayor de servicios en un número creciente de localizaciones. Sin embargo, por la concentración de recursos financieros y tecnológicos que logran ciertos conglomerados y la extensión cada vez mayor de las bases de datos en línea, la disponibilidad de información muchas veces se produce en el interior de circuitos cerrados a los que sólo tiene acceso un pequeño número de usuarios.

Al estudiar los servicios de mayor dinamismo se advierte un proceso análogo al registrado a comienzos de siglo con relación a la electrificación y a su impacto en la base industrial.

b) *Aumento de la transabilidad o negociabilidad de los servicios*

La introducción y la aplicación de las nuevas tecnologías, como la informática, tienen una enorme trascendencia económica que no se aprecia aún cabalmente. Contribuyen a modificar a fondo la calidad, la cantidad y la diversidad de los servicios ofrecidos: por el suministro de ciertos servicios claves, están afectando profundamente la competencia internacional en el comercio de bienes y servicios de los países; y gracias al creciente componente informático de muchos servicios y a la mayor facilidad de transporte internacional de ese recurso, aumenta considerablemente el número de actividades que pueden ser objeto del comercio internacional.

Este efecto es particularmente evidente en la internacionalización de una serie de servicios profesionales como arquitectura, ingeniería y consultoría de gestión en que se aplican técnicas como el CAD (*computer aided design*) y el CAM (*computer assisted management*).

La mayor cobertura geográfica, así como el perfeccionamiento tecnológico de las redes internacionales de telecomunicaciones, establece una fluida trama de "autopistas" para el suministro transfronterizo de una creciente variedad de servicios, con un efecto similar al que tiene sobre el comercio de bienes el mejoramiento de los medios de transporte convencionales.

Por su parte, la mayor transabilidad de ciertos servicios, así como la incorporación de nuevas tecnologías, afecta también el dinamismo de determinados bienes. En los procesos de producción de bienes crece en alto grado el componente

de servicios que se incorpora al valor agregado ocupando entre ellos un lugar cada vez más destacado la información. Esta observación es especialmente válida en los bienes de alta tecnología que además se caracterizan por su mayor dinamismo en el comercio internacional.

c) *Al afectar las ventajas comparativas ¿tocará la nueva tecnología el fin de la mano de obra barata?*

La introducción de nuevas tecnologías como la informática y la robotización estaría incidiendo de manera muy particular en las tradicionales relaciones de productividad del capital y de la mano de obra, tanto en los bienes como en los servicios. Gracias al empleo de esas técnicas, el Japón ha logrado grandes economías en sus costos de mano de obra en la industria del vestuario. En los Estados Unidos se han inventado programas computarizados para el corte y diseño que permiten copiar patrones de vestidos, ajustarlos automáticamente a diferentes tallas, e introducirles nuevos accesorios, a la vez que se minimiza la utilización de insumos materiales, todos ellos factores que influyen decisivamente en la capacidad de competencia internacional de esas industrias.

En el transporte la tecnología de contenedores, así como la integración de diferentes modos de transporte en operaciones de gran escala, está desplazando a las flotas anticuadas de muchos países en desarrollo (Modwell, Meheotra, Kumar, 1984).

Hasta ahora, el bajo costo de la mano de obra en los países en desarrollo les permitía de algún modo compensar la superior productividad del capital y de la mano de obra de algunos países avanzados. Los cambios tecnológicos señalados harán que estos últimos recuperen ventajas comparativas en sectores tradicionales que se suponían definitivamente en poder de los países en desarrollo.

3. *Las empresas transnacionales y la producción y el comercio de servicios*

Un factor determinante de la economía internacional es la creciente importancia que han adquirido las empresas transnacionales en la oferta de servicios. En parte, esta transnacionalización ha sido la continuación lógica del proceso que se dio

con gran intensidad en las empresas de bienes en los decenios de 1960 y 1970. Se les creó a las empresas transnacionales un mercado natural, más allá de sus fronteras, al cual sólo podían atender mediante el establecimiento de filiales y sucursales en otros países. Ello explica la transnacionalización de los grandes conglomerados bancarios y de seguros, de publicidad de auditoría, así como de una gran variedad de servicios que no ofrecen posibilidades fáciles para el comercio internacional y que son, sin embargo, el apoyo logístico esencial para la internacionalización de la economía de los países centrales.

a) *Cambios en las formas de gestión y control*

La internacionalización de una amplia variedad de actividades de servicios completa en el comercio internacional las grandes redes de filiales y subsidiarias u otras unidades de organización, cuya gestión y control internacional se ven facilitados por prácticas administrativas relativamente recientes como *licensing*, *franchising*, *leasing* y otras.

Gibbs (1985) sostiene que las políticas gubernamentales que afectan, quizá inadvertidamente, la rentabilidad relativa de la inversión en uno u otro sector, así como la intensidad relativa de la competencia internacional, pueden ser también factores explicativos del establecimiento de nuevos sectores de servicios y de nuevas formas de organización empresarial.

Esos factores han influido no sólo para alargar la lista de servicios ofrecidos, sino que han ocasionado una serie de fusiones entre empresas, donde antes habrían sido inconcebibles. Tales "fusiones diversifican los riesgos, ayudan a obtener conocimientos técnicos nuevos y facilitan el acceso a la financiación" (UNCTAD, 1984).

b) *El dinamismo particular de las empresas transnacionales*

La posición dominante de las empresas transnacionales en el comercio y en la oferta mundial de servicios es indicadora también del dinamismo especial que ha caracterizado a esas empresas en los últimos años. Entre los factores que explican ese dinamismo figura la escasa negociabilidad internacional de los servicios y el atractivo que ofrecen los mercados extranjeros para estimular la expansión del volumen de ope-

raciones de la firma. Parte considerable del capital de las empresas de servicios está constituida por la acumulación de conocimiento técnico, así como por el prestigio de la marca de la empresa. La ampliación de su territorio es, pues, vital para lograr un mejor aprovechamiento de las economías de escala y maximizar los beneficios en el plano mundial.

Por otra parte, por efecto de una competencia más aguda, se ha iniciado un proceso de integración entre diversas industrias, no sólo del sector de servicios, sino productoras de bienes, lo que les da una mayor fuerza de penetración y ampliación de sus operaciones en los mercados externos.

Uno de los ejemplos más destacados es el de las empresas *sogo-shosha* del Japón. La internacionalización de estos conglomerados comerciales los ha convertido en verdaderos organizadores y coordinadores de proyectos para suministrar una multiplicidad de servicios de apoyo, que van desde el financiamiento y supervisión de proyectos, adquisición del equipo y construcción de la infraestructura física (por ejemplo, puertos y autopistas) hasta la comercialización de recursos extractivos y servicios de consultoría. También participan en la construcción de aeropuertos, instalaciones turísticas y complejos habitacionales en los países en desarrollo (Koshima y Osawa, 1984).

Desde el punto de vista particular de América Latina, señala la CEPAL (1986a) que: "la principal debilidad negociadora de la región en materia comercial radica, precisamente, en la esfera de la producción de servicios comerciales y de sus complementos básicos, como es el caso del transporte, de los seguros y del financiamiento... El poder productivo —es decir la producción, eficacia y competitividad internacional de las actividades de que se trate— depende en grado decisivo de la escala de las unidades económicas involucradas. En este campo es necesario competir con grandes corporaciones transnacionales capaces de ejercer influencias de carácter oligopólico. Por ejemplo, las grandes compañías comerciales transnacionales —generalmente conocidas como *trading*— controlaban a comienzos de los ochenta, más del 70% del comercio total mundial de productos básicos, ascendente casi a un millón de millones de dólares en dicha fecha... observacio-

nes similares podrían registrarse en el campo de las finanzas y el transporte".

c) *Las redes internacionales de información: la diversificación y extensión geográfica en la oferta de servicios*

En gran número de servicios, sobre todo en la banca, los seguros, los transportes y otros, se están acelerando, perfeccionando y diversificando los procesos de internacionalización de la producción y de control y gestión de las actividades a escala mundial, gracias a las innovaciones ocurridas en la infraestructura global de las telecomunicaciones y a la simplicidad y celeridad con que puede manejarse la información a través de las fronteras nacionales por medios como la telemática. En los servicios, en el sector financiero en general y en el bancario en particular, se está dando un proceso de informatización no sólo de sus sistemas de gestión, sino de gran variedad de servicios nuevos que sólo son posibles por el avance del complejo informático-electrónico (CEPAL, 1986b).

Aunque el costo de montar una red internacional de información es ingente, es relativamente pequeño el costo marginal asociado con la transmisión de nueva información o de información hasta ahora no canalizada por esos medios. De allí que sea poco importante el costo de ampliar y diversificar el número de servicios ofrecidos cuando ellos dependen directamente del suministro de información.

Cuando se dispone de una base central de informática y de las interfases adecuadas para conectar las terminales correspondientes con las redes públicas de telecomunicaciones internacionales, y de allí con el banco de datos de la casa matriz, la inversión marginal requerida para ampliar la cobertura geográfica de las operaciones es relativamente muy exigua. La inversión directa requerida para la instalación de filiales y subsidiarias de bancos, compañías de seguros y otras empresas de servicios no va mucho más allá de algunos recursos para publicidad, alhajamiento de oficinas y adquisición de terminales, inversión que en algunos casos es cubierta casi en su totalidad con financiamiento local.

Argumentos análogos a los de la teoría del ciclo de vida de los productos podrán aplicarse para explicar la multinacionalización de las empresas de servicios en función de los avances

tecnológicos con los cuales esas empresas proyectan aumentar sus beneficios en los mercados mundiales. No hay duda de que la banca, los seguros y las transnacionales de la comercialización han aprovechado las más avanzadas técnicas de gestión, sobre todo para el manejo de información sobre las condiciones del mercado mundial, y de que también han demostrado un enfoque altamente innovador en muchos de los servicios ofrecidos. Como estos procesos son relativamente fáciles de imitar, muchas de estas compañías se ven obligadas a penetrar rápidamente en nuevos mercados, a fin de desalentar una competencia potencial. El resultado es justamente una aceleración del proceso de transnacionalización de las operaciones (IRM, 1986).

d) *Necesidad de un espacio abierto para maximizar los beneficios*

Los grandes conglomerados de servicios se empeñarán por expandir a su máxima extensión un espacio libre de escollos y de normas heterogéneas que obstaculicen su actuación en el mercado. La alta rentabilidad marginal que se asocia con el establecimiento de sucursales y filiales en un entorno predecible y relativamente homogéneo es una necesidad vital para la supervivencia y mayor desarrollo de esas empresas.

Tanto es así, que una de las camarillas más activas en la defensa de los intereses de las grandes transnacionales de servicios (*coalition of service industries*) al identificar los principales impedimentos a la expansión de las actividades de sus miembros, cita las restricciones al derecho de las empresas a operar en mercados foráneos y a recibir el mismo trato que las empresas nacionales —es decir, los temas de derecho de establecimiento y trato nacional. También denuncia otros obstáculos como la discriminación arancelaria, las barreras a los movimientos transfronterizos de datos y la competencia desleal que puede surgir de parte de los monopolios estatales (*Fortune*, 1985).

4. *Esbozo de una nueva interpretación del comercio internacional y del desarrollo*

El fracaso que han tenido los diversos planteamientos del proceso de desarrollo en numerosos países, así como la agudización de los desequili-

brios económicos entre los países industrializados y los países en desarrollo, han originado un cuestionamiento creciente de las teorías convencionales del desarrollo y de los principales factores que afectan la división internacional del trabajo. Con ello se han puesto en tela de juicio los modelos tradicionales del desarrollo y se justifica así abrir nuevas opciones, fundadas en un mejor conocimiento del papel que pueden cumplir sectores económicos hasta ahora descuidados, como los servicios.

Se ha sugerido que los servicios no serían necesariamente una resultante casi automática del desarrollo por etapas (de la agricultura a la manufactura y de ésta a los servicios) sino, por el contrario, una de las claves del desarrollo y de la riqueza relativa de las naciones. En ese caso, lejos de restarles vitalidad y solidez a los sectores productores de bienes, la oferta de servicios dinámicos, modernos y eficientes, sería fundamental para estimularlos. Los servicios serían así más bien requisito previo del proceso de desarrollo y no, como se había pensado tradicionalmente, una de sus consecuencias. La estrecha interconexión entre diversos servicios y el resto de la economía implica que las innovaciones que se introduzcan en las actividades de servicios claves se propagarán rápidamente, traducéndose en costos más bajos, en mayor productividad y en una mejor capacidad de competencia internacional de todos los sectores. Los servicios pueden generar grandes economías y deseconomías externas, según sean las formas concretas que elijan los países para su suministro.

Por otra parte, como los servicios representan la mayor parte del producto agregado mundial y esa proporción tiende a crecer, es indudable que el control de la propiedad y de la gestión del valor que se genera con la internacionalización de ese sector repercute sobre las relaciones económicas entre los países, así como sobre la captación que éstos hacen de los excedentes.

No sería aventurado suponer que, con la terciarización de la economía y del comercio mundiales, pudieran repetirse y acentuarse fenómenos análogos a los que causaron el deterioro estructural en la relación del intercambio de los países en desarrollo, deterioro que se asocia con la estructura del comercio exterior de la periferia, fundada en la exportación de productos básicos, cuyos precios relativos decaen sistemática-

mente, y en la importación de manufacturas y equipos de alto valor agregado, cuyos precios suben constantemente.

En la medida en que los países centrales tengan una posición de dominio en las actividades de servicios más dinámicas de la economía mundial, verán facilitadas las condiciones que les permiten captar un porcentaje creciente del ingreso mundial. La distribución regresiva del ingreso operaría por vía del comercio y del movimiento de los factores internacionales para favorecer la rentabilidad de actividades en que ejercen dominio, en el plano mundial, los países desarrollados.

La internacionalización de los servicios no tendría, al parecer, otro límite que el que impone la capacidad para desarrollar nuevas técnicas de control y gestión. Es concebible que abarcara la casi totalidad de esas heterogéneas actividades en la medida en que los costos marginales de gestión fueran inferiores a los nuevos ingresos que generen. Se extendería no sólo a la banca y a otros servicios financieros y profesionales sino también al transporte urbano, la comercialización y distribución al por mayor y al detalle, y algunos servicios de utilidad pública (correos, limpieza y mantenimiento de las ciudades, salud y educación).

III

Las iniciativas internacionales sobre servicios planteadas por los Estados Unidos

1. *La Ley de Aranceles y Comercio de 1984*

El 30 de octubre de 1984, entró en vigor la nueva Ley de Aranceles y Comercio de los Estados Unidos. En su título III, sobre comercio e inversiones internacionales y en especial en su sección 302, establece los propósitos generales que animan al Gobierno de los Estados Unidos en relación con esas materias, a saber:

1. Fomentar el crecimiento económico y la ocupación plena en los Estados Unidos gracias a la expansión de sus exportaciones, lo que se logrará estableciendo condiciones de comercio en los mercados externos equivalentes en lo esencial a las que acuerden los Estados Unidos.

2. Mejorar la capacidad del Presidente para reconocer y analizar las barreras y restricciones que se opongan al comercio y a la inversión de los Estados Unidos y para eliminar tales barreras y restricciones.

3. Estimular la expansión del comercio internacional de servicios y de las empresas de servicios de los Estados Unidos en el comercio exterior concertando acuerdos (bilaterales y multilaterales) que propenden a reducir o a eliminar las barreras y restricciones al intercambio internacional de servicios.

4. Aumentar el libre movimiento de la inversión extranjera directa concluyendo negociaciones y acuerdos (bilaterales y multilaterales) que reduzcan o eliminen los efectos distorsionantes que tienen sobre el comercio determinadas medidas relacionadas con la inversión.

De la definición de objetivos se coligen tres consecuencias trascendentales: i) la inclusión de un nuevo concepto de reciprocidad en función de condiciones comerciales equivalentes en lo esencial a las que acuerden los Estados Unidos; ii) la ampliación de los poderes de represalia conferidos al Presidente cuando esa reciprocidad no se dé y se lesionen los intereses de compañías norteamericanas en otros países y iii) equiparación entre las barreras que se oponen al comercio de bienes y las que afectan a los servicios y a la inversión extranjera directa, estableciéndose la adopción de represalias cruzadas e intercambiables en cada uno de esos tres campos.

La sección 104 A establece así los objetivos de negociación en materia de comercio de servicios: i) reducir o eliminar las barreras u otras distorsiones al comercio internacional de servicios (particularmente el comercio de servicios de los Estados Unidos en mercados extranjeros), incluidas las barreras que niegan el trato nacional y las

restricciones al establecimiento y operación en tales mercados; y ii) desarrollar un conjunto de reglas acordadas internacionalmente, incluso procedimientos para resolver controversias, que se ajusten a las políticas comerciales de los Estados Unidos y que reduzcan o eliminen esas barreras o distorsiones y aseguren un comercio abierto de los servicios en el mercado internacional.

La ley confiere también al poder ejecutivo autoridad para las negociaciones en materia de servicios, inversión y tecnología que, aparte de cumplir los objetivos ya señalados, permitan promover la eliminación o reducción de las exigencias en cuanto a la eficiencia exportadora; para ello el Representante en Cuestiones de Comercio (USTR) estaría autorizado a imponer restricciones a la importación, incluso la exclusión de los productos o servicios sujetos a tales exigencias; mantener y preservar la apertura del comercio y la inversión en productos de alta tecnología y servicios relacionados; eliminar o reducir los efectos distorsionantes de las medidas adoptadas por gobiernos extranjeros que afecten el comercio de alta tecnología; y lograr la reducción o eliminación de todos los aranceles y barreras sobre las exportaciones norteamericanas de productos de alta tecnología, con la adopción de compromisos que refuercen el trato nacional y que provean un mínimo de garantías para la adquisición y respeto de los derechos de propiedad intelectual.

En la búsqueda de esos objetivos se tendrán en cuenta las exigencias internas (por ejemplo, de salud, seguridad y protección del medio ambiente).

Por otra parte, la Ley usa con frecuencia los términos "no razonable", "injustificable" y "discriminatorio" como calificativos de los obstáculos o distorsiones mencionados. Se definen como sigue: *no razonable* es toda medida, política o práctica que, aunque no viole los derechos jurídicos internacionales de los Estados Unidos ni sea incongruente con ellos, se considere injusta e inequitativa, incluido todo acto que niegue un trato justo y equitativo en cuanto a posibilidad de acceso a un mercado, posibilidades de establecimiento de una empresa, o protección adecuada de los derechos de la propiedad intelectual. *Injustificable* sería aquel acto que viole los derechos jurídicos internacionales de los Estados Unidos, incluso el que niegue un trato nacional o trato de nación más favorecida, el derecho de estableci-

miento o la protección de los derechos de propiedad intelectual. Y por último *discriminatorio* sería aquel que niega el trato nacional o el trato de nación más favorecida a los bienes, servicios o inversiones de los Estados Unidos.

Finalmente, en una ampliación inequívoca de los argumentos que podrían invocarse para abrir el mercado mundial de los servicios y que resulta de particular interés para los países en desarrollo, el título v de la Ley (secciones 501 a 508) de Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias de 1984 exige que los países en desarrollo aseguren a los Estados Unidos su intención de reducir o eliminar las barreras al comercio de servicios, como criterio para la designación de países beneficiarios, para la reglamentación en cuanto a la elegibilidad de productos, para las limitaciones del trato preferencial y para el término de las liberaciones arancelarias a las importaciones y a las exportaciones en la aplicación del sistema de preferencias de ese país.

Un precedente parece haberse sentado recientemente con la aprobación de un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, en que se acordó una prolongación de los beneficios del sistema de preferencias a cambio de concesiones en materia de servicios.

2. La propuesta de negociaciones sobre servicios en el marco del GATT

Como establece la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 y su antecedente inmediato, la Ley de Comercio de 1974, en especial su enmienda de 1979, al Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, por conducto del Representante Especial para Cuestiones Comerciales, se le encargó promover la adopción de un conjunto de normas, convenidas multilateralmente, tendientes a liberalizar el comercio de servicios.

Por su mayor cobertura geográfica y comercial, así como por el carácter jurídico de sus compromisos, las iniciativas norteamericanas más importantes se refieren a la propuesta hecha por ese país en el sentido de extender varios de los principios y normas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), hoy aplicado casi exclusivamente al comercio internacional de mercancías, al comercio internacional de servicios.

Los Estados Unidos proponen la celebra-

ción de una nueva ronda de negociaciones multilaterales que incluiría, entre otros puntos, un entendimiento contractual sobre el comercio internacional y la inversión extranjera en servicios, que sería llevado adelante bajo los auspicios del Secretario del GATT, con el apoyo del aparato administrativo de esa institución (Brock, 1982).

Con ese fin, los Estados Unidos y otros países industrializados promovieron un canje de informaciones entre las partes contratantes sobre los principales elementos resultantes del examen nacional del sector de servicios.² Cabe recalcar que este intercambio sólo tuvo lugar entre países desarrollados (Gatt, 1985). Ningún país en desarrollo ha presentado, hasta la fecha, un estudio nacional ni alguna información sobre los sectores de servicios en el GATT.

Según los Estados Unidos, este intercambio de información y las discusiones futuras ayudarían a los países a comprender mejor los problemas conceptuales y estadísticos, así como los obstáculos, las definiciones y los enfoques que afectan a los sectores de servicios en sus respectivos países.

Aunque se reconoce que los sectores por incluir forman parte del programa de negociación, los Estados Unidos han manifestado su interés por negociar actividades como la banca, los seguros, las telecomunicaciones, el procesamiento de datos, el transporte marítimo, el transporte aéreo, la construcción y la ingeniería.

Aunque los Estados Unidos han señalado explícitamente que el acuerdo excluiría todos los movimientos derivados del pago a factores de la producción (remisión de utilidades y de ingresos de trabajadores) y sólo tocaría los aspectos comerciales de los servicios, las propuestas presentadas hasta ahora no excluyen en absoluto la eventual inclusión de temas que caen en el ámbito de la inversión extranjera directa y de los movimientos internacionales de mano de obra altamente calificada.

En una presentación ante el Grupo de los 18

²Decisión Ministerial sobre Servicios, adoptada por las Partes Contratantes del GATT en noviembre de 1982; Conclusiones convenidas por las Partes Contratantes del 30 de noviembre de 1984; y la Decisión sobre la cuestión de los trabajos del GATT en relación con el comercio de servicios, de noviembre de 1985.

del GATT la representación de los Estados Unidos especificó varios objetivos para una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluyera los servicios. El objetivo general habría de ser el de establecer un marco jurídico de reglas y procedimientos que contribuyera a lograr un comercio de servicios lo más abierto posible gracias a una mayor transparencia de las prácticas y a la solución de los problemas mediante las consultas; y negociar compromisos de carácter sectorial o funcional concernientes a problemas específicos de industrias de servicios particulares.

A su vez, el marco jurídico que ese país intenta promover debería contener los siguientes elementos: transparencia; principio de trato nacional; establecimiento de procedimientos reglamentarios abiertos; acuerdo sobre monopolios públicos; procedimientos para la solución de controversias, y principio del acceso a mercados.

Respecto de la reducción de las barreras comerciales, la delegación de los Estados Unidos propuso que se establecieran procedimientos para la negociación tanto sectorial como funcional. Para las sectoriales previó un conjunto de acuerdos relativos a los problemas particulares que afecten el comercio de determinados servicios. En este sentido, sugirió dar prioridad al logro de un acuerdo en materia de corrientes internacionales de información, por su enorme impacto en casi todos los servicios. Para las funcionales, propuso aplicar los conceptos básicos y principios utilizados en los distintos códigos sobre barreras no arancelarias que surgieron de la ronda de negociaciones de Tokio, mencionando expresamente los códigos sobre normas técnicas y compras gubernamentales. Asimismo propuso utilizar los elementos del futuro acuerdo sobre propiedad intelectual que pudieran aplicarse a los servicios.

Finalmente, con relación a las inversiones, la representación de los Estados Unidos indicó que diversas empresas de servicios enfrentan graves problemas en llevar adelante sus operaciones en el extranjero, porque no pueden acceder a la propiedad de los bienes necesarios para la producción local de los servicios. A fin de mejorar las posibilidades comerciales de esas empresas, propuso aprobar condiciones similares a las que se sugieren para el comercio de los servicios, e instan a las Partes Contratantes a iniciar el examen

de los problemas de inversión vinculados con los servicios. En todo caso, la delegación insistió en que cualquier acuerdo sobre comercio internacional de servicios deberá incluir aquellas actividades que faciliten el derecho a la presencia comercial de las empresas de servicios extranjeras, con el fin de comercializar y facilitar la importación de ese servicio al país en cuestión.

Otros países desarrollados han expresado su intención de adherir a estas iniciativas y han presentado propuestas semejantes para establecer el marco jurídico del comercio internacional de servicios dentro del GATT. No obstante, es posible que la Comunidad Económica Europea tenga ciertas reservas sobre los planteamientos concretos en torno a las negociaciones. No hay que olvidar que el predominio de las exportaciones comunitarias de servicios descansa sobre el ordenamiento actual de ese comercio. Nada parece garantizar que un cambio en las reglas del juego de orden multilateral permita a la Comunidad mantener esa situación de dominio.

Así y todo, durante la última reunión ministerial del GATT se aprobó la iniciación de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la llamada Ronda Uruguay (Punta del Este, septiembre 1986). En esa misma declaración minis-

terial también se acordó iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios.

De acuerdo con la declaración ministerial, las negociaciones "tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva..." (Gatt, 1986).

Dado que las referencias al comercio de servicios aparecen en la Parte II de la Declaración de Punta del Este, cabría esperar que las negociaciones sobre servicios serían independientes de las negociaciones sobre mercancías. A su vez, ello nos lleva a pensar que de algún modo se habrían respetado algunas de las inquietudes principales de los países en desarrollo, a saber, desvincular las negociaciones sobre bienes de las de servicios. Sin embargo, aún está por verse la modalidad específica en que se lleven a cabo las negociaciones y si efectivamente tal separación se dará en la práctica. Tal vez más importante es ver si en verdad será posible desarrollar principios y enfoques conceptuales y metodológicos verdaderamente nuevos que respondan mejor al carácter *sui generis* de la economía de los servicios.

IV

Los intereses de América Latina y las iniciativas de los Estados Unidos sobre servicios

Los países en desarrollo han visto con explicable recelo la posibilidad de que el debate internacional sobre los servicios siga los lineamientos propuestos por los Estados Unidos. Brasil, la Argentina, la India y otros países del mundo en desarrollo se han opuesto tenazmente a la idea de aplicar al tema de los servicios el mismo sistema conceptual e institucional con que se han manejado hasta hoy los aspectos multilaterales del comercio de mercancías.

Se han esgrimido diversos argumentos para fundamentar ese rechazo. Para muchos, esas iniciativas encerrarían la posibilidad real de reeditar prácticas de expansionismo y dominación económica, en condiciones similares a las que se

daban durante la era del colonialismo europeo. Un componente estratégico de ese colonialismo fue el desarrollo y control posterior de servicios decisivos, tanto en sus colonias como en las naciones jóvenes de América Latina. El control se centró en servicios como ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, comercio al por mayor y almacenamiento, así como en algunos servicios básicos, principalmente gas y electricidad.

1. La propuesta ante el GATT: extrapolando la Ley de Aranceles y Comercio al marco multilateral

Es claro que tanto la estructuración como el respaldo conceptual de la propuesta norteamerica-

na sobre la introducción de los servicios en el GATT sigue muy de cerca las formas y contenidos que tienen esos elementos en la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 de los Estados Unidos.

Esa Ley no sólo define los principios generales que deben regir la internacionalización de los servicios (derecho de establecimiento, trato nacional y aplicación del trato de nación más favorecida) sino que establece un vínculo definitivo entre los servicios, las inversiones y la alta tecnología, abogando específicamente por liberalizar totalmente los movimientos transfronterizos de datos y levantar las restricciones sobre emplazamiento geográfico de los bancos de datos.

Al fructificar sus empeños por consolidar esos principios nacionales en el seno del GATT, se transformarían muchos de los obstáculos a la internacionalización de los servicios que la ley estadounidense define como "no razonables" en obstáculos "injustificables", es decir, violatorios de los derechos multilaterales adquiridos por ese país, con lo cual sus represalias financieras y comerciales tendrían un respaldo jurídico total ante la comunidad internacional signataria de esos acuerdos.

2. *Repercusiones de un posible compromiso en el marco del GATT*

Incluir los servicios en el GATT, en los términos propuestos por los Estados Unidos y en función del carácter jurídico-contractual de ese Acuerdo, implicaría aceptar que deben regir los mismos principios del comercio internacional de mercancías en la internacionalización de los servicios. No sólo es cuestionable la solidez conceptual de esos planteamientos sino que su aplicación expondría a los países a una serie de represalias en sus exportaciones de bienes como réplica a reglamentaciones o prácticas que atentaran contra algunos de los principios, como el derecho de establecimiento, o supusieran restricciones a las corrientes de datos.

Como ejemplo de tales represalias potenciales pueden mencionarse las afrontadas por el Brasil, por su política de informática, y por Corea del Sur, por sus prácticas en materia de seguros. Después de esas reacciones es lógico preguntarse si en el marco del GATT se darán casos en que aquellas Partes Contratantes que se resistan a otorgar un trato nacional a los bancos extranje-

ros correrán el riesgo de enfrentar represalias como el retiro de concesiones arancelarias en los bananos o el jugo de naranjas (Gibbs, 1985).

3. *Desreglamentación en los órdenes nacional e internacional*

La nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos responde al criterio de restituir su importancia al libre juego de las fuerzas del mercado y reducir la reglamentación de todo orden que se considera atentatoria contra un mayor dinamismo y competencia en las actividades económicas. Hay numerosas industrias de servicios en la economía norteamericana en que se ha introducido un proceso de desreglamentación que envuelve, entre otros, la supresión de controles de precios, de cambios y de salarios, así como de numerosos controles y reglamentos en sectores tan importantes como la energía, el transporte, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

El 1° de enero de 1985 desapareció el organismo regulador del transporte aéreo (*Civil Aeronautics Board*) que existía desde 1938. En 1980 se eliminaron las restricciones al derecho de carga y la práctica de fijación de tarifas concertadas en el transporte terrestre. En 1982, la *Federal Communications Commission* llegó a un acuerdo con la American Telephone and Telegraph (ATT) a fin de dividir su monopolio en siete grandes compañías telefónicas regionales y para eliminar las exclusividades en el suministro de equipos y en los servicios internacionales de telecomunicaciones y de transporte de datos. Por último, en 1980 una ley de desreglamentación de los servicios financieros eliminó los topes de interés sobre el ahorro, así como las restricciones sobre el tipo de préstamos que los intermediarios pueden ofrecer. Sin embargo, subsisten importantes restricciones en la cobertura geográfica de las operaciones financieras al interior de los Estados Unidos (Mentré, 1985).

El criterio en que se apoya la propuesta presentada por el Gobierno de los Estados Unidos en el GATT sería en el fondo el mismo que ha sustentado sus reformas al interior de la economía: despejar y ampliar el espacio de la economía mundial para la expansión sin trabas ni obstáculos de las grandes empresas de servicios.

Aunque la información es muy parcial, los

países latinoamericanos parecen contar en general con sectores de servicios bastante desreglamentados, sobre todo en esferas como la informática, el cine y la televisión, los servicios profesionales (como auditoría y publicidad) e incluso en campos mucho más críticos como la banca. Esta situación contrasta con el proteccionismo y el alto grado de control a que están sujetas esas actividades en los países de la CEE y en el Japón. Siendo así, en definitiva, un acuerdo en el GATT sobre los servicios no iría más allá de la adopción de un compromiso jurídico de *stand-still* o de congelamiento de esta situación de desreglamentación, compromiso que los países de la región asumirían sin obtener ninguna concesión por parte de los países industrializados.

Por otro lado, la idea que vincula a la internacionalización de los servicios con una abundancia hipotética de inversiones extranjeras directas no pasaría de ser una expresión de buenas intenciones. En efecto, el derecho de establecimiento y el trato nacional les permitiría a las grandes empresas transnacionales ingresar a nuevos mercados con un mínimo de nuevas inversiones: apenas las requeridas para crear las condiciones adecuadas que les permitan a sus filiales y subsidiarias conectar sus terminales a las redes internacionales de telecomunicación. Estas las vincularán con la casa matriz y, por esa vía, se asegurará que el grueso del valor agregado por esa actividad se produzca en los países sede de tales empresas.

4. *¿Hacia una especialización de las economías desarrolladas en los servicios y de las economías en desarrollo en mercancías?*

Los Estados Unidos han planteado una situación hipotética en que los países desarrollados irían hacia una concentración de su comercio exterior en la exportación de servicios, mientras que los países en desarrollo se especializarían en la exportación de mercancías. Ese argumento se funda en la creencia de que el desarrollo de los servicios correspondería a un estadio superior del proceso de desarrollo y, por lo tanto, las ventajas comparativas apuntarían a una especialización de los países en las condiciones descritas, con el beneficio consiguiente para la comunidad internacional en su conjunto de un mayor nivel de bienestar.

Sin embargo, las mismas fuentes que enun-

cian los atractivos de esa previsión subrayan que el crecimiento en el sector de los servicios no restaría vitalidad al sector manufacturero, así como el crecimiento de este último no minó el crecimiento de la agricultura. Para probarlo, se señala que en los Estados Unidos entre 1910 y 1970, mientras el empleo agrícola cayó de 13.6 a 4.5 millones, el producto agrícola real se triplicó. Y agregan que el sector manufacturero, sobre una base porcentual, ha mostrado las mismas tendencias (*Fortune*, 1985).

Este vínculo entre un sector de servicios moderno y eficiente y el empuje de los sectores primario y secundario ha sido reconocido por diversos autores. Tanto es así que algunos hablan de las ventajas absolutas a que daría origen un estadio de desarrollo superior, ventajas que prevalecerían en todos los sectores económicos (Nusbaumer, 1984). El volumen y el dinamismo de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos, así como la recuperación de ciertas actividades textiles en condiciones de competencia en los países más desarrollados parecen corroborar esta tesis.

Por último, si se tiene en cuenta que la mayoría de los servicios seguirán siendo actividades no transables en un sentido tradicional, la internacionalización de los servicios resultaría una opción parcial e insuficiente para que las economías industrializadas retengan su liderazgo. De no existir un dinamismo análogo en la agricultura y en la manufactura, la internacionalización de los servicios podrá acrecentar los ingresos factoriales de la balanza de pagos, pero no creará nuevas fuentes de empleo al interior de las economías industrializadas.

5. *El GATT: más allá de los servicios*

La agudización de la crisis económica internacional, y en especial la aparición de tasas de desempleo altas y persistentes en el seno de las economías industrializadas, puso en evidencia la fragilidad de las instituciones para el comercio internacional que surgieron después de la segunda guerra mundial.

Los principios de no discriminación y de reducción de obstáculos al libre intercambio entre los países han sido reemplazados paulatinamente por el llamado comercio administrado. Toda suerte de restricciones voluntarias a la exporta-

ción, barreras no arancelarias de todo tipo, campañas y presiones para afectar los hábitos de consumo de los nacionales, políticas de subsidios y otras prácticas desleales que afectan las posibilidades del comercio, han ido creando un sistema paralelo de comercio internacional en el cual el GATT ve cada vez más debilitada su función de acuerdo regulador del comercio multilateral.

Todas estas prácticas han influido de manera más marcada en los países en desarrollo, sobre todo en los latinoamericanos. Por la débil posición negociadora y escaso poder económico de estos últimos, ha recaído en ellos con todo rigor la obligatoriedad de los compromisos contraídos en el Acuerdo; al propio tiempo, se ha soslayado sistemáticamente la discusión y solución de los

problemas que más los afectan, como el comercio de los productos agropecuarios, de los textiles y de otros bienes en que el uso arbitrario de prácticas desleales por parte de los países desarrollados contraviene la aplicación de diversos principios del GATT.

Con tales antecedentes, razón además para que los países latinoamericanos desconfíen del uso de ese foro para discutir un tema relacionado con actividades que en ellos alcanzan un desarrollo apenas incipiente. Visto lo poco que significa la promesa de un mejor acceso para sus exportaciones de bienes ¿qué puede esperar América Latina a cambio de concesiones que faciliten la internacionalización de las empresas de servicios de los países industrializados?

V

Derivaciones para una política

Salvo iniciativas fragmentarias que se han ocupado de algunos servicios particulares, sobre todo el transporte y algunos servicios financieros, este sector no ha sido objeto de una preocupación mayor ni en la teoría ni en la práctica de la política económica de los países. La convergencia de una serie de factores está cambiando rápidamente esta situación, sobre todo en el seno de los países industrializados.

1. *Necesidad de conocer mejor el papel y el potencial de los servicios en las economías de la región*

Es innegable la conveniencia de ahondar en el análisis de la contribución de los distintos servicios al crecimiento y desarrollo de las economías. A diferencia de otros fenómenos económicos, es escasa la inspiración que pueda derivarse de la experiencia vivida por los países industrializados ya que en ellos tampoco hay un conocimiento cabal sobre esta materia.

En gran medida el ejercicio en cuestión exigirá el desarrollo de metodologías y de enfoques propios, a fin de evaluar cuáles servicios son vita-

les para el mejor logro de las metas socioeconómicas y en qué formas particulares de organización, propiedad y gestión deberá encararse la provisión de esos servicios.

Para este fin podrá resultar muy útil perfeccionar el enfoque de las interconexiones que ha sido sugerido por la UNCTAD (1986) así como profundizar en las investigaciones relativas a las causas históricas y económicas que han conformado la actual estructura de la oferta nacional de servicios en la región. Muy esclarecedor para el actual examen podrá ser la mejor identificación de los principales conflictos y contradicciones que surgieron de la participación del capital y de la tecnología extranjeros en la gestión de esas actividades.

Para lograr un mejor conocimiento del papel que cumplen los servicios en el desarrollo deberá indagarse necesariamente cuál ha sido el verdadero papel del comercio y de la inversión extranjera en el sector de los servicios. Habrá pues que aclarar si esas variables no hacen más que fortalecer los lazos de la dependencia económica y comercial o si, por el contrario, facilitan el desa-

rrollo autónomo y autosostenido de los países latinoamericanos y del Caribe.

2. *Los sistemas de cooperación y de integración de los servicios en los planos subregional y regional y en las relaciones Sur-Sur*

Los requisitos tecnológicos, financieros y de mercados que demanda el desarrollo eficiente y dinámico de muchos servicios representan un gran obstáculo para la instalación de esos servicios en los fragmentados mercados nacionales de la región. De ahí derivan muchas posibilidades de crear formas innovadoras de cooperación e integración entre dos o más países, según las características de la actividad de que se trate.

Cada vez parece más evidente que la integración económica entre los países exige un proceso suficientemente amplio como para abarcar también la integración de diversos servicios básicos, sin cuyo concurso no parecen viables los propósitos integradores. La expansión al ámbito multinacional de la oferta de servicios como el transporte, los seguros, la banca y la informática parece haber cumplido un papel determinante en algunas iniciativas de integración bien logradas como son las de la Comunidad Económica Europea.

Los acuerdos de cooperación e integración que los países de la región ensayaron en distintos planos rebajaban sistemáticamente el potencial que podían ofrecer los servicios, no sólo como elemento complementario esencial de la cooperación y de la integración para la producción de bienes, sino también en sus posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones en relación con los mercados extrarregionales.

Dentro de la región, y como parte de los diferentes sistemas de integración subregional, se han hecho algunos intentos de cooperación en materia de servicios, con resultados aparentemente muy dispares. Por ejemplo, el Pacto Andino contiene propuestas e instrumentos de cooperación en materia de transporte por carretera (Decisiones 56 y 57 sobre transporte de mercaderías), transporte marítimo, actividades turísticas (circulación de automóviles, pasajeros y peso andino), servicios profesionales (Convenio Andrés Bello y SECAB), salud pública (Acuerdo Hipólito Unanué), movimientos de mano de obra y protección de trabajadores inmigrantes (Acuerdo Si-

món Rodríguez) así como en cuanto a la adquisición de tecnología extrarregional e inversión extranjera directa en el sector de servicios (Decisión 24).

En la ALADI se han tomado también medidas en materia de transporte, consultoría, ingeniería y financiación del comercio recíproco. SIECA y GARICOM han tenido una variada experiencia de cooperación en materia de servicios. Otros sistemas como el LATINEQUIP (bienes de capital y servicios de ingeniería), sistema integrador promovido por Brasil, Argentina y México, tienen por objeto aumentar la cooperación entre dos o más países según sus necesidades en sectores más específicos.

Será imprescindible examinar sistemáticamente estas iniciativas de la región con vistas a reconocer los criterios de selección de las actividades que han sido objeto de cooperación y a evaluar los mecanismos e instrumentos utilizados, así como los resultados obtenidos.

3. *Papel de los servicios en el funcionamiento del aparato económico interno y en el cumplimiento de las metas de comercio e integración*

Se reconoce en forma cada vez más generalizada que el aporte de los servicios al desarrollo no se puede representar por la simple suma del valor agregado de esas actividades en las cuentas nacionales. El hecho de que exista una compleja trama de interconexiones entre ciertos servicios y el resto del aparato económico y de que estos servicios generen externalidades apunta a la necesidad de idear estrategias capaces de jerarquizar las actividades de servicios en función de su influencia sobre los resultados obtenidos por las principales actividades de la economía nacional.

Partiendo de esa jerarquía, habrá que identificar los instrumentos más apropiados y las políticas más convenientes para lograr su modernización. La actual estructura del comercio mundial de servicios plantea la necesidad de elevar el aporte de los servicios al sector externo de la economía y de estimular la realización del potencial de los países de América Latina y del Caribe en ese campo, con miras a incrementar su participación en el comercio internacional de servicios y a reducir la dependencia de otras regiones en esta materia.

Los objetivos son fáciles de enunciar, pero no

parecen ser tan simples de lograr. Al respecto, no debe olvidarse tampoco la necesidad crítica de contar con una oferta expedita, eficiente y al más bajo costo posible de una serie de servicios fundamentales para el desarrollo económico mundial. Muchos de los países de la región deberán recurrir a la importación de determinados servicios cuando éstos no puedan ser provistos en las mismas condiciones de eficiencia por la economía nacional. Para muchos países latinoamericanos habrá una difícil disyuntiva frente a la necesidad de mejorar la eficiencia y mantenerse tecnológicamente al día o aprovechar las posibilidades de fortalecer la autonomía y la independencia en el manejo económico nacional.

4. Prioridad de un sistema de cooperación internacional en materia de servicios que responda a los intereses de América Latina y del Caribe

Los servicios han sido descuidados injustificadamente tanto en los procesos nacionales de desarrollo como en el comercio y las relaciones económicas internacionales. El reconocimiento creciente del papel que pueden representar en el comercio y en el desarrollo de los países de la región exige idear formas novedosas de apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos de los países latinoamericanos por modernizar, estimular y mejorar la función de los servicios en el desarrollo.

Hasta ahora han dominado en el debate internacional iniciativas que parecen divorciadas de la realidad y de los intereses de la región. Un diálogo asentado sobre esas bases no puede prosperar, e insistir sobre planteamientos tan ajenos a los intereses de los países en desarrollo no hará más que exasperar a las partes y fortalecer posiciones antagónicas.

Los países de la región necesitan contar con servicios eficientes, modernos y de bajo costo. Para desarrollarlos habrá que concebir y ejecutar políticas en el orden nacional y regional que armonicen los esfuerzos y maximicen los resultados.

Las características políticas, económicas, socioculturales y estratégicas de muchos servicios abren un espacio natural para la cooperación entre países cercanos, no sólo por su proximidad geográfica, sino por sus rasgos comunes. Esas

posibilidades de acercamiento abundan entre los países latinoamericanos. Por otra parte, las exigencias físicas y económicas de muchos servicios, implican para su realización espacios demográficos y económicos superiores a los que tienen los países de la región aisladamente. Los ámbitos regional y subregional de América Latina y el Caribe ofrecen un potencial efectivo para un gran desarrollo de los servicios que urge explorar en profundidad.

A ese respecto, ocupan lugar destacado la cooperación y la integración regional y subregional de ciertos servicios. Sería utópico aspirar a soluciones de cooperación internacional ampliada, que no descansaran en una experiencia concreta desarrollada al interior de la región.

Que los países latinoamericanos pudieran establecer sistemas bien logrados de integración de sus servicios avalaría toda propuesta original que se llevara a los foros internacionales. Una experiencia tal permitiría definir con mucho mayor precisión el papel complementario que cumple la cooperación internacional para el desarrollo y para la modernización de los servicios regionales, sobre todo el que le cabría a los países industrializados en esa tarea. Sólo así podría definirse una contrapropuesta regional que no sólo enriqueciera el debate internacional sobre los servicios, sino que propusiera los medios y los instrumentos para una cooperación internacional más equitativa en esta materia.

Para iniciar el estudio de una contrapropuesta regional ofrece buenas perspectivas el sector informática con todas las actividades vinculadas con la recolección, el procesamiento y la distribución de la información. A su vez, la importancia trascendente del sector de la informática y la velocidad de su desarrollo exigen que cualquier organismo integrador en la región tenga carácter ejecutivo además de coordinador en el sector (IRM, 1986). Ello podría suponer, como se ha sugerido, la creación de una empresa multinacional cuyos propietarios serían los países de la región que deseen participar en el proyecto.

La importancia vital de la información como insumo para los servicios fundamentales exigiría concertar un convenio internacional concebido en términos más amplios que los que rigen en el plano comercial. Como ocurre con los acuerdos internacionales en materia de fármacos y productos químicos para la salud, que han sido plan-

teados con una concepción ampliada de su función social, la información exigiría la adopción por parte de la comunidad internacional de un convenio que reconociera el carácter muy particular de ese recurso y la necesidad de respetar una serie de derechos y obligaciones de los países

en esa esfera. Siendo así, sería difícil concebir que un sistema como el GATT, encuadrado en los estrechos parámetros de un acuerdo comercial, pudiera dar forma adecuada a la cooperación internacional respecto de un recursos de tan vastas proyecciones políticas, económicas y sociales.

Bibliografía

- Aronson, J. y P.F. Cowhey (1984): *Trade in services: a case for open markets*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Brender, A. y J. Oliveira Martins (1985): *Les échanges mondiaux d'invisibles: une mise en perspective statistique*. Programme FAST-CEE.
- Brock, W. (1982): A simple plan for negotiating on trade in services. *The world economy*. Londres: Trade Policy Research Centre. Noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986 a): *El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa* (LC/R. 500). Santiago de Chile.
- _____ (1986 b): *La informática y otro desarrollo para la región* (LC/R. 471/Rev. 1). Santiago de Chile.
- _____ (1985 a): *El comercio internacional de servicios: el caso de América Latina y el Caribe*. (E/CEPAL/SEM. 15/R. 3). Santiago de Chile.
- _____ (1985 b): *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*. Estudio e informes de la CEPAL N° 49.
- Durán, H. (1986): *Producción y comercio de servicios en América Latina y el Caribe*. Borrador.
- Fortune (1985): Services: the new economy, 10 de junio.
- GATT (1986): *Proyecto de declaración ministerial sobre la ronda uruguayana*. (MIN 86/w/19) Punta del Este, 20 de septiembre.
- _____ (1985): *Resumen analítico de la información intercambiada entre las partes contratantes*. (MDF/7/Rev. 2). Noviembre.
- Gibbs, M. (1985): Continuing the international debate on services. *Journal of world trade law*, vol. 19, N° 3. Mayo/junio.
- IRM (Institut de recherche et d'information sur les multinationales) (1986): *Growth of business communication and information breeds multinationalization of services*. N° 9. Abril.
- Koshima, K. y Ozawa (1984): *Japan's general trading companies: merchants of economic development*. Organización Europea de Cooperación y Desarrollo.
- Lahera, E. (1984): *Las empresas transnacionales y América Latina* (LC/R. 369). Santiago de Chile: CEPAL.
- Mentré, Paul (1985): Le libéralisme de proche en proche. *L'express*. 12 de abril.
- Modwell, S.K., I.N. Meheotra y S. Kumar (1984): *Trade in services*. Indian Institute of Foreign Trade.
- Nusbaumer, J. (1984): *Les services: nouvelle donné de l'économie*. Paris: Economica.
- Riddle, D.I. (1986 a): *Service-led growth*. Praeger.
- _____ (1986 b): *The role of services in Latin American development*. Borrador.
- Riddle, D.I. y B. Springer (1985): *Conflicting perspectives on trade in services*. Monografía presentada a la International Studies Association. Washington, D.C.
- Sampson, G. y H. Snape (1985): Identifying the issues in trade in services. *The world economy*, vol. 6, N° 3. Londres: Trade Policy Research Centre. Junio.
- Sanchez Arnau, J.C. (1986): *Las perspectivas para la economía internacional y el futuro de América Latina y el Caribe* (LC/R. 496/SEM 34/R. 3). Santiago de Chile: CEPAL.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1986): *El dinamismo del sector servicios: desafíos para América Latina y el Caribe* (SP/II-RCLA/SERV/DT N° 2).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1986): *Services and the development process*. Borrador.
- _____ (1984): Los servicios y el proceso de desarrollo. (UNCTAD/TD/B 1008). Ginebra.
- UNCTC (Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales) (1985): *Trends and issues in foreign direct investment and related flows*. (ST/CTC/59).

La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI)

*Michael Nelson**

El sector minero podría representar un papel decisivo en el incremento de las exportaciones de la región, cuya necesidad es aún más imperiosa debido a la carga de la deuda externa. En este sentido, es muy auspiciosa la creación del OLAMI, cuyas tareas principales consistirán en el desarrollo de un sistema regional de información minera y el impulso a la transferencia de tecnología mediante la integración vertical y horizontal y la cooperación horizontal, entendiéndose que tal transferencia abarca los campos del financiamiento, administración, exploración, producción y comercialización.

En las primeras partes del artículo, el autor reseña el largo camino recorrido en la formación del OLAMI, comenzado con la creación del Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILFA) en 1959. Una vez constituido, el OLAMI se ha dedicado, en su primera etapa, a satisfacer las necesidades de las empresas pequeñas y medianas y las organizaciones públicas y privadas ocupadas de la política, los servicios o los insumos materiales de ese tipo de empresas.

En la parte final sugiere algunas ideas sobre la forma en que el OLAMI podría organizar su acción referida a la transferencia tecnológica, que incluye tareas orientadas a identificar oportunidades en ese campo, buscar interesados en ellas, entregar conocimientos y contactos a tales interesados y facilitar el financiamiento de la inversión. En todo este proceso deberían también jugar un papel decisivo las corporaciones estatales de desarrollo y los organismos bilaterales y multilaterales de funcionamiento y cooperación técnica.

*Director de la División de Recursos Naturales y Energía.

I

Introducción

Los países mineros de América Latina, como todos los productores primarios del mundo en desarrollo, se encuentran constreñidos por una situación que se caracteriza por: i) precios deteriorados en los mercados internacionales, que resultan en gran parte de una modificación estructural de la demanda que ofrece escasas perspectivas de recuperación a corto plazo; y ii) aumento de los costos de producción por efecto de los altos costos financieros y el empeoramiento de la relación de precios del intercambio para adquirir los bienes de capital y los insumos de producción. Frente a estas dos limitaciones ¿qué puede hacer el sector con la ayuda de la política nacional o regional para aprovechar y administrar la riqueza minera de América Latina y efectuar así un aporte más sistemático al desarrollo socioeconómico de la región? Aparentemente, la respuesta podría parecer obvia —aprovechar plenamente el mercado regional mediante la integración vertical para lograr un mayor valor agregado; lograr la integración vertical y horizontal dentro de la región y fuera de ella para reducir los costos, aprovechando las economías de escala, la especialización y la transferencia de tecnología, a fin de participar más plenamente en el mercado internacional y ampliar el mercado regional; e integrar las políticas regionales para mejorar el poder de negociación en los mercados de exportación. Problema fundamental es el de la transferencia de tecnología (movilización de capitales, técnicas e iniciativas) con miras a mejorar el bienestar de las sociedades latinoamericanas explotando la riqueza minera de la región. Esto se considera como un enfoque más positivo para resolver el desastre de la deuda externa que complejas maniobras financieras que tienen por objeto mantener los pagos de intereses a expensas de un mayor endeudamiento. El problema radica en cómo hacerlo.

Al abordar la cuestión de cómo aprovechar en aras del desarrollo el potencial de recursos mineros es axiomático que la clave está en manos de aquellos agentes que formulan las decisiones críticas en cuanto a producción, comercialización y política para el sector minero-metalúrgico y en relación con la industria en general. El desafío está en desarrollar un instrumento eficaz de or-

ganización regional que pueda sistemáticamente promover el canje de informaciones y la cooperación horizontal (en la región y entre regiones) entre y dentro de los tres niveles de la toma de decisiones:

1° *El nivel de operación*: el sector empresarial (público y privado, de dentro y fuera de la región) que se ocupa de la producción, la comercialización y el suministro de insumos o servicios técnicos y financieros.

2° *El nivel de organización*: que comprende a los organismos que aplican las políticas públicas sobre inversión, precios, impuestos, subsidios,

etc. y que proporcionan servicios al sector minero (investigación, capacitación e información).

3° *El nivel de política*. En respuesta a estas necesidades, el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI) fue creado en 1984. En este artículo se examinan el origen de OLAMI, su mandato y algunas de las opciones que se le abren para promover las transferencias de tecnología en el nivel operativo (en materia de financiamiento, gerencia, exploración, producción y comercialización) y para orientar el apoyo a este proceso en los planos de la organización y de la política.

II

Los orígenes del OLAMI

La primera iniciativa de organización regional del sector minero fue la creación del Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA) en 1959 a raíz de recomendaciones formuladas en una reunión de la industria siderúrgica convocada por la CEPAL en el año anterior. La iniciativa la tomó el Instituto Chileno del Acero quien invitó a un pequeño grupo de industriales de la Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela a aprobar los estatutos de ILAFA, su programa de trabajo y su presupuesto. Actualmente cuenta con 670 miembros activos, que representan a los principales productores siderúrgicos de la región y con un número limitado de miembros afiliados, tanto de dentro como de fuera de la región, que representan principalmente a institutos de investigación, universidades y a empresas relacionadas con la fabricación de insumos para la industria y servicios de ingeniería, comercialización y gestión. La asistencia a las reuniones anuales en años recientes ha estado en el tramo de 500 a 700. Desde 1972 el Instituto ha auspiciado tres congresos técnicos anualmente y ha publicado sus deliberaciones. Además realiza estudios relacionados con mercados, precios gestión, etc. Entre sus publicaciones figura un directorio de la industria, una revista mensual, un comunicado de prensa, estadísticas, bibliografía, catálogos de información, actualización de proyectos siderúrgicos, un informe anual

sobre la industria siderúrgica y varios otros informes anuales

La iniciativa de ampliar el campo más allá de la industria siderúrgica para incluir los minerales no ferrosos y no metálicos y las actividades metalúrgicas, se tomó en marzo de 1981, en Lima, en un seminario regional convocado por el Ministro de Energía y Minas del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para examinar el financiamiento y la cooperación en el desarrollo minero latinoamericano (BID, 1981). Al seminario asistieron 140 participantes, que representaban los intereses mineros y bancarios de 18 países latinoamericanos, institutos de financiamiento del Canadá, la República Federal de Alemania, el Japón, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, y tres organismos internacionales. En la sesión de clausura se estableció un comité de organización para proponer un anteproyecto de estatutos para un instituto latinoamericano de minería.¹ En abril de 1983 el Comité presentó su propuesta al Ministro de Energía y Minas del Perú y al BID con el apoyo de cuatro gobiernos (Chile, Guyana, Perú y Venezuela). Los principales objetivos eran promover el desarrollo de las empresas mineras pequeñas y medianas y los proyectos de coinversión en empre-

¹Terrones y otros (1983).

sas latinoamericanas binacionales y multinacionales; apoyar la creación de empresas consultoras regionales en materia de geología e ingeniería; difundir informaciones sobre los yacimientos mineros, las oportunidades comerciales y la tecnología; facilitar la cooperación horizontal entre las instituciones públicas y las empresas relacionadas con el sector minero; y analizar la relación entre el desarrollo del sector y la política minera y las actividades de las organizaciones públicas y privadas asociadas. Las empresas latinoamericanas que se dedicaban a la producción y comercialización de minerales, las instituciones nacionales de geología y financiamiento, y las asociaciones nacionales de productores minero-metalúrgicos tenían derecho pleno de afiliación. En calidad de asociados podían participar las asociaciones profesionales, las universidades y las instituciones de investigación técnica cuyas disciplinas estaban relacionadas con el sector. En el programa de trabajo se preveía la necesidad de tres oficinas regionales —Centroamérica y el Caribe, el norte de Sudamérica y la Patagonia. Se propusieron actividades específicas, como el aprovechamiento de los metales no ferrosos en mediana escala en Centroamérica; la evaluación del potencial aurífero en Jamaica y Haití; el estudio de los servicios viales y de electricidad para los productores de oro y plata en el noreste colombiano; la factibilidad de la minería en pequeña y mediana escala en los Andes venezolanos; la expansión de la minería del oro y la plata en pequeña y mediana escala en el Ecuador meridional; el desarrollo de las vías de acceso por río y por aire para facilitar la exploración del Escudo de las Guayanas (Venezuela, Guyana y Brasil); la evaluación de las industrias electrometalúrgicas en el Paraguay; la instalación de servicios portuarios para exportar minerales de la cuenca del río de la Plata; la extensión de carreteras y la electrificación para el desarrollo de las industrias mineras en la Patagonia; y la evaluación del potencial de mercado para los minerales industriales. No se pudo obtener el financiamiento para el Instituto y no se tomaron más iniciativas en vista de las decisiones formuladas en otros foros sobre minerales en el período 1982-1984.

En junio de 1982, organizado por la Empresa Colombiana de Minas y la CEPAL, se celebró en Bogotá una reunión sobre cooperación horizontal para el desarrollo de los recursos mineros

(CEPAL, 1982). A esta reunión asistieron 31 representantes y 20 observadores de 14 países latinoamericanos, aparte los observadores de España, de Italia y de tres organizaciones internacionales. En el curso de los debates se presentaron 90 propuestas ya sea pidiendo u ofreciendo cooperación técnica para el desarrollo minero. Al concluir la reunión, se tomó la decisión, recordando las recomendaciones del seminario de Lima de 1981, de crear un comité consultivo y una secretaría de coordinación para establecer un sistema latinoamericano de cooperación horizontal en minería. Esta decisión fue apoyada posteriormente por una reunión de gerentes de empresas mineras celebrada en Bogotá en junio de 1982 (ECOMINAS, 1982).

Los integrantes del comité consultivo serían nombrados por los países interesados (6 países luego nombraron representantes a este comité). ECOMINAS acordó actuar como Secretaría Interina de Coordinación. Las funciones de la Secretaría eran las siguientes: i) colaborar en la promoción y ejecución de las 90 propuestas de cooperación horizontal presentadas en la reunión; ii) preparar un proyecto para el establecimiento del sistema como entidad oficial; iii) identificar los recursos financieros existentes y potenciales que puedan integrarse a la ejecución de los proyectos de cooperación horizontal; iv) impulsar la participación de otros países de la región en la cooperación horizontal; y v) captar y difundir la información que coadyuve al cumplimiento de los objetivos y acciones de cooperación horizontal en la minería de la región.

En enero de 1982 se celebró otro seminario sobre el desarrollo minero en Quito bajo los auspicios del Ministerio ecuatoriano de recursos naturales y el Ministerio español de Industria y Energía al cual asistieron 166 representantes de ocho países latinoamericanos, de España y de seis organismos regionales e internacionales. Durante el seminario, se dedicó una sesión a discutir los mecanismos de cooperación regional, pasando revista a la experiencia de ILAFA y de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). La Secretaría de Coordinación presentó una propuesta de sistema regional para la cooperación horizontal y ésta fue comentada por un miembro del comité de organización del Instituto Latinoamericano de Minería (Morcillo, 1983). Al clausurar las sesiones se propuso que las iniciativas del sis-

tema y del instituto se fundieran en una sola para la formación del Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI). Otra vez ECOMINAS aceptó la responsabilidad de promover esta propuesta y el Ministro español de Industria y Energía acordó proporcionar el apoyo técnico y financiero. La secretaría interina de OLAMI redactó los estatutos y los analizó junto con los países interesados de la región. La culminación de todo este esfuerzo fue una reunión celebrada en Lima en abril de 1984 que fue convocada, en asociación con el Ministro de Energía y Minas del Perú, para examinar el anteproyecto de estatutos, el que fue aprobado por delegados de 11 países.² El objetivo establecido para el Organismo era el de estimular la cooperación entre sus miembros activos con la finalidad de alcanzar etapas progresivas de desarrollo geológico, minero y metalúrgico de la región latinoamericana y del Caribe y de cada uno de los países miembros, alentando así su contribución al proceso de integración latinoamericana. Las funciones eran las de fomentar la integración y el desarrollo de la minería y la metalurgia mediante proyectos y programas bilaterales y multilaterales; proponer la cooperación entre las instituciones nacionales y los organismos internacionales; fomentar la investigación y la transferencia de conocimientos sobre el desarrollo de los recursos minerales mediante el acopio y la difusión de informaciones; promover la formación, complementación e integración de empresas de la región en los campos de investigación, prospección, exploración y operación minerometalúrgica; analizar problemas y efectuar estudios de po-

lítica minera para el desarrollo racional de la industria; propender al desarrollo de la maquinaria y equipo minero para el autoabastecimiento de la región; promover el mejoramiento de la capacidad negociadora de la región con respecto al financiamiento y a la comercialización; y promover la formación de recursos humanos mediante la docencia, la organización de reuniones, congresos, comité técnicos, etc. (ALADI, 1984).

Se establecieron tres categorías de miembros. Los miembros activos son las empresas geológicas, mineras y metalúrgicas y otras asociaciones nacionales o entidades relacionadas con el sector minero que están afiliadas a la Unidad Nacional de Coordinación de OLAMI. Los miembros afiliados pueden ser todas las empresas y entidades similares de fuera de la región siempre que las apruebe el consejo directivo de OLAMI. La admisión de miembros colaboradores corresponde a la Unidad Nacional de Coordinación respectiva, justificándose porque muestran su coincidencia con los fines que persigue el Organismo y manifiestan su voluntad de apoyar las actividades de éste. En la reunión se pidió a ECOMINAS que siguiera actuando como secretaría interina durante ocho meses. En ese período se preveía que las unidades nacionales de coordinación ratificarían los estatutos de Lima. Al cumplirse ese plazo debía convocarse a la primera asamblea general para ratificar o modificar los estatutos, elegir el consejo directivo, nombrar un secretario general, designar la sede y aprobar el programa de trabajo y el presupuesto de la secretaría.

III

Mandato de la OLAMI

En realidad pasaron 17 meses antes de que se celebrara la primera asamblea general de OLAMI. Durante ese lapso se iniciaron otras actividades por organismos regionales en asociación con la

secretaría interina que prepararon el camino para el programa de trabajo futuro del Organismo.

En agosto de 1984 la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y CONSIDER (Brasil) organizaron un congreso regional sobre metales no ferrosos en São Paulo, al que asistieron representantes de unas 400 empresas mineras a fin de examinar las opciones para aumentar el comercio intrarregional y las medidas específicas re-

²Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Brasil y Cuba asistieron como observadores.

queridas por parte de los gobiernos para facilitar este proceso (ALADI, 1984).

Se celebró otro seminario en Santiago en noviembre de 1984 bajo los auspicios de ALADI, ALALC y la Comunidad Económica Europea que tenía por objeto identificar aquellas esferas en que podría tomarse alguna medida para iniciar un proceso de canje intrarregional e interregional de informaciones sobre los recursos financieros, técnicos, de gerencia e informáticos requeridos para generar una relación más dinámica entre la extracción y la refinación de la riqueza minera latinoamericana, por una parte, y el aporte que podría hacer el sector, por medio del intercambio y del desarrollo industrial, al bienestar de los pueblos de la región, por la otra (CEPAL, ALADI, CEE, 1984).

En este seminario se destacó un problema fundamental: la necesidad de acercarse a los agentes que formulan las decisiones fundamentales de producción, comercialización y política que se relacionan con el sector minero y sus relaciones con el sector industrial, señalándose tres posibles vías de acción para iniciar la cooperación horizontal:

—Movilización de ideas e intereses en el sector empresarial a fin de mejorar la eficiencia mediante la cooperación vertical y horizontal y representar más efectivamente ante los dirigentes gubernamentales las necesidades del sector en materia de servicios públicos y de políticas.

—Ayuda a quienes formulan la política pública para elaborar y aplicar políticas en el contexto de la interacción dinámica con el sector empresarial, incluso la explotación de las oportunidades y ventajas que ofrece la integración de políticas en el plano intrarregional e interregional.

—Desarrollo de servicios para el sector minero —investigación, capacitación e información— que sean más adecuados a las demandas de quienes formulan las decisiones sobre inversión, producción y comercialización y que aprovechen las economías de escala y de especialización disponibles gracias a la recolección sistemática y al canje de informaciones en los planos regional e interregional.

Estas conclusiones enmarcaron a la reunión subsiguiente de las asociaciones de las industrias mineras latinoamericanas (principalmente empresas medianas y pequeñas) que se celebró en Buenos Aires en septiembre de 1985, y que fue organizada por la Unión Minera Argentina y la Secretaría Argentina de Minas, con apoyo de ALADI, CEPAL y CEE (Unión Minera Argentina, 1985). Las conclusiones de esta reunión se transmitieron directamente a la primera asamblea general de OLAMI (Buenos Aires) inmediatamente después de la reunión de las asociaciones mineras. En esencia, éstas formaron la base de un programa de trabajo del organismo aprobado por los delegados de las UNC de 14 países latinoamericanos (OLAMI, 1985).

El programa completo de trabajo aprobado por el consejo directivo de OLAMI en noviembre de 1985 abarca los temas siguientes: en el plano nacional, las UNC prepararán un informe sobre el sector minero en el período de 1980-1985 que abarcará la estructura de la industria, los costos de producción, la eficiencia, la producción, las reservas, la mano de obra y sus calificaciones así como la política minera; sobre la base de la información anterior, se colaborará con la secretaría en sus actividades relacionadas con el desarrollo de un sistema de información minera y promoción de la transferencia de tecnología mediante la integración vertical y horizontal y la cooperación horizontal.

En el plano regional la secretaría coordinará la labor de las UNC para desarrollar un sistema regional de informaciones, siendo el primer paso la publicación de un directorio de empresas (minería, metalurgia y servicios geológicos y de ingeniería) y organismos de apoyo gubernamentales en materia de investigación, información y capacitación, en todos los países miembros; coordinará la labor de las UNC que se relacionan con la integración vertical y la cooperación horizontal y promoverá la transferencia de tecnología mediante estudios tendientes a identificar oportunidades así como la celebración de reuniones para facilitar el canje de informaciones entre las empresas interesadas; organizará seminarios y congresos técnicos; y publicará regularmente, un boletín estadístico y una revista.

IV

El desafío de la transferencia tecnológica

En su etapa actual, el OLAMI se orienta principalmente a atender los intereses de las empresas medianas y pequeñas y las organizaciones gubernamentales y privadas que se ocupan de la política, los servicios o los insumos materiales para este subsector minero. Se prevé que este subsector podría efectuar un gran aporte al desarrollo de la región. En relación con los nueve productos primarios tradicionales, que representan 95% de las exportaciones mineras de la región —cobre, hierro, zinc, bauxita, plata, plomo, oro, níquel y estaño—, se prevé que habría oportunidades de diversificar la producción con minerales de buenas perspectivas comerciales y que se prestan para esta escala de operación. Además, estas empresas hacen frente a restricciones de materia de financiamiento, gerencia, aplicación de la integración vertical y horizontal, y conocimiento de técnicas de producción y procedimientos de comercialización que no valen para las empresas transnacionales o las gigantescas empresas estatales. Por lo tanto, la opción primaria para aprovechar oportunidades en el sector minero y su contribución potencial para lograr un mayor valor agregado mediante la integración vertical, parecen estar en la transferencia de tecnología, en materia de financiamiento, gerencia, exploración, producción y comercialización.

La estructura de organización para identificar y facilitar la transferencia de tecnología presenta importantes características. En primer lugar debe ser una operación inspirada en el mercado, es decir, debe buscar sistemáticamente las oportunidades regionales o interregionales para una transferencia viable y lucrativa de tecnología. Esto exige una investigación de mercado con un enfoque preciso. Por lo tanto, la selección de una vasta variedad de actividades minerometalúrgicas, tanto en términos de su diversidad como de su distribución geográfica, podría llevar inicialmente a establecer dos o tres divisiones (por ejemplo de ahorro de costos mediante la conservación de energía en la producción, de diversificación con minerales selectos, de especialización e integración para la producción y comercialización de productos complejos, o de integración vertical en metales selectos). En se-

gundo lugar, cada división debe estar en situación de entregar una red de contactos y conocimientos técnicos a sus clientes potenciales, allí donde se haya identificado un proyecto lucrativo. Debiera conocer la variedad de tecnologías (o ser capaz de identificarlas rápidamente) que están disponibles y quién está en situación de proporcionarlas: ser capaz de localizar tanto los empresarios que se interesan en proyectos que ofrecen un potencial de ganancia que se identifican mediante la investigación de mercados o la búsqueda de tales proyectos, y los recursos de gerencia para llevarlos a cabo; y tener acceso a las fuentes de capital de riesgo para complementar la inversión del empresario. En este último caso la organización misma puede arriesgar un capital a corto plazo para iniciar el proyecto. Este modelo de financiamiento es el que sigue la International Finance Corporation en todo el mundo, ADELA en América Latina y las compañías de inversiones conjuntas de capital en los países desarrollados. Un ejemplo de América Latina es la Fundación Chile. En tercer lugar, para que la organización merezca fe y disfrute de la confianza de sus clientes, debe considerarse que su enfoque es imparcial y profesional. En esta materia es crítica la composición de la junta de directores.

El mandato de OLAMI en promover la integración vertical y horizontal es muy claro. Sin embargo subsiste la cuestión ¿debiera tratar de convertirse en una organización o establecer una operación subsidiaria siguiendo los lineamientos indicados anteriormente? ¿O debe promover la creación de tal organización en el cual su papel sería mínimo? Como sea que se resuelva esta cuestión, poca duda cabe de que debe desplegarse un esfuerzo sistemático para apoyar la transferencia de tecnología a las empresas minerometalúrgicas medianas y pequeñas y aquellas asociadas mediante la integración vertical, posiblemente con el apoyo de las corporaciones de desarrollo gubernamentales y los organismos bilaterales y multilaterales de financiamiento y cooperación técnica, los cuales podrían hacer una importante contribución al proceso de industrialización eficiente en América Latina.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1984): *Informe final de la reunión empresarial de metales y minerales no ferrosos* (ALADI/SI. MNF/I/Informe (1)). São Paulo. Agosto.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Ministerio de Energía y Minas del Perú (1981): *Informe del Seminario sobre financiamiento y cooperación al desarrollo de la minería en América Latina*. Lima. Marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1982): *Informe de la Reunión de Cooperación Regional para el Desarrollo de los Recursos Mineros de América Latina* (E/CEPAL/G. 1207). Bogotá. Junio.
- CEPAL, ALADI y CEE (1984): *The Latin American mining and metallurgical sector: technical and economic co-operation*. Santiago. Noviembre.
- ECOMINAS (Empresa Colombiana de Minas) (1982): *Informe de encuentro de gerentes de empresa y entidades mineras de América Latina*. Bogotá. Junio.
- Morcillo, Pedro Pablo (1983): Lineamientos relativos a la organización del sistema de cooperación regional para el desarrollo minero en América Latina. *Primeras jornadas de la minería iberoamericana*. Quito. Enero, pp. 155 a 167.
- OLAMI (Organismo Latinoamericano de Minería) (1984): *Acta de la reunión de aprobación de los estatutos del Organismo Latinoamericano de Minería*. Lima. Abril.
- (1985): *Programa de acción del OLAMI a nivel nacional y regional en el bienio 1986-1987*. Lima. Noviembre.
- Terrones, A. y otros (1983): *Anteproyecto de estatutos para el Instituto Latinoamericano de Minería*. Lima. Abril.
- Unión Minera Argentina (1985): *Informe de la primera reunión de empresarios minero-industriales de América Latina*. Buenos Aires. Septiembre.

El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina

*Jan Křnakal**

La crisis económica mundial, sobre todo la radical disminución de la demanda y el desplome de los precios reales de los minerales y los metales, junto con el estancamiento económico y el endeudamiento sin precedentes, han debilitado la capacidad de negociación de los gobiernos y de las empresas públicas de los países mineros de América Latina frente a las empresas transnacionales. Estas reducen sus inversiones en la región, y recortan los beneficios adquiridos por los países mineros en las negociaciones anteriores. Ante la adversa coyuntura actual y ante el peligro de una guerra de incentivos entre los gobiernos para atraer al capital extranjero, conviene reflexionar sobre los logros y desaciertos del sector público y la modificación que han sufrido sus vinculaciones con las empresas transnacionales en los decenios anteriores.

En la primera parte del artículo se evalúan los cambios estructurales que han fortalecido la soberanía de los países latinoamericanos sobre sus recursos mineros, particularmente en la fase metalúrgica. Segundo, se discuten los problemas relacionados con el papel del Estado y la empresa pública en el desarrollo minerometalúrgico, destacándose sus vínculos recíprocos en el marco de los intereses sociales y empresariales, de la capacidad administrativa del sector público frente a la empresa transnacional y de algunos problemas internos de la empresa pública. Por último se desarrolla un esquema para mostrar los intereses divergentes de la empresa transnacional y del sector público de los países mineros de la periferia en los principales aspectos de su interacción y cooperación, así como las opciones y modalidades de solución, poniéndose de relieve las posibilidades de entendimiento entre ellos.

*Antiguo colaborador y actualmente consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

I

Fortalecimiento de la soberanía nacional sobre los recursos mineros y la reubicación del beneficio de los minerales¹

El análisis de los principales cambios estructurales de la industria minerometalúrgica mundial en el decenio anterior lleva a la conclusión de que los países mineros de América Latina y de otras regiones en desarrollo lograron un mayor grado de soberanía sobre sus recursos mineros gracias a la nacionalización de subsidiarias locales de empresas transnacionales y al establecimiento de empresas públicas, las que para algunos minerales aportan ahora cuotas importantes no sólo de la producción minera, sino de la metalúrgica. Por ejemplo, las nueve principales empresas transnacionales productoras de cobre, que en 1960 dominaban el 60% del total mundial, registraron entre 1960 y 1981 un descenso de su producción (de 2.4 a 1.7 millones de toneladas), con lo que bajó su representación mundial a sólo 23% (cuadro 1). Este decaimiento obedeció principalmente a la nacionalización en Zaire (Unión Minière, 1967), Zambia (Roan AMC, 1970) y Chile (Kennecott y Anaconda, 1971). Las empresas públicas de estos tres países representaban en la segunda mitad del decenio de 1970 casi un tercio de la producción mundial (McKern, 1983). Las

¹El artículo es un resumen actualizado del estudio presentado por el autor al Taller de Trabajo sobre Cooperación Técnica y Económica para el Sector Minero-Metalúrgico de América Latina y el Caribe organizado por la CEPAL y la Asociación Latinoamericana de Integración con el auspicio de la Comisión de las Comunidades Europeas (Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1984) (Křnakal, 1984). La base empírica de esta síntesis corresponde a los estudios de casos sobre Chile (Herrera y Vignolo, 1981), Bolivia (Křnakal, 1981), Jamaica (Křnakal, 1982) y México (Křnakal, 1984) realizados en el marco del proyecto interregional de la CEPAL sobre las empresas transnacionales en los productos básicos de exportación de América Latina. El autor agradece el apoyo, comentarios y críticas brindados generosamente por colegas de la CEPAL, UNCTC, UNCTAD y PNUD, y especialmente por la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales y por las Divisiones de Recursos Naturales y Energía (Sección de Minerales) y de Comercio Internacional y Desarrollo.

Cuadro 1
PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION MUNDIAL DE COBRE
(1960-1981)
(Miles de toneladas métricas)

Empresas	1960	1970	1981
Kennecott (USA) ^a	571	519	378
Asarco (USA)	—	72	327
Phelps Dodge (USA)	234	413	287
Newmont (USA)	—	—	228
Anglo American (Sudáfrica)	392	153	185
Anaconda (USA) ^a	476	242	135
Inco (Canadá)	155	177	132
Grupo Roan - AMC (USA) ^a	241	338	—
Unión Minière (Bélgica) ^a	331	—	—
Total 9 empresas transnacionales	2 400	1 914	1 672
Participación en la producción mundial	60%	34%	23%

Fuente: CET (1983).

^a Unión Minière fue nacionalizada por el Gobierno de Zaire en 1967, Roan AMC por el Gobierno de Zambia en 1970, y Kennecott y Anaconda por el Gobierno de Chile en 1971.

empresas públicas de los países en desarrollo tienen actuación destacada también en otros minerales, como estaño y bauxita (Bolivia, Jamaica y Guyana).

La experiencia latinoamericana y de otros países periféricos parece indicar también que el mayor grado de soberanía nacional sobre los recursos mineros se asocia con una tendencia a abandonar su papel tradicional como productores de minerales para su beneficio y consumo exclusivo en los países industrializados. Los casos de Chile, Perú, Bolivia, Jamaica y México son característicos en cuanto al empeño por aumentar el grado de transformación de los minerales para elevar su valor agregado y los ingresos de exportación, así como para superar las barreras oligopólicas de los mercados mundiales. Esta tendencia parece proyectarse en un desplazamiento del beneficio de los minerales sólidos y no ferrosos desde el centro capitalista hacia los países mineros de la periferia y los países socialistas.

El análisis de las posiciones relativas en cuanto a producción, beneficio de minerales y elaboración-consumo de metales de seis importantes productos no ferrosos (cobre, estaño, bauxita/aluminio), plomo, zinc y níquel) muestra que, entre 1970 y 1982, bajó la participación de los países industrializados con economía de merca-

do tanto en la producción metalúrgica como en la elaboración de metales (cuadro 2). Al mismo tiempo y, con la sola excepción del plomo, se fortaleció en ambos renglones la participación de la periferia y, sobre todo, la de América Latina. Sobresale el caso del estaño metálico en que la participación de la periferia aumentó de 60% a 70% del total mundial (América Latina, de 2% al 13%).

De todos modos y, salvo este caso, el proceso de desplazamiento al despuntar el decenio de 1980 estaba todavía en una etapa incipiente: mientras que los países periféricos alcanzaban una participación de entre 20% y 45% del total mundial en la fase de explotación minera, su papel en el beneficio de los cinco minerales oscilaba entre 11% y 23% (ambos márgenes son para plomo y cobre) y, en la elaboración de metales, sólo entre 5% y 14% (níquel y zinc). Los márgenes respectivos para América Latina se situaban entre 8% y 23% en la fase minera (níquel y cobre), entre 5% y 13% en la fase metalúrgica (níquel y cobre) y entre 2% y 5% en la elaboración de metales (por un lado níquel y en el otro cobre, estaño y zinc). El traslado de las actividades metalúrgicas y de la elaboración de metales no ferrosos desde el centro capitalista coincidió también con el fortalecimiento de las posiciones de los

Cuadro 2
 AMERICA LATINA: CAMBIOS DE LA PARTICIPACION EN LA PRODUCCION
 Y RESERVAS DE LA INDUSTRIA MINEROMETALURGICA MUNDIAL
 EN EL DECENIO DE 1970

(Millones de toneladas y porcentaje del total mundial)

Mineral/metal/región	Reservas	Producción					
		Minera		Metalúrgica		Elaboración de metales	
		1970	1982	1970	1982	1970	1982
COBRE - Mundo	691.2	6.4	8.2	7.6	9.5	7.3	9.1
Centro	43.0	42.5	29.6	61.6	50.1	74.5	63.9
Periferia	45.0	36.0	44.8	18.6	23.2	4.0	9.3
A. Latina	30.0	15.5	22.7	7.6	12.6	2.5	5.0
Países socialistas	12.0	20.5	25.6	19.8	26.7	21.5	27.1
ESTAÑO - Mundo	8.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Centro	7.0	6.4	9.4	24.5	14.1	71.1	61.5
Periferia	68.0	78.3	75.2	60.5	69.9	8.0	11.0
A. Latina	15.0	16.6	16.7	2.3	12.8	2.7	5.0
Países socialistas	25.0	15.3	15.4	15.0	16.0	20.9	27.5
BAUXITA/ALUMINIO - Mundo	16 740.0	59.5	78.2	10.3	14.0	10.0	14.3
Centro	24.0	28.5	37.0	72.8	61.9	73.2	65.5
Periferia	70.0	53.4	43.9	5.2	13.3	5.3	9.8
A. Latina y el Caribe	26.0	41.5	23.2	1.6	5.7	2.1	3.6
Países socialistas	6.0	18.1	19.1	22.0	24.8	21.5	24.7
PLOMO - Mundo	127.6	3.4	3.6	4.0	5.3	3.9	5.3
Centro	61.0	50.9	49.2	62.2	61.3	66.7	59.6
Periferia	18.0	20.1	19.7	11.7	10.9	6.9	10.2
A. Latina	10.0	12.6	12.5	7.7	6.3	4.3	4.5
Países socialistas	21.0	29.0	31.1	26.1	27.8	26.4	30.2
ZINC - Mundo	172.6	5.5	6.5	5.2	6.0	5.0	6.0
Centro	61.0	55.5	53.0	68.0	58.9	68.3	55.0
Periferia	26.0	18.7	21.1	6.3	12.1	7.7	14.1
A. Latina	14.0	12.5	15.2	3.6	7.0	3.2	4.9
Países socialistas	13.0	25.8	25.9	25.7	29.0	24.0	30.9
NIQUEL - Mundo	183.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Centro	24.0	52.1	34.0	69.2	50.9	76.6	63.7
Periferia	62.0	30.0	34.2	6.2	14.6	1.5	5.3
A. Latina y el Caribe	10.0	6.0	8.5	0.8	5.3	0.5	1.7
Países socialistas	14.0	17.9	31.8	24.6	34.5	21.9	31.0

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (1984).

países socialistas, sobre todo en la elaboración de metales, en la cual registraron aumentos mayores que los países de la periferia en su conjunto.

Entre los países latinoamericanos consumidores de metales sólo destacan Brasil y México, países relativamente industrializados y con mercados locales grandes. Ambos poseen grandes recursos de los minerales analizados (y también de fosfatos, en el caso mexicano); entraron en la industrialización sustitutiva importando minera-

les (como bauxita y estaño en Brasil y fosfatos en México), cuya exploración y explotación locales emprendieron sólo *a posteriori* para convertirse, a la postre, en exportadores importantes de metales y bienes manufacturados.

Los cambios estructurales de la minería y de la metalurgia mundial sugieren que, a juzgar por el sostenido progreso en el beneficio de los minerales y en la elaboración de metales en las economías centralmente planificadas y el ingreso rela-

tivamente reciente en los países periféricos en estas fases de la industrialización, no basta apoyarse en las fuerzas del mercado para lograr el reemplazamiento de estas actividades en los países periféricos. Por el contrario, suelen tener mayor importancia las estrategias y planes de los gobiernos así como las políticas e instrumentos institucionales para concretar las metas trazadas. Estos planes y estrategias no se identifican siempre con la planificación centralizada y las empresas estatales, como lo muestra claramente el consabido modelo japonés de industrialización, en que el espectacular progreso alcanzado se debe a la fructuosa cooperación entre el Estado y la empresa privada.

Sería falaz suponer que el desplazamiento

analizado atentaría necesariamente contra los intereses de los países industrializados y de sus empresas transnacionales, como lo prueban los casos, ciertamente no aislados, en que las últimas consideraban provechoso y rentable reubicar las actividades de elaboración en determinados países de la periferia. Es evidente también que el aceleramiento y la ampliación de este proceso requerirían la participación más activa del Estado, de los países industrializados, y de las organizaciones internacionales, para lograr un mayor equilibrio entre los intereses empresariales de lucro y los objetivos políticos a más largo plazo. La experiencia de la región, como la chilenuzación del cobre, indican tanto la viabilidad como los escollos de esta iniciativa.

II

El papel de la empresa pública minero-metalúrgica

La experiencia de la empresa pública —MINPECO, CODELCO, COMIBOL, ENAF y FERTIMEX en Perú, Chile, Bolivia y México— es tan heterogénea en cuanto a sus logros y a los problemas enfrentados que es difícil toda conclusión categórica. Esto se refiere, en primer lugar, a la opción de considerarla intrínsecamente positiva o negativa para el desarrollo óptimo de la industria minero-metalúrgica. Entre sus características positivas sobresalen la alta rentabilidad alcanzada por CODELCO, que arrojó para el presupuesto del Estado chileno, en el período de precios bajos del cobre (1975-1983), unos 6 600 millones de dólares; los precios más remuneradores, en comparación con la Southern Perú Copper Corp., alcanzados por MINPECO; el desarrollo vertiginoso de FERTIMEX y su alto grado relativo de autonomía en tecnología e ingeniería y; en términos generales, el aumento del valor de retorno de las exportaciones por la vía del beneficio y comercialización de los minerales, así como el mayor uso de los insumos locales. Por el lado negativo, destacan los costos altos y no competitivos de la producción, como sucede en las fundiciones de MINEROPERU y ENAF, o en la industrialización de fosfatos de FERTIMEX; las fallas generales de la exploración de las reservas mineras; la asimilación de

nuevas tecnologías y puesta en marcha de capacidad productiva, así como el mantenimiento de la existente, agudizándose esos problemas en COMIBOL y ENAF en Bolivia.

1. Origen y características

El activo papel que cumple el Estado en el desarrollo económico y su función empresarial tienen en América Latina una larga trayectoria histórica y un alcance relativamente amplio. La incursión del Estado en actividades industriales se origina en la industrialización sustitutiva. Por ejemplo, en Chile la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue establecida por el Estado en 1939 y las exigencias de su financiamiento llevaron a elevar la tributación de las empresas transnacionales que operaban en la industria del cobre.

Pese a la difusión regional y sectorial de las empresas públicas en América Latina, son heterogéneas sus características y la definición de sus funciones, según las distintas etapas que cumple el desarrollo, los estilos que adopta, y las ideologías y las políticas gubernamentales vigentes. El elemento de juicio fundamental que distingue a las distintas posiciones e interpretaciones, es la

definición del papel y de las ventajas que se atribuyen al libre juego de las fuerzas del mercado y sus reajustes automáticos y a la intervención activa del Estado en la economía, considerándose como modelos extremos el de la economía centralmente planificada de los países socialistas (en la región sólo Cuba) y el de corte neoliberal de la escuela de Chicago (implantado, por ejemplo, en el decenio de 1970 en Chile). Como en América Latina predominan tanto en términos históricos como geográficos, las economías mixtas, con distintos grados de convivencia de los sectores público y privado, nos atendremos en adelante a este marco general, sin olvidar la heterogeneidad que caracteriza a las situaciones nacionales².

Lo que aquí interesa es el carácter particular del sector público en la industria minerometalúrgica, el que influye evidentemente sobre el desarrollo de su capacidad y sobre los beneficios obtenidos. La actuación del sector público en la minería latinoamericana nace de conceptos, que gozan de amplio consenso nacional (llamados también "nacionalistas"), sobre la conveniencia de ejercer la soberanía sobre los recursos mineros y aumentar los beneficios económicos y sociales para el país mediante la nacionalización de las empresas extranjeras. La solución estatista parece corresponder más bien a razones pragmáticas que se originan en la falta de capitales privados en las grandes concentraciones requeridas o en renuencia del sector privado a asumir los riesgos involucrados (las excepciones obvias son la nacionalización chilena del cobre en el marco de la ideología socialista del gobierno de la Unidad Popular, aunque sí apoyada por la oposición y, en lo del capital privado nacional, las empresas mixtas triples del Brasil). En los países relativamente industrializados y de gran mercado local, como Brasil y México, se establecieron en la minería y en el beneficio empresas públicas para emprender proyectos nuevos, que requerían grandes inversiones (llenando los vacíos), sin concurrencia del capital privado, como ocurrió en la industrialización sustitutiva en general,

mientras que en Chile, Perú, Bolivia y Jamaica se establecieron, con o sin asociación con la empresa transnacional, sobre la base de empresas extranjeras nacionalizadas. Esta diferencia de origen puede tener consecuencias, tanto positivas como negativas, para el desarrollo ulterior de la empresa pública.

Asimismo, se estima que la empresa pública en la industria minerometalúrgica tiene un valor estratégico para el desarrollo del país, no sólo por sus vínculos locales (empleo, insumos, tecnología, infraestructura, presupuesto del gobierno) sino, principalmente, por su importancia para la incorporación del país al mercado internacional, como instrumento para la adquisición de divisas, para elevar el valor ingresado por concepto del beneficio y de la comercialización y para la negociación, enfrentamiento y cooperación con las empresas transnacionales y con otros agentes externos (incluso sus congéneres en otros países y las agrupaciones internacionales). Esta proyección externa puede ser de menor importancia en las empresas públicas orientadas de preferencia al mercado local (como en la distribución de fertilizantes fosfatados por FERTIMEX).

Por otro lado, el carácter estratégico de la empresa pública minera parece perdurar a través de las vicisitudes políticas y económicas. Así en el aspecto político, sobresale su supervivencia en el juego de la ley del péndulo, que se refleja, en muchos países de la región, en la rotación de gobiernos (tanto electos como autodenominados) con signo opuesto de ideología y programas políticos. Este hecho se confirma en las empresas públicas mineras de Bolivia, Chile, Perú y Jamaica. En México no se ha presentado esta situación por la extraordinaria continuidad política que lo caracteriza.

La capacidad de sobrevivir se aprecia también frente a la notoria inestabilidad de los mercados externos de los productos básicos, la cual en situaciones extremas, como la actual crisis económica mundial, lleva a menudo a la quiebra de las empresas privadas que no tienen ni la capacidad financiera ni la diversificación necesaria de actividades (como tienen las empresas transnacionales) para salir a flote. Este grado de seguridad social, relacionado con la amplitud del consenso político nacional, influye en el comportamiento de la empresa pública.

²Bajraj y otros (1983) distinguen en las economías mixtas el estilo de "mercado reformado" mediante la ejecución de proyectos y programas y el de "mercado orientado" con la intervención deliberada y sistemática del Estado en la economía y en la sociedad.

2. *Capacidad administrativa frente a las empresas transnacionales*

La experiencia de la negociación con las empresas transnacionales confirma la importancia de contar con información, conocimientos y experiencia tanto en los distintos aspectos técnicos, específicos del giro, como en los globales, socioeconómicos y políticos. En general el proceso vivido en esta materia puede caracterizarse como uno de tanteos sucesivos. Al comienzo, los representantes del Estado se apoyaban sobre todo en la voluntad política del gobierno (en la "retórica nacionalista", a decir de los críticos neoliberales del proceso) y recibían sólo escaso apoyo técnico, principalmente de intelectuales y expertos en ciencias sociales. En el decenio de 1980 el Estado periférico cuenta ya con dependencias especializadas en los distintos temas y con empresas públicas adentradas en la industria. Hay, por supuesto, experiencia de distinta índole, de lo que da muestra la escasa capacidad del Estado peruano para fiscalizar los complejos aspectos del acuerdo con la Southern Peru Corp., sobre el proyecto de Cuajone y que contrasta con la idoneidad y con la experiencia de las organizaciones estatales y de los técnicos chilenos adquiridas en los avances sucesivos de la intervención del Estado en la industria.

En su interacción con las empresas transnacionales el sector público muestra distintas formas de organización y capacidad administrativa para desempeñar las tareas de información, negociación, preparación del acuerdo y posterior fiscalización. Así por ejemplo, la negociación puede llevarse adelante al más alto nivel de gobierno, o en grupos especiales, como el que dio base para el establecimiento del Instituto de la Bauxita en Jamaica o, sobre todo en la etapa de madurez del sector público, aplicando estructuras más jerarquizadas que corresponden a las respectivas dependencias del gobierno y de la empresa pública. La experiencia peruana y jamaicana parece insinuar que mayor importancia que las formas de organización puede tener el difícil equilibrio entre los distintos intereses sectoriales y particulares de los diversos núcleos del sector público vinculados con el proyecto (mineros, metalúrgicos, hacienda, comercio exterior). Este equilibrio podrá alcanzarse, al menos potencialmente, con una conducción informada y fle-

xible, pero a la vez autoritaria, del organismo central de la economía y planificación.

El enfoque normativo de los análisis gubernamentales (que esgrime los argumentos para justificar las soluciones propuestas) debe complementarse con proyecciones y perspectivas definidas de acuerdo con distintas condiciones, incluso aquellas negativas para el proyecto y las decisiones propuestas. Por ejemplo, en las negociaciones jamaicanas a mediados del decenio de 1970 era difícil, cuando no imposible, calcular los efectos de la crisis económica mundial que después se descargó sobre la industria de la bauxita y el aluminio. Pero la experiencia anterior, no sólo la del propio país, podría haber aconsejado el análisis de la posibilidad de una diversificación acelerada de las fuentes de abastecimiento por parte de las empresas transnacionales. Asimismo, podría haberse tomado en cuenta el caso de la OPEP, no sólo como modelo de solidaridad periférica, sino también por el mayor costo energético que significaba para la industria, con las conocidas consecuencias sobre su capacidad de competencia.

Por último, debe considerarse que los aspectos institucionales de la capacidad de negociación, aunque importantes, pueden ser anulados por otros factores que conforman la fuerza de negociación de ambas partes. Como se indicó al comienzo de este artículo, ello ocurre particularmente en un período de crisis económica mundial, en que se fortalece el poder de las transnacionales sobre los mercados con exceso de oferta de los países mineros.

3. *Vinculaciones entre el Estado y la empresa pública*

El sector público en la industria minerometalúrgica suele concebirse como un ente que forma parte integral de los órganos y dependencias del Estado relacionados con la industria y con las empresas públicas que funcionan en ella. Sin embargo, la experiencia latinoamericana enseña que las raíces de los problemas detectados y de la baja productividad y rentabilidad de la empresa pública, se encuentran en la divergencia (y las formas de resolverla) entre el afán empresarial de lucro y de acumulación de capitales y los intereses más amplios de la sociedad nacional, representada por el Estado, su aparato institucional y

el gobierno de turno que lo dirige. La discusión sobre esta disyuntiva es muy antigua, y se polariza según enfoques ideológicos no sólo en los países periféricos sino también en los industrializados del centro capitalista y socialista. Para definir mejor el problema en el marco de la industria minerometalúrgica interesa aclarar el tipo de intereses en juego y su proyección a la experiencia latinoamericana.

Considerando a la empresa pública minera como instrumento de la política económica y social del Estado pueden distinguirse esencialmente tres funciones de este último: aprovechamiento óptimo de los recursos mineros en el marco de los objetivos y metas del programa y planes del gobierno, redistribución de los ingresos entre la empresa pública minera y otros sectores de la economía y de la sociedad; y la distribución de los ingresos entre el capital y el trabajo dentro de la propia empresa estatal.

La experiencia de las empresas públicas de Bolivia, Jamaica y México parece indicar que la función distributiva del Estado puede ser incompatible con la función de desarrollo óptimo de la industria, función con la cual se identifica plenamente la empresa pública o, por lo menos, sus cuadros directivos. Es evidente que las ventas de fertilizantes fosfatados a los agricultores por FERMITEX a precios inferiores que el costo de producción; la absorción del fondo de desarrollo del sector público de la bauxita, en Jamaica, para enjugar el déficit presupuestario del gobierno; o el mantenimiento del desempleo encubierto en las minas ineficientes de COMIBOL, en Bolivia, atentan contra la rentabilidad de la empresa pública y, por ende, llevan a su descapitalización y endeudamiento, tanto local como externo, obligando al Estado a subvencionarla con aportes fiscales y a garantizar sus créditos.

Las funciones redistributivas del Estado regulador de las fuerzas espontáneas del mercado, en una economía mixta y subdesarrollada, son indispensables para alcanzar los objetivos económicos y sociales trazados por el gobierno así como para responder a las presiones de los grupos sociales rezagados, particularmente en un régimen democrático. Pero ¿cómo alcanzar el equilibrio deseado entre el control del Estado y la autonomía económica de la empresa pública? Bajraj y otros (1983) sugieren, en términos generales, las siguientes opciones técnicas: i) determi-

nar y cuantificar los subsidios estatales para la empresa estatal *ex-ante* o, al menos, establecer prioridades en las poblaciones que se intenta subvencionar; ii) en cuanto a la presión ocupacional, explotar el apoyo estatal directo al sector de nuevos propietarios en vez de subvencionar el desempleo, y iii) fijar un límite al financiamiento que puede otorgar el gobierno para una empresa pública.

Tomando en cuenta el carácter específico de la empresa pública en la industria minerometalúrgica, que la diferencia claramente no sólo de las empresas públicas tradicionales del sector de servicios, sino también de las orientadas con preferencia al mercado interno, pareciera útil explorar las posibilidades de aplicación concreta de las proposiciones citadas. Una orientación posible, aprovechando los lazos externos de la empresa estatal minera y metalúrgica y su convivencia competitiva y cooperativa con las empresas transnacionales, sería replantear el papel de los actuales instrumentos de control del Estado (administrativos y legales, presupuestarios y tributarios), para hacerlos asumir formas contractuales y comerciales. Donde fuera posible, se consideraría la división institucional de las funciones propiamente económicas y las sociales (por ejemplo, servicio de abastecimiento y bienestar social para los mineros, distribución y comercialización estatal de fertilizantes).

4. Problemas internos de la empresa pública

En primer lugar habría que tomar en cuenta el ambiente nacional, que comprende tanto el grado de desarrollo socioeconómico y tecnológico alcanzado, como el tiempo transcurrido para adquirir experiencia y superar los problemas transitorios de las grandes empresas, establecidas en general a contrapelo de la filosofía y del tipo de administración de los anteriores propietarios transnacionales. Como es lógico no se da la misma posibilidad de obtener apoyo técnico y económico directo e indirecto para la empresa estatal minera, por parte de otros segmentos de la sociedad y de la economía, en Brasil, México o Chile que en Bolivia y Jamaica. Por ejemplo, en México tuvieron suma importancia las empresas públicas establecidas en las industrias del petróleo y de la petroquímica para el progreso tecnológico y de ingeniería de FERMITEX.

Por otro lado, la imposición de funciones sociales por el Estado a las empresas públicas, así como el centralismo excesivo en su control, no sólo tienen efectos directos sobre la rentabilidad y la acumulación de capitales en la empresa pública (mitigados en mayor o menor medida por los subsidios estatales), sino también y, lo que es quizá más importante, sobre el espíritu empresarial ya que se tiende a la burocratización y a la falta de responsabilidad e iniciativa personal en la gestión de las empresas públicas. En ésta a menudo se mezclan y confunden los costos subvencionados, o programados para cumplir determinadas funciones sociales, con los resultantes de errores en la gestión empresarial y administrativa. Una mejor definición entre las funciones empresariales y las sociales podría ayudar a resolver este tipo de problemas.

Además, la descapitalización y el fuerte endeudamiento de las empresas públicas, que gozan del aval del Estado, llevan a una actitud de fatalismo y de inercia en la cima directiva, lo que puede agravarse por la falta de incentivos y de posibilidades personales de ascenso, y por la designación y cambio frecuente de la gerencia por razones políticas, descuidando el aspecto de mérito profesional. La mayor estabilidad contractual de los gerentes y directores y el control público sobre los cambios de personal podrían fortale-

cer su lealtad hacia la empresa y mejorar sus resultados económicos.

Los problemas y conflictos laborales que afectan a muchas empresas públicas, igual que a las privadas, suelen relacionarse con las deficiencias de la gestión empresarial y con la larga tradición de lucha reivindicatoria contra los anteriores dueños extranjeros de la empresa, que a menudo llegaron a formar en los enclaves mineros una especie de élite sindical, relativamente privilegiada dentro de la fuerza laboral del país. Los cambios de actitud hacia la empresa pública demoran más tiempo y pueden facilitarse con sistemas adecuados de formación, ascenso y estímulo así como con distintos grados de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

Por último, el estilo de planificación y de control de la empresa pública por el Estado debe reflejarse en un sistema adecuado de planificación e información dentro de la empresa. Este debe servir para el control estatal de sus actividades, y también como instrumento eficaz de la gestión cotidiana; y asimismo debe ser útil para tener una perspectiva de su desarrollo no sólo en cuanto a los proyectos de inversión, sino también en los principales aspectos del desarrollo tecnológico, la calificación de los trabajadores, la comercialización y las finanzas.

III

La empresa transnacional y el gobierno del país minero: intereses, opciones y criterios

1. Divergencia de objetivos y principales opciones de interacción

En lo que toca a la interacción y a la vinculación entre el sector público y la empresa pública, es obvio que las divergencias de intereses entre ellos tienen un carácter totalmente distinto al que se da entre la empresa transnacional y el gobierno del país minero. La empresa pública forma parte de la economía del país minero y, además, es de propiedad del Estado, mientras que la inversión

extranjera directa y su empresa subsidiaria en el país forman parte de un patrimonio transnacional mucho más amplio, cuyo núcleo de administración y de capitales (la casa matriz) se encuentra en el país industrializado de origen de la empresa. En la industria minerometalúrgica, el afán de lucro del capital invertido por los accionistas y financistas extranjeros lleva a la empresa transnacional a garantizar el abastecimiento del mineral con un costo mínimo de explotación local y siempre en el marco de la rentabilidad máxima

del conjunto de las operaciones mundiales de esa empresa.

Por otro lado, los objetivos globales del gobierno del país minero se cifran en el aprovechamiento óptimo del recurso minero local para el desarrollo nacional, gracias al ingreso de divisas y a fondos presupuestarios así como a la integración del proyecto minero por efecto de sus eslabonamientos (bienestar, empleo e insumos locales, desarrollo tecnológico e industrialización), y en la consecución, en términos generales, de una mayor capacidad de control (soberanía nacional) sobre la industria minerometalúrgica.

La experiencia latinoamericana y de otras regiones en desarrollo enseña que esta disparidad de intereses entre la empresa transnacional y el Estado minero tiene repercusiones de distinta índole. En lo que toca a las principales opciones políticas, se plasma en modelos distintos de interacción y vinculación entre la empresa transnacional y el sector público del país minero. La concesión tradicional del recurso minero se caracteriza por un desequilibrio pronunciado en favor de la empresa transnacional en cuanto a la distribución de los ingresos del proyecto y sus vinculaciones con la economía local. Este modelo fue sustituido progresivamente en el decenio de 1970 por la concesión moderna o desarrollista que tiende a superar, en varios aspectos y grado distinto, la situación anterior de enclave extranjero en la economía del país minero, como sucedió con los acuerdos de Toquepala y Cuajone en Perú. Ocurrió también la nacionalización, total o parcial, de la subsidiaria de la empresa transnacional por el gobierno del país minero o la decisión de la propia empresa transnacional de retirar su inversión y desvincularse del recurso minero del país con el establecimiento subsiguiente de la empresa pública. También se ha creado la empresa mixta entre la última y la empresa transnacional o distintas modalidades de cooperación entre ambas empresas.

La experiencia de la región parece confirmar que en su aplicación y desarrollo, las opciones indicadas no forman un proceso de sucesión lineal, sino que se superponen y combinan (por ejemplo, a diferencia de la nacionalización boliviana del estaño en 1952, el establecimiento de empresas mixtas entre la empresa pública CODELCO y las empresas transnacionales en la chilenuzación del cobre precedió a la posterior nacionali-

zación total de las subsidiarias en Chile; del mismo modo, la nacionalización parcial en Jamaica coincidió con el establecimiento de empresas mixtas con las empresas transnacionales y la concertación de acuerdos de cooperación).

La misma variedad y yuxtaposición de las principales opciones políticas de interacción entre la empresa transnacional y el Estado minero parecen probar que los distintos intereses de ambas partes no son necesariamente irreconciliables (en cambio sí lo son, por lo menos temporalmente, cuando se trata de la nacionalización o de la desinversión unilateral y forzosa), sino que pueden solucionarse siempre que ambas partes consideren conveniente lograr sus principales objetivos o sea, la explotación y el abastecimiento del mineral y el aporte tecnológico y financiero que la empresa transnacional ofrece al país minero.

Las divergencias de intereses y opciones de solución se concretan en muchos aspectos específicos de la inversión extranjera directa y en otras modalidades de participación de la empresa transnacional en el desarrollo minerometalúrgico del país periférico. En el esquema en anexo se ha intentado resumir y sistematizar los intereses, opciones y criterios de la empresa transnacional y del gobierno del país minero, así como las opciones institucionales e instrumentales en torno a unos cuantos problemas importantes. El esquema no pretende ser exhaustivo ni categórico en sus planteamientos, sino más bien servir de elemento de juicio para el mejor entendimiento y discusión de los problemas. Estos se considerarán a continuación, dando preferencia a las tendencias experimentadas por América Latina en las modalidades modernas de concesión y de cooperación entre la empresa transnacional y el sector público.

2. Financiamiento, propiedad y control del proyecto minero³

En estos campos relacionados y de gran importancia para los efectos de la participación de empresas transnacionales en los proyectos mineros de la periferia, se advierte con mayor claridad la capacidad de adaptación y la flexibilidad de la empresa transnacional en la consecución de su objetivo de lucro, al presentar proposiciones al-

³Véanse los puntos 2 y 3 del esquema en anexo.

ternativas en reacción a los objetivos y exigencias de los gobiernos de la periferia. En primer lugar, el abandono de la modalidad tradicional de financiamiento de la inversión extranjera directa principalmente con recursos propios y créditos procedentes del mercado financiero mundial en favor de la diversificación de los financistas, dando preferencia a aquellos con intereses directos en el proyecto minero e incluyendo a los gobiernos y organizaciones internacionales (como en el acuerdo de Cuajone en Perú), no sólo disminuye la propia participación financiera neta y el riesgo externo que asuman esas empresas, sino que les permita también internacionalizar la inversión y sus propios intereses, al actuar en representación de un conjunto de financistas. Esto se refleja, antes que nada, en las garantías exigidas de retorno total, acelerado y en valor real de la inversión realizada (incluyendo en su caso compensación del patrimonio nacionalizado, o cedido al gobierno). /

Los intereses de los gobiernos periféricos pueden coincidir con los de la empresa transnacional en cuanto a las garantías necesarias para lograr el financiamiento total del proyecto, pero tienden a mejorar sus condiciones y disminuir el costo de los créditos (intereses, comisiones, plazos) particularmente mediante la mayor participación de las organizaciones internacionales (como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo), pagar la compensación a la empresa transnacional en el valor contable, fiscalizar el retorno de la inversión extranjera directa, etc. En caso de establecerse una empresa u operaciones conjuntas con la empresa transnacional, el gobierno periférico tiene interés en facilitar su participación financiera mediante el aporte de los terrenos mineros de su propiedad, postergando el pago de su cuota hasta después que la inversión conjunta le rinda ingresos. La participación en el financiamiento del proyecto minero de empresas interesadas en adquirir su futura producción permite concertar acuerdos de reembolso del crédito a cuenta de ventas futuras. Esta modalidad puede tener particular interés para las empresas públicas, permitiéndoles financiar la inversión y a la vez asegurar el mercado futuro de exportaciones (aparece frecuentemente en acuerdos con las empresas estatales de los países socialistas, pero también con las firmas japonesas y otras).

Como es lógico, la propiedad y el control de la empresa que administra el proyecto minero se relaciona con el carácter del financiamiento de la inversión que le dio origen. La base económica y jurídica de la concesión tradicional, cuyo ejercicio lo financiaba exclusivamente la empresa transnacional, fue conformada por su propiedad y control, también exclusivos, del enclave minero, sobre el cual el Estado periférico ejerció sólo una fiscalización mínima y en aspectos más bien marginales. Ante la descolonización y el surgimiento del nacionalismo económico de los países periféricos, las empresas transnacionales aceptaron la renegociación y modernización de las concesiones tradicionales (con mayor redistribución de ingresos e integración nacional del proyecto), resguardándose a su vez contra mayores riesgos, económicos y políticos, con la internacionalización de la inversión extranjera directa. Finalmente, los casos frecuentes de nacionalización de las subsidiarias de empresas transnacionales y el establecimiento de las empresas públicas llevó a la propiedad compartida entre ambas partes en la empresa mixta (pero manteniéndose el control de la empresa transnacional) y a modalidades múltiples de cooperación entre ellas (acuerdos de servicios de exploración, transferencia tecnológica, ingeniería y adiestramiento, administración de la empresa y comercialización de sus productos).

En ese proceso que no fue lineal ni acabado en todos los casos, cabe destacar el aspecto del control efectivo de la empresa mixta y el de la empresa pública que contrata servicios de la empresa transnacional sin que ésta participe en su propiedad. En cuanto a la empresa mixta entre la empresa transnacional y la empresa pública, el control ejercido por la primera y asegurado a través de contratos de administración y otros servicios, los derechos de veto dentro de los organismos directivos de la empresa, etc., resguardan el cumplimiento del objetivo principal de la empresa transnacional en lograr el lucro máximo de la inversión extranjera directa mediante la explotación del recurso minero y la administración de la empresa de manera eficiente y rentable. Además, como se ha visto en los casos de las empresas mixtas de Chile y Jamaica, los otros financistas de la inversión extranjera directa internacionalizada, especialmente los bancos, condicionan su participación crediticia a la gestión a cargo de

una empresa de prestigio reconocido internacionalmente.

El interés de la empresa estatal del país minero participante en la producción o en las utilidades de la empresa mixta, coincide con el de la empresa transnacional en la medida en que su propia capacidad administrativa y técnica sea insuficiente para asumir las responsabilidades directivas en igualdad de condiciones con sus socios. Las deficiencias en la gestión de la empresa pública periférica analizadas en la sección anterior parecen justificar este criterio en favor de la gestión extranjera de la empresa mixta. Pero el problema de fondo es distinto y de igual índole que en la transición de la concesión tradicional a la desarrollista. El criterio de la eficiencia y de la rentabilidad no se aplica evaluando y fiscalizando el nivel profesional de los directores de la empresa mixta. Lo que está en juego son las decisiones sobre aspectos críticos del desarrollo de la empresa, como son su expansión e inversión, distribución de utilidades e insumos locales, o sea, principalmente problemas relacionados con la discrepancia de intereses entre la integración nacional del proyecto minero y la estrategia global de la empresa transnacional en sus negocios mundiales.

Con todo, la experiencia de la chilenización y aun de las empresas mixtas en Jamaica, no parece confirmar la opinión de algunos autores en el sentido de que el control efectivo de la empresa mixta por la empresa transnacional da por resultado una situación igual que en la concesión moderna o incluso en la tradicional (CET, 1983). Por una parte, el proceso de aprendizaje y adquisición de experiencia por los directores nacionales en la empresa mixta es mucho más eficaz que en la posición burocrática de fiscalización. Esto puede tener particular importancia para apreciar más cabalmente los costos y los beneficios, empresariales y sociales, presentes y previstos, de los distintos proyectos de la empresa. Por otro lado, el derecho de veto en las decisiones fundamentales de la gestión de la empresa mixta debería, por lo menos en teoría, llevar a los socios a la búsqueda de soluciones de beneficio mutuo y a su consecución conjunta (como ocurrió, hasta la nacionalización, en las empresas mixtas de Chile gracias al programa conjunto de expansión de la industria). Por último, en caso de divergencias irreconciliables de intereses entre los socios locales y los

extranjeros, la empresa mixta pierde su razón de ser y debe ser reemplazada por otro tipo de asociación (o desvinculación) entre los socios.

Las relaciones contractuales entre la empresa pública y la transnacional sin participación alguna de la segunda en la propiedad del proyecto minero pueden coincidir con los intereses de la empresa transnacional también, permitiéndole comercializar de manera rentable sus activos, tangibles y no tangibles, de tecnología y conocimientos, de canales de comercialización, de capacidad de beneficio, etc., sin comprometer su propio capital ni incurrir en los riesgos respectivos (existen también acuerdos combinados con la opción anterior, donde la empresa transnacional no recibe recompensa fija sino que garantiza de participar en los resultados de su servicio invertido, como por ejemplo, la prospección geológica o, administración y comercialización a través de su participación en los ingresos o utilidades de la empresa pública).

Desde el punto de vista de los países periféricos, no hay opción o modalidad alguna de vinculación con la empresa transnacional, que pudiera considerarse como exclusivamente beneficiosa para su desarrollo nacional. El éxito o fracaso en su selección y aplicación dependería siempre del conjunto de las condiciones específicas de cada uno de los países periféricos. Entre ellas se destaca la orientación y voluntad política del gobierno y la capacidad de convertir la soberanía institucional o, formal, sobre el recurso minero en una soberanía efectiva y beneficiosa. En este sentido las relaciones contractuales de FERMITEX (o de las empresas públicas de Brasil) con las empresas transnacionales tienen otra base de apoyo en la capacidad tecnológica y administrativa nacional que en el caso del sector público de Jamaica o Bolivia. Por otro lado, la reconocida capacidad tecnológica y la eficacia de CODELCO en Chile no podrían, por sí solas, impedir el vuelco hacia la nueva transnacionalización de la minería, si la conducción económica del país promoviera la privatización total de las industrias productivas.

Por último, aun en los países de menor desarrollo relativo, el control institucional del sector público sobre la industria minerometalúrgica ofrece mayor autonomía en las relaciones externas que la sujeción unilateral que implica la concesión tradicional o moderna. Lo confirman la experiencia de Perú, Jamaica y Bolivia en cuanto

a las vinculaciones comerciales con los mercados no tradicionales de los países socialistas y otros latinoamericanos y las vinculaciones tecnológicas con las firmas independientes de las empresas transnacionales.

3. *La tributación y la redistribución de los ingresos y las utilidades de las empresas transnacionales*⁴

El afán de lucro de la empresa transnacional la lleva a minimizar la tributación por parte del Estado periférico tomando particularmente en cuenta el riesgo económico y político de la inversión extranjera directa y la competencia de sus costos globales y de los precios de sus productos finales frente a otras empresas transnacionales. Este interés se traduce en la exigencia de una baja tasa de imposición, excepciones e incentivos pactados y garantías de estabilidad del régimen tributario a largo plazo, deducciones máximas del monto imponible a título de amortización acelerada de la inversión en el período inicial de su recuperación y por agotamiento de las reservas del mineral y su carácter "marginal". La comercialización del mineral dentro del propio sistema de empresas de la transnacional le permite soslayar la tributación local en el país periférico, manipulando los precios de transferencia y alterando de este modo la obtención de utilidades (como ocurrió en las concesiones de Toquepala y Cuajone, en Perú). Finalmente, la exigencia del trato igual o nacional a la inversión extranjera directa implica el derecho de acogerse, según la conveniencia de la empresa transnacional, al sistema de tributación vigente en el país huésped y aplicado a la empresa pública y a la pequeña y mediana minería así como evitar la doble tributación (local y en el país de origen).

El interés general del país minero de la periferia es maximizar el valor retornado de las exportaciones de la empresa transnacional gracias a la tributación, particularmente en países en que representa parte importante en los ingresos presupuestarios del gobierno. Este interés se combina con otros específicos que permiten llegar a acuerdos puntuales con la empresa transnacional en cuanto a determinados estímulos y

ventajas tributarias. De este modo el interés por atraer a la inversión extranjera directa lleva a reconocer la necesidad de conceder ventajas tributarias para el primer período riesgoso de la recuperación del capital invertido; así, también, los gobiernos de los países mineros suelen reconocer la conveniencia de compartir, por conducto de las concesiones tributarias, el mayor costo incurrido por la empresa transnacional a causa de la mayor integración nacional del proyecto minero y, especialmente, de su expansión por efecto de la reinversión y el mayor grado de beneficio del mineral. Los gobiernos comparten la preocupación de la empresa transnacional por evitar la doble tributación como ocurrió, por ejemplo, en el convenio del Gobierno de Jamaica con las empresas transnacionales estadounidenses en cuanto a la forma de pago del gravamen a la producción.

Reacciones contrarias provocan los abusos en el manejo de los precios de transferencia así como las utilidades extraordinarias de las empresas transnacionales que son repatriadas sin dejar nada en el país huésped. Estas se han traducido en nuevas modalidades de tributación de los ingresos y utilidades de la empresa transnacional como el gravamen a la producción en Jamaica, ligado al precio del producto final del aluminio cotizado en los mercados mundiales, o la tributación progresiva de las utilidades por encima del margen normal establecido, introducido en Chile después del establecimiento de las empresas mixtas, y, posteriormente, en Indonesia y Papua-Nueva Guinea. Con el establecimiento de empresas mixtas el gobierno obtiene acceso al ingreso de dividendos, siempre y cuando la inversión conjunta sea rentable.

Como en las modalidades de vinculación entre las empresas transnacionales y el sector público del país minero, es difícil cuando no imposible indicar cuál de las múltiples formas de tributación e incentivos tiene mayor eficacia para aumentar los ingresos presupuestarios del gobierno y cumplir a la vez con sus otros intereses y las metas de desarrollo de la industria. En la mayoría de los casos (no sólo en América Latina) las nuevas modalidades de tributación en el decenio de 1970 se tradujeron en un aumento considerable de los ingresos gubernamentales, en comparación con los escasos beneficios de la concesión tradicional. Esto ha instado a algunos críticos de

⁴Véase el punto 4 del esquema en anexo.

la empresa pública (cuyos beneficios no se limitan a la rentabilidad contable y coyuntural) a contraponer la solución estatista a la alternativa más ventajosa de la redistribución de los ingresos de la empresa transnacional por efecto de la tributación (Wälde, 1984). Por otro lado, los cambios en los costos de producción, especialmente de energía, y la falta de una gestión común con otros países mineros pueden impedir, sobre todo en un período de crisis, la transferencia del costo de la tributación a los consumidores de metales y llevar a la progresiva desvinculación de la empresa transnacional del país minero menos competitivo. Esto ocurrió con el gravamen a la producción de bauxita en Jamaica en cuya renegociación con las empresas transnacionales el gobierno de todos modos trató de contrarrestar su efecto fiscal aplicando fuertes incentivos al aumento de la producción.

4. Factores locales: empleo, insumos, infraestructura y medio ambiente⁵

En la concesión moderna las empresas transnacionales suelen reconocer y aceptar las exigencias de una mayor integración nacional del proyecto minero mediante el aumento del empleo local, los salarios y las prestaciones sociales, la capacitación y el ascenso de los cuadros directivos nacionales, el uso de insumos y servicios locales, el establecimiento de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del proyecto minero (incluso la social), y la protección del medio ambiente, según las normas nacionales o internacionales —cargando los gastos respectivos a los costos de la inversión y a los gastos corrientes. Los problemas y divergencias que pueden surgir se relacionan sobre todo con el control de la empresa y con la competitividad de los insumos y los servicios locales.

Es comprensible que la empresa transnacional acometa la capacitación y el perfeccionamiento de técnicos y administradores nacionales no sólo con el propósito de aumentar su idoneidad profesional, sino también con un enfoque paternalista, o sea, para asegurar su lealtad incondicional a los intereses de la firma. Este problema de la doble lealtad o, transnacionalización de los cua-

los locales, puede presentarse con mayor vigor en la creación de empresas mixtas, en que el sector público puede estar representado por personeros políticos, asesorados por técnicos, que pretenden también ocupar altos cargos profesionales en la empresa mixta. Sin menospreciar las motivaciones morales y patrióticas, hay que reconocer que la empresa transnacional dispone de estímulos poderosos para ganarse la lealtad de sus empleados locales (salarios relativamente altos, prestaciones especiales, posibilidad de traslado al extranjero). En las economías de mercado, la empresa pública probablemente no tiene otra alternativa que ofrecer a sus especialistas de alto nivel condiciones materiales equiparables a las del mercado mundial del trabajo y, sobre todo, perspectivas estables de carrera profesional.

En cuanto al criterio del precio y de la calidad de los insumos locales, en condiciones de competencia internacional (expresados, por ejemplo, en la concesión de Cuajone, en Perú, en un margen máximo de 30% sobre el precio CIF) hay que tener en cuenta la vocación importadora de las empresas transnacionales que puede superarse mediante planes y acuerdos de abastecimiento local, con la posible asistencia técnica de la empresa transnacional a las firmas locales. Los convenios de este tipo adquieren aún mayor importancia en las empresas mixtas.

5. Eslabonamiento hacia adelante del proyecto minero: comercialización, beneficio y transferencia tecnológica

Tanto en la concesión tradicional como en la moderna, la empresa transnacional mantiene pleno control (libre disponibilidad) sobre la comercialización de los productos del proyecto minero. Esto le permite abastecer sus propias plantas de beneficio (ubicadas en su país de origen o en otros países industrializados), o venderlos en condiciones de mayor rentabilidad a otros clientes. El primer objetivo de abastecer las plantas propias permite a la empresa transnacional manipular los precios de transferencia sobre todo en la comercialización de minerales (incluso el margen de maquila por su beneficio) donde no existen cotizaciones en los mercados mundiales. La subvaluación de los precios de los minerales, contabilizados por la subsidiaria (así como la sobrevaluación de los precios de la importación de

⁵Véanse los puntos 5, 6 y 10 del esquema anexo.

maquinaria, equipo, insumos y servicios), le permiten rebajar el monto imponible en la tributación local.

Por último, entre las nuevas modalidades de cooperación con la empresa mixta o empresa estatal independiente, la empresa transnacional tiene interés en prestar, junto con los servicios de administración propiamente tales, los de comercialización, aprovechando su amplia experiencia, los contactos establecidos con redes de intermediarios y firmas conexas y su posición en la bolsa de comercio. Si la empresa pública no ha logrado competir todavía en los mercados mundiales estableciendo una capacidad similar de comercialización, seguirá dependiendo, en mayor o menor grado, de la empresa transnacional.

Por esta razón, el sector público del país minero no sólo tiene sumo interés en fiscalizar los precios de transferencia en el comercio dentro de la firma, y los precios y otras condiciones de compraventa con los clientes de la empresa transnacional, lo que tiene sus límites y problemas como se ha demostrado en el caso de MINPECO en Perú, sino también, y principalmente, en establecer su propia capacidad de comercialización. La experiencia de CODELCO, MINPECO, ENAF y del sector público en Jamaica, enseña, especialmente en las ventas directas a empresas consumidoras (tanto en los nuevos mercados de países latinoamericanos y socialistas, como en los tradicionales), pero también en la comercialización tradicional que este camino es difícil y largo, pero de importancia decisiva. Las iniciativas promovidas particularmente por la UNCTAD para establecer empresas conjuntas de comercialización entre los países mineros de la periferia podrían abrir perspectivas nuevas en este marco (UNCTAD, 1979 y 1983).

En el beneficio de minerales, el interés de la empresa transnacional consistió tradicionalmente en ubicar las plantas en su país de origen o en otros países mercados de metales para minimizar

los costos (incluso los derivados del arancel y de otras barreras proteccionistas), comercializar de manera flexible y rentable tanto los minerales concentrados como beneficiados y, finalmente, evitar los riesgos políticos en los países en desarrollo. Estas mismas motivaciones inspiran a las empresas transnacionales en la reubicación del beneficio de minerales a los países periféricos, lo que se refleja en su clara preferencia por los países relativamente industrializados y con mercado de metales importantes y los que ofrecen ventajas comparativas considerables en cuanto a los costos del beneficio (energía, sobre todo, pero también mano de obra calificada y ventajas tributarias). La experiencia latinoamericana enseña también que en las empresas mixtas la empresa transnacional tiene interés en mantener el control sobre la tecnología transferida, particularmente en esta fase de mayor complejidad (por ejemplo, las condiciones impuestas para la posible ampliación de la capacidad productiva de alúmina, en Jamaica). Por otro lado, la diversificación relativa del mercado de tecnología en este sector, en que operan muchas firmas independientes, lleva a la empresa transnacional a competir también en este campo y a ofrecer a las empresas públicas ventas y servicios de tecnología.

Se ha demostrado también que, junto con el progreso alcanzado por la empresa pública en el desplazamiento del beneficio de minerales a los países mineros y el avance resultante en la industrialización, aumento del valor de retorno de las exportaciones y la mayor capacidad de comercialización, subsisten en varios casos los problemas de costos y de rentabilidad (por ejemplo, refinería estatal de Ilo en Perú, ENAF de Bolivia). Particularmente en la crisis económica actual, esto plantea como válida la opción de aprovechar los servicios ofrecidos por la empresa transnacional a la empresa pública, también en el campo del arrendamiento de su capacidad de beneficio.

Anexo

ESQUEMA DE PRINCIPALES INTERESES, CRITERIOS Y OPCIONES DE INTERACCION ENTRE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LOS GOBIERNOS DE PAISES MINEROS BASADO EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA^a

Tema	A. Empresas transnacionales
1. <i>Objetivos globales en el país minero</i>	Abastecimiento garantizado del mineral, para explotación con costo mínimo y lucro máximo de capital invertido por sus accionistas y los financistas del proyecto, considerado siempre como un eslabón de los negocios mundiales integrados vertical y horizontalmente.
2. <i>Financiamiento y retorno de la inversión extranjera directa (o proyecto conjunto)</i>	a) Disminuir aporte de capital propio implicando a bancos y financistas relacionados comercialmente con el proyecto, gobiernos y organizaciones internacionales para enfrentar en conjunto eventuales riesgos económicos y políticos; b) garantías de retorno total, acelerado y en valor real de la inversión (incluso en caso de nacionalización) ^b .
3. <i>Propiedad y control de la empresa</i>	a) En concesión tradicional pertenecen exclusivamente a la empresa transnacional; b) en reacción flexible a exigencias nacionalistas en legislación vigente, acceder a propiedad conjunta con la empresa pública o el sector privado local, pero resguardando intereses de sus accionistas y los financistas del proyecto mediante su control eficiente, rentable y con lealtad reconocida; c) sustituir propiedad y control directo del proyecto por contratación rentable con la empresa pública facilitándole tecnología, conocimientos y servicios requeridos
4. <i>Tributación (redistribución) de los ingresos y utilidades</i>	Minimizar el costo de la tributación en función de riesgo económico y político asumido por la empresa transnacional mediante: a) tasas bajas, excepciones e incentivos garantizados a largo plazo; b) amortización acelerada y otras ventajas en el primer período difícil de explotación; c) trato equitativo (con la empresa pública y el minero privado local), evitando también la doble tributación; d) regulación de precios de transferencia en el comercio dentro de la empresa.

^aTeniendo en cuenta también la exposición del Director de la Río Tinto Zinc Corp. (Thompson, 1984).

^bIncluido el valor de trabajos geológicos de prospección y preparación de la mina.

Tema	A. Empresas transnacionales (Cont.)
5. <i>Empleo y capacitación locales</i>	a) Criterio esencialmente paternalista hacia el subdesarrollo mediante entrenamiento, ascenso y prestaciones sociales con el objeto de lograr lealtad hacia empresa transnacional y su control (3.b) <i>supra</i>); b) Servicios de formación para la empresa pública.
6. <i>Insumos y servicios locales</i>	Preferencia, con la condición de que la calidad y los precios sean competitivos internacionalmente (incluso no transables).
7. <i>Comercialización de los productos de la empresa</i>	a) Libre disponibilidad de bienes producidos con destino y condiciones de ventas más rentables (inc. 4.d); b) compensación (por ej. tributaria) por regulación de ventas por el gobierno del país minero; c) Servicios de comercialización para empresa pública o mixta.
8. <i>Beneficio de minerales y reubicación industrial y tecnológica</i>	a) Preferencia por ubicación en los países mercados de metales para minimizar los costos (incl. barreras proteccionistas), comercializar de manera flexible y rentable y evitar riesgo político (nacionalización); b) Con objetivos iguales y manteniendo la exclusividad tecnológica, ubicación en países periféricos, especialmente: i) relativamente industrializados; ii) con ventajas comparativas de costo (energético, tributario, etc.); c) Vender tecnología y servicios (plantas, equipo, etc.).
9. <i>Expansión de la producción y exportaciones (de capacidad existente y por modernización e inversión nueva)</i>	Considerar la rentabilidad de los precios actuales y previstos del mercado mundial para regular la oferta mediante el uso adecuado de la capacidad instalada y programación de inversiones nuevas (posiblemente con la formación de carteles con otras empresas).
10. <i>Infraestructura y medio ambiente</i>	En concesión moderna, considerados en los costos de inversión.
11. <i>Fiscalización estatal de empresa transnacional</i>	a) Minimizar y obtener trato nacional (igual que empresa pública y minero privado); b) Trato administrativo rápido, flexible y concentrado; c) Eventualidad de actos ilícitos (contabilidad doble, soborno de funcionarios, etc.).
12. <i>Renegociación y solución de controversias</i>	a) Estabilidad e irrevocabilidad, a largo plazo, de las garantías concedidas; b) En el interés de accionistas de empresa transnacional y financistas extranjeros, jurisdicción de organizaciones internacionales.

Tema	B. Gobiernos de países periféricos
1. <i>Objetivos globales en el país minero</i>	Aprovechamiento óptimo del recurso mineral para maximizar: a) el PIB e ingresos de divisas y presupuestarios; b) integración nacional del proyecto minero en función de: i) bienestar, empleo e insumos locales; ii) desarrollo tecnológico e industrialización; iii) capacidad de control (soberanía nacional) sobre el desarrollo minerometalúrgico.
2. <i>Financiamiento y retorno de la inversión extranjera directa (o proyecto conjunto)</i>	a) Apoyar la concreción del proyecto mediante las garantías necesarias y participando, si fuera del caso, en su financiamiento; b) mejorar el costo y condiciones de los créditos, incluyendo mayor participación de organizaciones internacionales; c) en el caso de nacionalización, restituir el valor de libros de la empresa transnacional.
3. <i>Propiedad y control de la empresa</i>	a) Fiscalizar las condiciones de la concesión y renegociarla; b) Buscar y ensayar caminos y modalidades conducentes a soberanía efectiva y beneficiadora de acuerdo con las condiciones socioeconómicas del país; c) Particularmente el punto B.5 <i>infra</i> .
4. <i>Tributación (redistribución) de los ingresos y utilidades</i>	Maximizar los ingresos del Estado diferenciando: a) entre los períodos de atracción, entrada y amortización de la inversión extranjera directa y el posterior de su maduración y, en éste; b) entre la repatriación unilateral de utilidades excesivas y extraordinarias (tasas progresivas) y la expansión y reinversión (tasas regresivas y otros incentivos); c) en favor de mayor expansión e integración del proyecto (véase b) arriba); d) entre instrumentos complejos y de fácil administración.
5. <i>Empleo y capacitación locales</i>	Aumentar la calificación y experiencia locales para disminuir la dependencia externa, limitarla a tecnología y conocimientos nuevos y requeridos y lograr capacidad de exportación propia de servicios.
6. <i>Insumos y servicios locales</i>	Eslabonamiento hacia atrás dentro de la integración nacional del proyecto.
7. <i>Comercialización de los productos de la empresa</i>	a) Fiscalización de precios de transferencia (vía los de referencia). b) Participación en o monopolio de la comercialización para aumentar el valor retornado y diversificar los mercados (hacia los no tradicionales).

Tema	B. Gobiernos de países periféricos (Cont.)
8. <i>Beneficio de minerales y reubicación industrial y tecnológica</i>	<p>a) Integración nacional del proyecto minero mediante reubicación del beneficio en el país periférico para aumentar valor agregado (industrialización) y retornado (divisas) y diversificar mercados;</p> <p>b) Con objetivos iguales y, de acuerdo con la situación local y del mercado mundial (a mediano plazo) seleccionar modalidades de cooperación con la empresa transnacional y otras empresas (incl. empresas públicas y estatales de los países industrializados).</p>
9. <i>Expansión de la producción y exportaciones (de la capacidad existente y por modernización e inversión nueva).</i>	<p>a) En vista de objetivos globales (B.1) maximizar la producción y exportaciones (ingreso de divisas especialmente en crisis).</p> <p>b) Dadas las condiciones económicas y políticas de cartel (tipo OPEP) regular la oferta en conjunto con gobiernos y empresas de otros países productores mineros.</p>
10. <i>Infraestructura y medio ambiente</i>	Servir a máxima integración nacional del proyecto (B.1.b).
11. <i>Fiscalización estatal de empresa transnacional</i>	<p>a) Fiscalizar de manera eficiente cumplimiento de normas legales y acuerdos con la empresa transnacional;</p> <p>b) Combinar el enfoque global y manejo centralizado con la pericia y responsabilidad especializada.</p>
12. <i>Renegociación y solución de controversias</i>	<p>a) Derecho garantizado y soberano de renegociar;</p> <p>b) Jurisdicción nacional (doctrina Calvo) y o representantes de ambas partes con presidencia independiente.</p>

Tema	C. Opciones
1. <i>Objetivos globales en el país minero</i>	<p>a) Concesión tradicional del recurso minero a la empresa transnacional;</p> <p>b) Concesión desarrollista (integradora);</p> <p>c) Nacionalización de la empresa transnacional por el gobierno o su propia desvinculación del proyecto;</p> <p>d) Empresa mixta u otro tipo de cooperación.</p>
2. <i>Financiamiento y retorno de la inversión extranjera directa (o proyecto conjunto)</i>	<p>a) Acuerdos y planes financieros;</p> <p>b) Acuerdos de reembolso de la inversión y créditos pagados con los productos de la inversión;</p> <p>c) Programas de crédito del Banco Mundial, BID, etc.</p>

Tema	C. Opciones (cont.)
3. <i>Propiedad y control de la empresa</i>	Véanse las alternativas a)-d) en el punto 1. arriba y, en cuanto a c) y d), particularmente los acuerdos y contratos de: i) empresa mixta con propiedad compartida; ii) servicios (control) de administración, exploración, tecnología e ingeniería, comercialización, transporte, etc.; iii) compra-venta de productos del proyecto, maquinaria equipos e insumos, planta con llave en mano, etc.; iv) combinaciones entre i)-iii).
4. <i>Tributación (redistribución) de los ingresos y utilidades</i>	a) Regalías sobre volumen o valor de producción; b) Regalías o gravamen ligados al precio de ventas; c) Gravamen ligado a la tasa de utilidad; d) Otros impuestos sobre ingresos/utilidades; e) Aranceles, derechos y otros pagos; f) Dividendos de empresas mixtas; g) Regímenes especiales de incentivos, descuentos, etc.
5. <i>Empleo y capacitación locales</i>	a) Acuerdos y planes de capacitación y promoción entre el gobierno y la empresa transnacional; b) Contratos de administración, asesoría, entrenamiento, etc., entre empresa pública y la transnacional.
6. <i>Insumos y servicios locales</i>	Acuerdos y planes de abastecimiento local.
7. <i>Comercialización de los productos de la empresa</i>	a) Acuerdos (garantías) entre la empresa transnacional y el gobierno (empresa pública); b) Acuerdos de comercialización directa (a corto y largo plazo) con gobiernos y empresas (incl. los de compensación de créditos).
8. <i>Beneficio de minerales y reubicación industrial y tecnológica</i>	a) Estímulos y medidas administrativas para inducir a la empresa transnacional a un grado mayor de industrialización; b) Acuerdos de la empresa pública con las transnacionales u otras empresas (independientes de ellas) según A. 8c); c) Incluye arrendamiento de la capacidad de beneficio (<i>toll</i>) en el país-mercado del metal.
9. <i>Expansión de la producción y exportaciones (de la capacidad existente y por modernización e inversión nueva)</i>	a) Estímulos tributarios (B.4c)) y acuerdos con la empresa transnacional; b) Acuerdos según Programa Integrado de la UNCTAD (tipo estaño); c) Acuerdos en Asociaciones de Productores.
10. <i>Infraestructura y medio ambiente</i>	Acuerdos con la empresa transnacional y con eventual participación local.
11. <i>Fiscalización estatal de empresa transnacional</i>	a) Legislación, normas administrativas, acuerdos con la empresa transnacional;

Tema	C. Opciones (cont.)
12. <i>Renegociación y solución de controversias</i>	b) Organización del aparato fiscalizador; c) Directores de la empresa pública. a) Legislación y acuerdos con la empresa transnacional; b) Peritaje de organizaciones de países productores y expertos independientes.

Bibliografía

- Asante, Samuel K.B. (1982): *Reestructuración de los acuerdos mineros transnacionales* (E/CEPAL/Sem. 3/L2), Santiago de Chile.
- Bajraj, R. y otros (1983): *Estilos de planificación y sistemas de empresas públicas en América Latina. Estudios sociales* N° 38. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- CEPAL (1984): *La cooperación técnica y económica en el sector minerometalúrgico de A. Latina* (E/CEPAL/R. 331), marzo.
- CET (Centro de Empresas Transnacionales) (1983): *Transnational corporations in world development, third survey*, Nueva York: Naciones Unidas. 1983.
- _____ (1983): *Main features and trends in petroleum and mining agreements*. Nueva York.
- Herrera, J.E. y C. Vignolo (1981): *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: la experiencia de Chile* (E/CEPAL/R. 239).
- Kňakal, J. (1984): *El papel del sector público y las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina* (LC/R. 376) (Sem. 19/3). CEPAL: Santiago de Chile.
- _____ (1983): *Procesamiento de fosfatos en México: caso de desarrollo hacia adentro* (borrador en cooperación con la División de Productos Básicos de la UNCTAD).
- _____ (1982): *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria de la bauxita en Jamaica* (E/CEPAL/R. 326).
- _____ (1981): *Vinculaciones de las empresas transnacionales con la industria del estaño en Bolivia* (E/CEPAL/R. 249).
- MCKERN, R.B. (1983): *Transnational corporations in the copper industry of developing countries*. Nueva York: Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales.
- Sánchez Albayera, F. (1981): *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria del cobre en el Perú* (E/CEPAL/R. 270).
- Thompson, M.Y. (1984): *Diálogo sobre la inversión europea en el sector minero de América Latina*. Bruselas 7, 8 de febrero; BID, Washington.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1983): *Profile and possibility of a multinational ore marketing enterprise. The case of Latin America*, mayo.
- _____ (1979): *Regímenes jurídicos para la creación de empresas multinacionales entre países en desarrollo* (TD/B/C. 7/30).
- Wälde, T. (1984): *Third world mineral development: current issues* *The Columbia journal of world business*. Vol. XIX, N° 1.

El desarrollo de la minería con relación al origen del capital

Patricio Jones*

El desarrollo actual de la minería latinoamericana depende de varios factores entre los que destacan la existencia de los recursos naturales, el conocimiento geológico de tales recursos por los países, la estabilidad política que permita la realización de inversiones a largo plazo y, por supuesto, los capitales necesarios para impulsar dicho desarrollo. El autor trata todos estos aspectos, pero se concentra en la necesidad de capital —cuya importancia aumenta en la actual circunstancia de crisis económica— y sobre todo, en las condiciones que harían más probable la captación de inversiones extranjeras, ya que las empresas nacionales públicas y privadas no podrían estar en condiciones de cubrir por sí solas esta necesidad. Así, sugiere diseñar y aplicar fórmulas que consideren la inversión extranjera y el interés nacional, sabiendo de antemano que tales fórmulas no son fácilmente transferibles de un país a otros.

Habiendo planteado el problema de este modo, examina la naturaleza de la inversión minera, en especial los riesgos y beneficios implicados en el ciclo minero; el momento actual de la minería metálica, caracterizado por una reducción de los márgenes de rentabilidad; los esfuerzos latinoamericanos por aumentar el control nacional de los recursos mineros; la función del Estado en la minería; y el origen y la generación del capital para la minería.

En la parte final resume sus sugerencias en algunas recomendaciones tales como consolidar la estabilidad político-institucional, programar el desarrollo, capitalizar la industria minera nacional, obtener capital transnacional y saber negociar con él, equilibrar y reestructurar la empresa minera latinoamericana, y reorientar de manera pragmática la cooperación regional.

*Geólogo argentino, dirige actualmente algunos proyectos mineros privados en el Brasil. Los puntos de vista que presenta en este artículo son de su responsabilidad y no coinciden ni representan necesariamente, los de su empresa.

I

Introducción

América Latina ha sido caracterizada económicamente como región periférica del desarrollo mundial, lo que se comprueba en la situación económica actual, en que las economías regionales acumulan pesadas deudas externas, las que, conjuntamente con sus intereses, operan como factores limitantes del desarrollo. Además, la región continúa dominada políticamente por el mito y la realidad del *caudillismo*, y actúan con fuerza dos de los grandes sobrevivientes ideológicos del siglo: la religión y el nacionalismo (O. Paz, 1984). Con contadas excepciones, industrias en recesión o con tasas de crecimiento reducidas, vaivenes económicos y políticos que afectan en mayor o menor grado a los modelos desarrollistas pretendidos para las economías de la región, tipifican el panorama latinoamericano actual.

En un mundo que evoluciona hacia el superindustrialismo (Toffler, 1985), en su gran mayoría los países latinoamericanos tratan todavía de modelar procesos de desarrollo industrial que no siempre pueden concretar o significar progreso social. La región no ha elaborado todavía un modelo propio que le permita discriminar qué adelantos tecnológicos son apropiados a las necesidades humanas de sus regiones y cultura.

Dentro de este cuadro, con sus variantes locales, los gobiernos latinoamericanos, también con distinto énfasis, han reconocido a la minería, con su capacidad para generar excedentes exportables, como una de las soluciones viables para reactivar las economías regionales. Ante la escasez general de capital genuinamente latinoamericano aplicado a la minería, asistimos en este momento a una etapa en que diversos gobiernos tratan con diferentes incentivos de captar capital extranjero para proyectos mineros en distinto estado de evolución.

La escasez de capitales latinoamericanos en la minería en algunos casos no implica necesariamente la carencia de los mismos sino su fuga al exterior, ya que los inversionistas prefieren, como en el caso argentino, la compra de divisas y otras inversiones en los Estados Unidos (M. Bunge, 1985).

En muchos países latinoamericanos, la capitalización de la empresa nacional, tanto privada como estatal, no alcanza para todas las inversio-

nes prioritarias del desarrollo, pese a lo cual el papel del capital transnacional en las economías locales es muy controvertido.

En cuanto a la minería, para los latinoamericanos es indiscutible que la exploración y la explotación del subsuelo deben ser llevados a cabo atendiendo a los intereses de la nación. Pero se

discute el modo de conciliar esos intereses con la obtención y control del capital transnacional, en una actividad de alto riesgo. El capital privado nacional, el capital estatal, y el capital extranjero han tenido en la actividad minera una experiencia que no es necesariamente permutable de un país a otro.

II

La inversión minera

Es necesario un conocimiento preciso de lo que significa la inversión minera para entender los beneficios que esta actividad puede reportar a la comunidad, los riesgos que una inversión minera representa, y los marcos legislativos e impositivos que propician o inhiben el desarrollo de la minería.

La minería es una industria creadora de nuevas riquezas que no son renovables. Por ejemplo la ganancia por cada nuevo descubrimiento metalífero en Canadá (Snow y Mackenzie, 1981) es de 60 millones de dólares. La creación de nueva riqueza, en descubrimientos directos de yacimientos y riqueza generada por las industrias relacionadas con la minería, como beneficio, metalurgia, etc., contribuyen, en países como Australia y el Canadá, con alrededor del 10% del PIB y con 23% y 21% anual de toda nueva riqueza incorporada a la economía (Woodhall, 1983).

Los beneficios colaterales de la minería—por ejemplo, su influencia como generadora de empleos— pueden ser considerables. En países como Australia y el Canadá, 15% y 8.2% de la fuerza del trabajo total es empleado por industrias relacionadas con la minería. En los países latinoamericanos, exportadores netos de minerales, la minería contribuye al equilibrio del balance de pagos, genera excedentes para exportación, y en el caso de algunos países andinos como Chile, Perú y Bolivia, representa uno de los sectores más importantes de la economía.

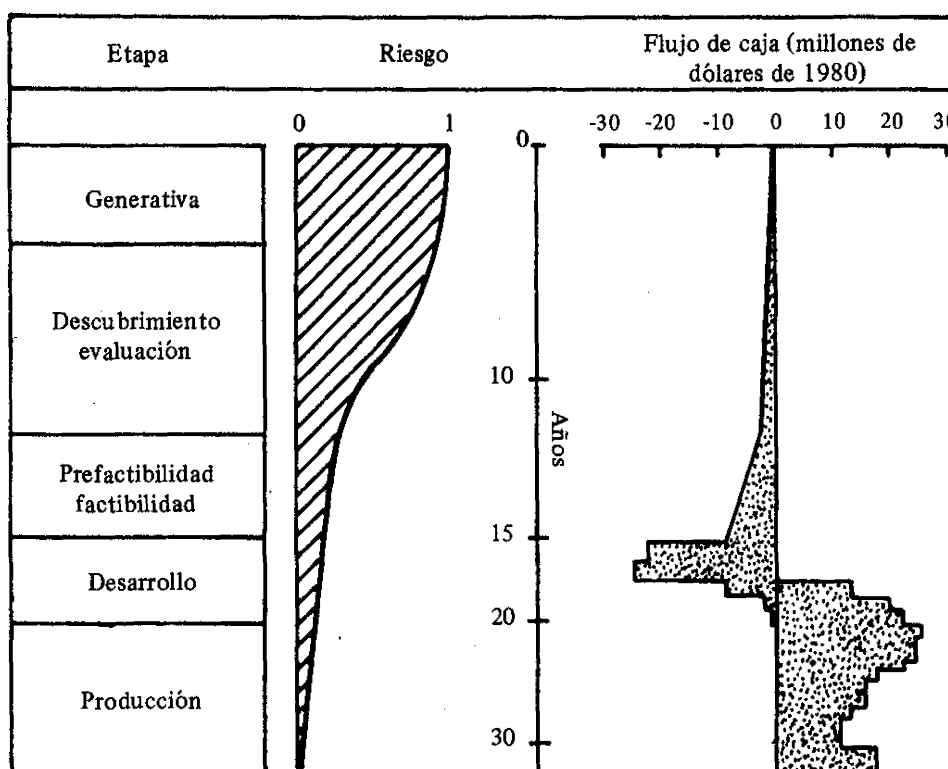
Woodhall (1983) describió el ciclo minero caracterizando los riesgos y beneficios de los proyectos mineros. En un trabajo anterior (Jones, 1985), amplió varios de estos conceptos a la

realidad minera argentina. Las principales etapas de un proyecto minero son la generativa, las de exploración-descubrimiento-evaluación, las de prefactibilidad-factibilidad, la de desarrollo y la de producción (véase el gráfico 1).

El ciclo entre la generación de un proyecto hasta el final de la producción puede durar desde un mínimo de 10 años hasta períodos de 30 o más años. Cada etapa tiene movimientos de caja definidos y al comienzo negativos; y riesgos variables que no siempre son totalmente cuantificables. He examinado (Jones, 1985) los riesgos con algún detalle, pero en el caso de América Latina debe recalarse que recientemente ha sido alto el riesgo político de la región medido en falta de estabilidad, de cumplimiento de los acuerdos firmados, de políticas mineras a largo plazo aprobadas por la sociedad, etc. En general, puede decirse que el riesgo principal de la minería, que es el de perder parcial o totalmente el capital invertido, comienza con el proyecto en la etapa de exploración y va disminuyendo paulatinamente hasta la etapa de producción.

Como la industria minera está sujeta a los ciclos de precios que caracterizan a los distintos mercados minerales y que son de menor duración que la vida útil de un proyecto, desde su generación hasta el final de la producción, las compañías mineras de capital privado argumentan que las políticas impositivas y legislativas deben permitir que los beneficios de los ciclos de buenos precios se acumulen y no se tomen por sobretasas impositivas, para que la industria minera pueda financiar la exploración en los ciclos mineros subsiguientes (Woodhall, 1983).

Gráfico 1
CICLO MINERO-RIESGO Y FLUJO DE CAJA (DE WOODHALL)



III

El momento actual de la minería metalífera

La minería metalífera mundial está pasando por un período de reducción de su margen de rentabilidad. Entre los factores que coadyuvaron a esa situación figuran el aumento de la disponibilidad de reservas, incluso la facilidad de acceso a reservas de bajo costo de producción, variaciones del

consumo, comprendidas las sustituciones, y, fundamentalmente, a partir de 1975, una variación en la estructura de los costos por efecto de las alzas del petróleo.

El aumento en la disponibilidad de metales se ilustra en el cuadro siguiente:

CAMBIOS EN LAS RESERVAS, 1950 A 1981

Aumento de más de 10 veces	Triplicaron o más	Duplicaron o más	Aumentaron de 49 a 99%	Aumentaron de 10 a 39%
Fosfatos	Cromo	Plomo	Asbestos	Antimonio
Grupo platino	Cobalto	Manganeso	Bauxita	Diamantes
Potasio	Flúor	Molibdeno	Plata	Oro
	Hierro	Níquel	Estaño	Tungsteno
	Azufre	Zinc		

Fuente: Stanford Research Institute.

Con este aumento en la disponibilidad mundial de reservas, los proyectos o minas de mayor rentabilidad (generalmente a causa de mejores leyes) sobrevivieron, y otros proyectos permanecen aún sin desarrollar.

Juntos, aluminio, cromo, cobalto, cobre, hierro, manganeso, níquel, platino, acero, estaño, tungsteno y zinc representan de 80% a 90% del valor total de la producción minera mundial. La demanda total de estos doce metales (incluso el acero) creció constantemente desde el decenio de 1950 a 1975. Durante este período las tasas de crecimiento variaron de 100% a 500%.

A partir de mediados del decenio de 1970 y principalmente por el embate de la crisis petrolera y sus efectos sobre la economía mundial, el mercado de minerales presenta una reducción general del consumo (metálicos y no metálicos). Por ejemplo, durante el período de 1972-1980, el uso de cobre, plomo y zinc por unidad de producción decayó, principalmente en la industria automotriz. Durante este período, el aluminio ha sido uno de los metales que ha mantenido un consumo creciente gracias sobre todo a su poco peso, que le permite competir en la industria automotriz y reemplazar al estaño en los empaques.

También aumentó el consumo del titanio, por su mayor aplicación en la aviación y otras industrias especializadas así como el consumo de

algunos minerales de tierras raras.

Varios estudios, por ejemplo el de la American Mining Congress Journal del 11 de febrero de 1984, estiman que el consumo crece a tasas muy bajas para algunos metales: aluminio 3.6%, cobalto 2.1%, cobre 1.4%, plomo 0.5%, zinc 1.9%, etc. Aunque las tasas de crecimiento previstas mundialmente son menores que las del decenio de 1970, una de las regiones del mundo que más podría aumentar el consumo de metales al impulso de la industrialización es justamente América Latina.

Como resultado del aumento de las reservas minerales disponibles y de la contracción del consumo causada por múltiples factores, entre ellos la sustitución, asistimos a una caída significativa en los precios reales de los minerales en general. Como, concomitantemente, los costos reales de la producción han aumentado por el mayor costo de los combustibles y de la energía, han bajado los beneficios de la minería y muchas compañías mineras pasan periódicamente por problemas de caja.

Este panorama se tradujo en una dificultad general en obtener capital de riesgo para la minería y las empresas tuvieron que acudir a financiamientos de terceros, lo que a su vez hizo que se volvieran extremadamente sensibles a las tasas de interés internacionales las utilidades de los proyectos mineros.

IV

El panorama actual de la minería latinoamericana

La historia del período de posguerra indica una evolución constante de la minería latinoamericana para obtener el control de sus recursos mineros. En una economía mundial cada vez más integrada, los Estados latinoamericanos han tratado de desarrollar sus recursos energéticos con políticas que aseguren el control efectivo del recurso a la empresa estatal, conjuntamente con políticas de concesiones, especialmente para la prospección del petróleo. Algunas empresas conjuntas, como la de Cerro Matoso en Colombia (carbón), y la exploración para uranio en Paraguay, indi-

can algún acceso del capital extranjero en los energéticos.

En cuanto a los metalíferos, en países como Chile, Perú y México, los financiamientos originalmente extranjeros fueron seguidos por la nacionalización de las inversiones, lo que se interpreta como una tendencia al equilibrio entre el capital nacional y el extranjero.

Las ansias de administrar y disponer de las propias riquezas minerales según el interés nacional y los excesos cometidos por el capital multinacional en la minería (Deverell, 1975) y en

otros campos (Lozada, 1973) han dado origen a nuevas formas de ajuste y asociación. En la última década se registra la experiencia brasileña, donde para el desarrollo de la minería han coexistido el capital nacional estatal y privado, y el capital extranjero. También se asiste a los intentos de 'Joint ventures' entre las empresas estatales y el capital extranjero. Ejemplos son Cerro Matoso (Colombia-Billiton), Americano do Brasil (Metago-Shell), etc. Se llega así a la coyuntura actual. Chile y Perú, con un desarrollo minero pronunciado en el contexto regional, comienzan a enfrentar la obsolescencia de algunos de sus equipos y la necesidad de capital para mantener viva la exploración; Brasil procura retomar las tasas de crecimiento anteriores y equilibrar la función del capital extranjero con las necesidades sociales de los garimperos; Bolivia intenta revivir la minería estancada por la falta de inversionistas, los problemas políticos, y los precios del estaño; Venezuela reexamina su política minera

metalífera, tradicionalmente la segunda después de la política petrolera; y países como Ecuador y Argentina esbozan políticas mineras destinadas a la atracción del inversionista.

Dentro de este panorama, se argumenta que América Latina es una de las regiones del globo que presenta mayores atractivos potenciales para la inversión minera. Ya examiné las razones de la atracción que ofrece para la minería y que se basan principalmente en un riesgo geológico menor (Jones, 1985). El potencial para encontrar yacimientos de alta ley en que la relación costo-beneficio permita mejores dividendos es mayor frente a regiones del mundo ya exploradas geológicamente. Pero este factor no es o por lo menos no ha sido hasta ahora determinante en la inversión del capital extranjero. El porqué obedece a factores intrínsecos, algunos ya mencionados como los vaivenes políticos, y a otros extrínsecos, que examinaremos.

V

La función del Estado en la minería

La función del Estado debe ser la de generar una política minera que sea conocida y aceptada por la sociedad y mantenerla a través de los vaivenes políticos, para poderle dar a la inversión de largo plazo la estabilidad que le permita tener rentabilidad. Dentro de esta política, el marco legislativo debe establecer cuáles son los beneficios que la comunidad y el país en general obtienen de cada proyecto minero, y canalizar parte de sus beneficios a la región del bien no renovable que se está explotando. Compete al Estado la inversión en el conocimiento de su geología, ya que es difícil negociar sin saber el propio potencial.

Casi todos los países sudamericanos tienen serias deficiencias en sus levantamientos geológicos y cobertura geofísica regional: por ejemplo así sucede en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, las Guayanas, Suriname y Brasil para su sector amazónico; Argentina y Chile para sus sectores australes, Paraguay y Uruguay para complementación geofísica, etc. Debe ser función específica del Estado la de proveer al inver-

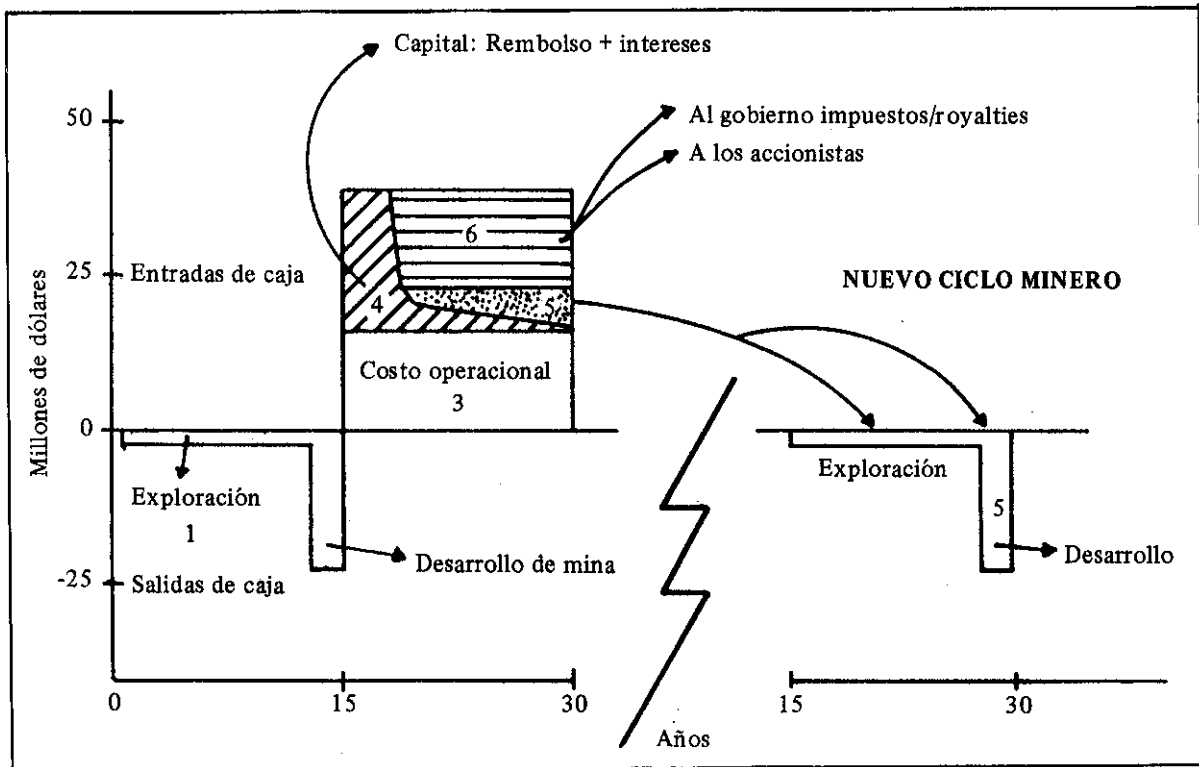
sionista con un banco mínimo de datos que le permita conocer el riesgo geológico.

Recientemente la inversión de órganos estatales canadienses y alemanes ayudó a conocer la geofísica de los estados de Goiás y Minas Gerais en Brasil. Este tipo de acuerdo de ayuda tecnológica y financiera es sumamente beneficioso y debe ser imitado.

El Estado debe favorecer el desarrollo de la pequeña y mediana minería nacional, dando las condiciones para que el capital de riesgo sea atraído a la minería. Debe hacer conocer no sólo el riesgo minero sino también los enormes beneficios con respecto del capital invertido que permiten algunos negocios mineros y cómo afectan al país.

El gráfico II, modificado de Woodhall, muestra los beneficios de un proyecto minero tipo. En él se supone que el proyecto fue financiado en su totalidad por capital extranjero, y el campo 4 representa las remesas de divisas al exterior para pagar el capital invertido y sus intereses. En este

Gráfico II
LOS BENEFICIOS DEL PROYECTO MINERO



caso se representan remesas al exterior que permitan recobrar el capital e intereses en el menor tiempo posible, lo que generalmente se consigue explotando primero la mejor parte del depósito mineral. El país se beneficia con el campo 3, porque parte de los costos operacionales son sueldos y repuestos comprados en el país; con el campo 5, si el capital de exploración es reinvertido en el país; y con la parte del campo 6 que corresponde a los impuestos y royalties sobre el mineral extraído. Continuando con el gráfico II si la empresa minera de capital nacional participase aunque fuera minoritariamente del proyecto, parte de los dividendos y de las utilidades del capital invertido también quedarían en el país de origen.

Ciertos proyectos mineros deben ser negociados con inversionistas extranjeros, específicamente aquellos que exigen inversiones abultadas (más de 50 millones de dólares) o los que requieren un mercado comprador fijo, o en infinidad de otros casos en los cuales el proyecto es únicamente factible si es negociado con inversionistas

extranjeros. En estos casos el Estado debe entrenar a sus negociadores y mantener equipos permanentes a través de los vaivenes políticos. En ese sentido, la negociación de recursos mineros es una especialidad de profesionales, que si bien pueden no estar disponibles en el país podrían ser contratados, como ocurre en ciertos países (Papua-Nueva Guinea) al negociar la explotación de algunos de sus recursos minerales.

El marco legislativo debe ser claro sobre todo en cuanto al capital extranjero y a la rentabilidad de los proyectos. No sólo se precisa cuantificar el capital repatriable, sus impuestos y reinversiones en el país, sino también los proyectos de rentabilidad extraordinaria. Proyectos que obtienen el retorno de la inversión a los dos años de producción para vidas útiles de más de 10 años merecen una legislación especial que debe ser prevista por el código antes de su descubrimiento. En el ejemplo anterior ¿cuál es el beneficio de la nación si a partir del tercer año de vida este proyecto continúa dentro de una ley de beneficios fiscales prevista para atraer capital de riesgo?

Creo que la política minera de los Estados latinoamericanos no puede limitarse a la captación del financiamiento externo ni a los incentivos al pequeño minero. Deben también aplicarse políticas de apoyo a la mediana minería para formar capitales nacionales, como las que en algún momento funcionaron o funcionan en Perú,

Chile, Bolivia y México, entre otros. Es imprescindible la presencia del capital nacional privado de cada país en su minería. Podrán establecerse desgravámenes impositivos y otras medidas crediticias siempre que haya un control eficaz de la empresa agraciada y se verifique la inversión total del beneficio en dicho proyecto minero.

VI

El origen y la generación del capital para la minería

La función del Estado como generador de capital riesgo para la minería ha sido analizada recientemente por Stobart (1984), entre otros, y no es mi intención desarrollar el tema. Parece obvio que en el estado actual de la economía latinoamericana, algunos gobiernos tienen otras prioridades, y los países con tradición minera como Chile, Bolivia, Perú y México todavía precisan del capital externo para complementar el propio.

Examinaré a grandes rasgos cómo se han generado tradicionalmente los capitales de riesgo para la minería. Por lo general, compañías no diversificadas, que tenían en la minería su *métier* principal, dominaron hasta la década del sesenta la inversión minera con recursos propios, de flujos de caja. El crédito y la captación de capital (*equity*) eran relativamente fáciles y con ellos se complementaron estos flujos de caja. Durante este período, la generación de fondos para financiar la industria minera a través del ahorro interno de las compañías mineras lo ilustra Woodhall (1983), quien subraya la necesidad de obtener altos beneficios para generar el capital de riesgo necesario que financia el ciclo minero subsiguiente (exploración-descubrimiento-desarrollo y producción).

En los decenios de 1960 y 1970, este tipo de financiamiento básico se complicó considerablemente. Algunos de los factores de complicación fueron: la intervención del Estado, como socio mayoritario o no, de la inversión minera; la proliferación de las sociedades mixtas para la obtención del capital y la minimización del riesgo; y, fundamentalmente, el costo del capital y sus inte-

reses, y la necesidad de administrar bien los financiamientos para maximizar las ganancias (Mikesell, 1984).

En los países industrializados, la disminución de las leyes de las reservas, y en los del Tercer Mundo, la inflación, juntamente con una elevación general de los costos, incrementada por los intereses del capital, produjeron varios cambios. Para mejorar la rentabilidad con la reducción de costos por unidad de volumen, se promovieron los proyectos de grandes volúmenes que consumían capitales del orden de miles de millones de dólares. Muchas compañías mineras perdieron así la capacidad de financiar proyectos solamente a partir de sus flujos de caja y se produjo la diversificación del origen del capital (Kostuik, 1984). Al final del decenio de 1970 y en la década actual, hicieron su aparición en minería las compañías petroleras que adquirieron empresas con recursos naturales metalíferos y energéticos, como el carbón. También cobraron mayor relevancia en la generación del capital otras fuentes no tradicionales como los bancos, las compañías de seguros, y las administradoras de fondos. En escala mundial, se diversificó enormemente el origen del capital aplicado a la minería. En el Brasil algunas compañías de ingeniería y construcción se dedicaron a la minería y llegaron a formar empresas de mediano porte.

Recientemente la baja de los beneficios de algunos proyectos mineros y otros factores apartaron de la minería a muchos de estos inversionistas no tradicionales, por ejemplo una gran cantidad de compañías petroleras.

Wilson (1984) analizó el origen del financiamiento en climas de incertidumbre económica, en que factores como los ciclos económicos, las variaciones de la oferta y la demanda, menores precios, mayores costos del capital y rentabilidad menor afectan la obtención y complican la generación de fondos para la minería, pero al mismo tiempo diversifican e innovan los orígenes del financiamiento.

En este sentido, las políticas fiscales innovadoras (Parsons, 1982) y la captación de recursos de las empresas multinacionales más pequeñas y del mercado público en Canadá (Powis, 1984) son indicativos de que los recursos para la minería tienen varias fuentes alternativas. El financiamiento para proyectos de pequeña y mediana minería, cuyo flujo de caja generalmente no atrae a las empresas multinacionales más grandes, puede provenir del erario público a través de la emisión de valores o del capital privado con la creación de las empresas conjuntas.

La captación de recursos en países tradicionalmente consumidores de minerales como los del mercado común europeo y el Japón asegura la colocación de la producción, o parte de ella, en contratos futuros, que además tienen la ventaja de asegurar los precios; este tema ha sido debatido ya en la CEPAL, y en el caso latinoamericano se fundamenta además en la cantidad de recursos minerales exportables de que se dispone.

La minería latinoamericana está en distintos estados de evolución y la captación de financiamiento para su desarrollo puede tener diversos orígenes, pero evidentemente en la actualidad en mayor o menor medida depende de la inversión externa.

En cuanto al capital extranjero, el atractivo de cada país latinoamericano para captar el capital necesario para el desarrollo de sus proyectos mineros dependerá parcialmente del proyecto

en sí, de factores tales como competitividad en la escala mundial, la presencia de capitales locales dispuestos a acompañar la inversión y la confianza que se genere en el proyecto. También dependerá de factores como la estabilidad política, las tasas de rentabilidad y los impuestos sobre la repatriación del capital invertido, que son intrínsecos en cada país. Los factores extrínsecos también cumplen papeles decisivos: los precios en el mercado internacional y las reservas del país comprador son algunos de ellos, pero el fundamental suele ser la política de largo y mediano plazo que tenga la empresa inversionista. La diversificación del capital transnacional y de sus empresas, y su visión global de la economía mundial, significan que actualmente los países latinoamericanos compiten entre sí por la inversión minera. Aunque no se pueden dar reglas específicas sobre qué proyectos podrían ser más atractivos para el capitalista, puede sugerirse, en general, que serán los de mayor rentabilidad, o los que permitan tecnologías específicas, incluso aquellos en que la demanda interna del mineral consume parte de la producción o esté asegurada la demanda externa.

Los precios de los metales y el costo del capital hacen que cierto tipo de grandes proyectos mineros, por ejemplo, de metales básicos —cobre, plomo, zinc— con laboreos de 100 a 170 toneladas por día o proyectos de aluminio con fundiciones de 450 000 toneladas por año no presentan rentabilidades atrayentes con respecto al capital necesario para desarrollarlos (más de 500 millones de dólares). Por lo tanto, los países latinoamericanos que dispongan de proyectos de mediano porte, tipo metales preciosos-volcánico-epitermales, o sulfuros-masivos, de alto valor por unidad, pueden resultar más atractivos actualmente al capital transnacional si cuentan con estabilidad política, seguridad del título de propiedad y de las remesas del capital invertido, etc.

VII

Siete prescripciones medicinales

El desarrollo de la minería depende de la existencia del recurso natural y, por ende, del conocimiento geológico que el país tenga de sus recursos, de una estabilidad que permita el planeamiento de la inversión a largo plazo, y de la generación o captación de capitales que financien y renueven el ciclo minero.

En América Latina la interacción entre estos y otros factores ha producido un aprovechamiento minero disparado y muchas veces la falta de las condiciones básicas —estabilidad y conocimiento geológico— ha demorado o impedido la captación del capital necesario para el desarrollo de la minería.

Se presentan a continuación siete propuestas como paliativos tendientes a resolver esta falta de capitales.

La estabilidad

Hemos visto anteriormente que el ciclo minero necesita de tiempo para producir beneficios. Un país institucionalmente estable, donde haya una política minera definida y coherente con sus necesidades, y que cuente con el aval de toda la nación, que incluya las inversiones mínimas necesarias al conocimiento de su geología, y donde el marco legislativo sea claro, representa un riesgo menor, y como tal es más atractivo al inversionista nacional o transnacional.

Programar el desarrollo

En lo que atañe al capital, la política minera debe tener específicamente el aval del gobierno y de su oposición para evitar vaivenes que afecten el ciclo minero. Cuestiones básicas que precisan respuesta y programación son ¿cuál proyecto de desarrollo minero le conviene al país? Identificado este proyecto, ya sea sustitución de importaciones, exportación, desarrollo de minerales específicos como fertilizantes para la agricultura, etc., ¿pueden la industria nacional y el Estado financiarlo? Si no fuera así, como normalmente sucede en los países en desarrollo ¿de dónde provendrá el capital para financiar el proyecto de desarrollo minero? ¿Cómo atraer al capital?

Capitalizar la industria minera nacional

Lo ideal sería conseguir una minería local autónoma y autosustentada pero esto no se consigue ni siquiera en los países de mayor tradición minera donde se advierte que el capital es de origen nacional y transnacional y que siempre hay una carencia de ciertos minerales que deben ser importados.

América Latina depende del capital externo para su desarrollo y la minería no es una excepción. Siendo esta una industria de alto riesgo, el capital latinoamericano prefiere otras opciones de inversión. Las medidas gubernamentales que promuevan la inversión en la industria minera local y su capitalización, y la repatriación del capital de riesgo para minería, son deseables y necesarias, pero deben ser retribuidas por el empresario local quien debe asumir parte del riesgo minero. Una de las formas más comunes de minimizar este riesgo son las sociedades mixtas.

Obtener capital transnacional

La obtención de capital transnacional para el financiamiento de proyectos es un tema vastísimo y de indudables connotaciones ideológicas y políticas. Sin profundizar en estos aspectos, que deben ser motivo de debates constructivos, comprobamos que en el mundo de hoy el capital financia una amplia variedad de proyectos en que los socios comparten beneficios por encima de sus ideologías. Concluimos que no es el capital el *quid* de la cuestión, sino el uso que de él se haga y cómo beneficia al pueblo.

La realidad de la economía mundial nos indica que el financiamiento externo es de suma importancia para el desarrollo latinoamericano. Cuál debe ser ese desarrollo es parte del debate propuesto por Paz (1985). La realidad también nos indica que el capital transnacional y también el nacional buscan fundamentalmente maximizar sus ganancias. ¿Cómo conciliar esto con la meta de atraer capital externo y maximizar para el país (gráfico 11) los beneficios del proyecto minero?

La experiencia nos enseña que quien contro-

la el financiamiento generalmente cuenta con poder para maximizar sus beneficios. Pensamos entonces que la política para atraer capital extranjero debe considerar primordialmente cómo captar y cómo contratar estos capitales, precisando que el término controlar en este caso es relativo y pasa por saber negociar.

Saber promover los proyectos incluye la identificación de los posibles inversionistas para darlos a conocer por medios idóneos en los foros adecuados: formar equipos de especialistas en economía minera que puedan negociar con el respaldo de una estabilidad política dentro de marcos legislativos y fiscales claros donde los límites sean precisos para lograr que queden en el país beneficios proporcionales a las ganancias del proyecto.

Negociar con el capital transnacional

Una frase del ministro brasileño O. Aranha ha sido de difícil aplicación en América Latina "no se trata de cerrar las puertas al capital extranjero sino sólo de mantener las llaves en la mano".

¿Cómo negociar, dónde están los límites, qué control mantiene las llaves en la mano? Mis sugerencias no pretenden ser absolutas. Partiendo de la base de que siempre debe considerarse cuál inversionista deja más ventajas al país, hay un sinnúmero de factores que pueden afectar la conveniencia de elegir entre un financiamiento y otro. Se debe escoger al inversionista que asegure un mercado comprador (CEE, Japón, Brasil, etc.), o aquel que aporte un conocimiento técnico específico (*solution mining*, de Francia; *heap-leaching* de Estados Unidos o Canadá; *shaft-sinking* de Sudáfrica, etc.). ¿Qué inversionista satisface las necesidades de capital del proyecto y cuál permite un costo menor del capital (la gran multinacional, la mediana empresa, el inversionista público, o una combinación de varios de estos)?

Creo que toda negociación o asociación fructífera implica beneficios concretos para ambos negociadores: el país soberano y el inversionista que asume el riesgo. Los errores del pasado dieron una lección tanto a América Latina como a algunas empresas transnacionales; de allí que ambas partes sepan hoy negociar mejor (con ventajas para ambos lados). En este contexto la constitución de sociedades mixtas con el capital local

son una condición *sine qua non* cuando algunas empresas mineras consideran inversiones en los países en desarrollo.

Para los latinoamericanos saber negociar también debe significar conocer, no sólo sus recursos y los riesgos, sino también la estructura y la organización del capital transnacional y las empresas que financian la minería. ¿Cómo se manejan sus ejecutivos, cuáles son los minerales que laborean, en qué países trabaja, cuáles son sus conocimientos de América Latina, etc.?

Equilibrar y reestructurar la empresa minera latinoamericana

El desarrollo minero equilibrado y armónico en cuanto al origen del capital es aquel en que las inversiones corresponden tanto al capital nacional, ya sea privado o estatal, como al capital transnacional.

El equilibrio del desarrollo minero no sólo atañe al capital sino también al trabajo. Se ha dicho muchas veces que el mayor capital de las empresas son sus hombres. Sin embargo en América Latina hemos tenido durante el pasado reciente muchos ejemplos de explotación del obrero, y no sólo por el capital transnacional, sino también por el empresario local.

La maximización de los beneficios del proyecto minero implica no sólo capitalización de la empresa nacional sino que debe alcanzar también al obrero y al profesional latinoamericanos, permitiendo que participen en las ganancias. Son necesarias las reestructuraciones de las empresas mineras que promuevan la participación y la cogestión de los empleados.

El hecho de que el trabajador tenga representación en consejos ejecutivos o directivos o que participe de las ganancias capitalizando su trabajo en acciones o dividendos (*gainsharing*) no hace más que promover su responsabilidad frente a la empresa y a su país.

La cooperación latinoamericana: otras ideas

Las ideas sobre cooperación latinoamericana han sido examinadas por Le Guay (1985) y la minería podría entrar en el contexto general de esa cooperación.

¿Sería posible y práctica una multinacional latinoamericana de minería? ¿O se transformaría

en local de conchabanza y burocracia? Si se comenzase por acuerdos bilaterales para satisfacer necesidades regionales complementarias (petróleo, cobre, azufre) y se fortaleciese el intercambio mineral latinoamericano a través de empresas comercializadoras estatales o privadas, ya se habrían alcanzado metas concretas. Ejemplos de complementación minera podrían ser el hierro y el plomo —zinc en el caso de Brasil y Argentina.

Algunos países latinoamericanos podrían incluso atraer inversionistas conjugando la deuda externa con la minería. La conversión de parte de la deuda externa, específicamente las partes de dudosa cobranza, en capital de riesgo aplica-

ble a proyectos en los países deudores, ya está siendo estudiada por algunos bancos. Algunos proyectos mineros podrían convertirse en capital de riesgo como pago de deudas contraídas siempre que se cuantificase y negociase el riesgo. Estas y otras ideas como nos avisa O'Donnell (1985) van a depender de "nada más, nada menos, que la visión, audacia y capacidad de los liderazgos políticos de nuestros países para presentar a sus pueblos verdaderas opciones".

"Poderoso caballero es don dinero" y la opción de equilibrio debe pasar por la unión latinoamericana. "Todo lo alcanzarás solemne loco si lo permite tu estatura".

Bibliografía

- Anderson, D. (1984): The Australian system for regulating foreign direct investment in the mineral sector. *CIM Bull.* Marzo 99-105.
- Barbosa, R. (1984): A propriedade mineral e o capital estrangeiro. *R. Bras. Min.* N° 5, abril.
- Bunge, M. (1985): Entrevista. *Diario El Tiempo.* B. Aires.
- Deverell, J. y the Latin American Working Group (1975): *Falconbridge: portrait of a Canadian multinational.* Toronto: J. Loviner Publ.
- Jones, J.P. (1985): *La evolución de la minería metalífera en el mundo, su problemática y perspectivas futuras con comentarios sobre la Argentina.* Buenos Aires: Conferencia Unión Minera. Mayo.
- Kostuik, D. (1984): *Strategies for funding mine development.* American Mining Congress Paper set N° 7.
- Le Guay, J. (1985): La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos, *Revista de la CEPAL* N° 26. Santiago de Chile.
- Lozada, S.M. (1973): *Empresas multinacionales.* Buenos Aires: Ed. El Coloquio.
- Mikesell, R.F. (1984): The Selebi-Phikwe nickel/copper mine in Botswana: lessons from a financial disaster. *N.R.F.* Vol. N° 3, pp. 270-290.
- O'Donnell, G. (1985): Deuda externa. ¿Por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? *Revista de la CEPAL* N° 27, pp. 27-33.
- Parsons, R.B. (1982): Current trends in the tax environment for Canadian mining operations. *CIM Bull.* Febrero.
- Paz, O. (1984): *Hombres en su siglo.* B. Aires: Talgraf.
- Powis, T. (1984): Juniors keep exploration moving with unique financing. *Canadian mining journal.* 37/34.
- Sampson, A. (1975): *The seven sisters.* Bantam Viking Press.
- Snow, G.G. y B.W. Mackenzie (1981): The environment of exploration; economic organizational and social constraints. *Econ. Geol.* 871-896.
- Stobart, C.H. (1984): The effect of government involvement on the economics of the base metals industry. *Natural resources forum.* Vol. 8 N° 3. Nueva York: Naciones Unidas.
- Toffler, A. (1985): *La empresa flexible.* Barcelona: Plaza Janés.
- Wilson, W.W. (1984): *Mine financing in a climate of economic uncertainty.* American Mining Congress Paper. Set N° 7.
- Woodhall, R. (1983): *Success in mineral exploration. Confidence in prosperity.* Joublin-James Lecture. University of Toronto.

Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros

*Rolando Sanz Guerrero**

La estrategia de desarrollo de los recursos mineros de América Latina se basa en la explotación de los ocho minerales metálicos de mayor demanda en el mercado internacional. La crisis mundial no sólo está determinando una caída de los volúmenes de exportación y del nivel de los precios de estos productos, sino también una disminución en la participación de los países desarrollados en el destino de las exportaciones mineras de América Latina. Entre los nuevos mercados que podrían absorber la producción minera de América Latina, figura su propio mercado, considerado en forma integrada y no como un conjunto de mercados nacionales. Las bases de la dinámica del mercado regional se encuentran tanto en la expansión del consumo per cápita (utilización industrial) como en la sustitución de importaciones de productos mineros, metalúrgicos y manufacturados de base minera y que en forma conjunta representan el 40% de las importaciones extrarregionales.

Para ejecutar esta nueva estrategia es necesario desplegar una acción que se cña a las orientaciones siguientes: a) la diversificación de la estructura de la producción en forma más acorde con las necesidades de la región y con las variaciones del mercado internacional; b) la integración vertical de la producción minera, metalúrgica e industrial para lograr un nivel adecuado de autoabastecimiento regional; c) la puesta en marcha de nuevos sistemas que faciliten el intercambio comercial intrarregional; y d) la ejecución de programas y proyectos de cooperación horizontal a fin de difundir el importante cúmulo de conocimiento tecnológico que se encuentra disperso entre las diferentes empresas e instituciones de la región.

*Funcionario de la División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL. El autor agradece la valiosa cooperación de la Sra. Georgina Ortiz en la preparación del presente trabajo.

América Latina es una región rica en recursos naturales no renovables. Tiene en su subsuelo gran variedad de recursos, tanto minerales metálicos como energéticos. Pese a ese potencial, la estructura productiva de la región se concentra en ocho minerales metálicos destinados en su mayor parte al mercado internacional.

En el sector minero de la región ha predominado un patrón de desarrollo cuya explotación y transformación ha dependido más de las necesidades de acumulación de los países del centro que de las de reproducción interna. El sector minero ayuda así a los países de la región a obtener insumos, maquinarias, equipo y otros bienes manufacturados requeridos para la satisfacción de sus propias necesidades, lo que determina la diferencia entre los valores de uso de los minerales para los países industrializados y los de intercambio para los en vías de desarrollo. Mientras que para los primeros la eficiencia consiste en obtener estos recursos al menor costo o precio posible, para los segundos está en función de la mayor cantidad de bienes intermedios y manufacturados que se obtiene por su intercambio y que depende tanto del volumen y del precio de las exportaciones como los de las importaciones. Si se considera que por razones estructurales de producción, la demanda-precio de las importaciones de los países en desarrollo es inelástica, ante un incremento del precio de éstas, se reacciona con un incremento del volumen de las exportaciones, lo que supone el deterioro secular de la relación de precios del intercambio. Esta diferencia entre el valor-precio y el valor de intercambio ha determinado un conflicto permanente entre los intereses de los países industrializados y los en desarrollo, conflicto que no ha podido ser solucionado en los diferentes foros internacionales, siendo su expresión más dramática la escalada de los precios de los hidrocarburos desde fines de 1973.

I

El mercado internacional de los productos mineros

La situación de América Latina sufrió un vuelco dramático en el período 1980-1985 al reducirse el ritmo de expansión de sus exportaciones y de

los precios de las materias primas; los productos manufacturados se enfrentaron con nuevas políticas proteccionistas por parte de los países desarrollados y los precios de las importaciones subieron, incluso en forma diferencial y desfavorable para la región. Paralelamente las duras condiciones del crédito externo, las altas tasas de interés y los cortos plazos de amortización, determinaron que el servicio de la deuda externa creciera a un ritmo anual del 30% (1975-1982), situación que está llevando a América Latina a la peor crisis financiera y económica de su historia, ya que la tasa de crecimiento del producto total ha presentado, por primera vez en los últimos decenios, valores negativos, lo que exigirá hasta fines del decenio de 1980 importantes inversiones para ajustar las estructuras de la producción y de la exportación, a las nuevas tendencias de la economía mundial y para recuperar los niveles de 1980.

La minería ha seguido en general la evolución del comercio exterior, y gran parte de los cambios ocurridos en su estructura de producción y de consumo puede explicarse por los hechos reseñados. Sin embargo, por sus características, este sector tiene un comportamiento específico, con un mayor crecimiento en los períodos de auge, y de crisis más aguda en los de recesión.

Los países desarrollados de Occidente cuentan con 40% a 45% de las reservas mundiales, aportan 50% a 55% de la producción y su consumo representa del 65% al 70% del total mundial. La diferencia entre la producción y el consumo genera la mayor parte del comercio internacional. Si se considera el conjunto de los productos mineros y metálicos, este grupo de países genera de 25% a 30% del volumen de las exportaciones mundiales y obtiene a cambio el 70% a 75% del ingreso total por la diferencia de valor agregado entre las materias primas mineras y las manufacturas de base minera.

Otra de las características principales del sector minero es la alta concentración de la producción mundial de minerales, tanto por países como por productos. La producción de 20 países, entre ellos Brasil, Chile, México y Perú, representa alrededor del 75% de la producción mundial. Por su lado, 20 productos aportan alrededor del 95% del valor de la producción mundial, entre ellos los ocho minerales metálicos—hierro,

cobre, plomo, zinc, plata, bauxita, níquel, estaño— que constituyen la mayor parte de las exportaciones mineras de América Latina.

La cuantía y distribución de las reservas conocidas de minerales, junto a la facilidad de acceso, son los principales factores físicos que determinan las posibilidades de la producción minera. Según cifras del Federal Institute for Geosciences and Natural Resources de Hannover, sobre reservas para 1981 y producción para 1980, habría limitaciones críticas en el plano mundial para asbesto, plomo, y zinc. Sin embargo, sólo el 10% del territorio de potencial minero ha sido explorado en forma debida en América Latina, y lo propio podría ocurrir en Africa, Asia y los países de economías centralmente planificadas. Las reservas de minerales de la región representaron más del 30% de las mundiales para niobio, columbio, litio, hierro, molibdeno y cobre, y entre 20% y 30% para bauxita, selenio, bismuto, níquel y plata. Al otro extremo, representaron 1% o menos las de cobalto, oro, potasio, vanadio, cromo, magnesio, platino y rutilio.

En el período 1960-1980, gracias a las condiciones económicas favorables, hubo en el mundo un aumento generalizado de las tasas anuales de producción de los diferentes minerales, que iban desde 2.1% para el plomo hasta 8.7% para el potasio. En América Latina, la tendencia fue semejante, aunque el potasio, al revés de lo que ocurrió en el plano mundial, registró una tasa negativa (-5.3%). Para el resto de los minerales de la región las tasas anuales de crecimiento de la producción fueron en la mayoría de los casos más altas que las mundiales.

En 1980-1983 un grupo de 15 minerales presentó tasas negativas de producción en el plano mundial desde -1.4% (plomo) a -16.4% (molibdeno). Siete minerales de la región registraron mayores reducciones que los de la producción mundial: bauxita (-11.1%), cromo (-23.0%), cobalto (-59.1%), fluorita (-9.2%), manganeso (-6.3%) y níquel (-7.8%). En cambio se registró una notable recuperación en hierro, oro, plata, litio y bismuto. La producción latinoamericana de niobio, litio, bismuto, plata, antimonio, bauxita y cobre representa más del 20% de la producción mundial. Con una participación entre 15% y 20% figuran fluorita, telurio, hierro, selenio, barita y estaño. Los niveles de la producción de metales de América Latina fueron muy inferior-

res con relación a su participación en las reservas y la producción de minerales, lo que demuestra la menor importancia relativa de la región en la transformación industrial de sus minerales metálicos. Esa producción sólo representa de 5% a 17% de la producción mundial en los casos del bismuto, estaño, cobre, manganeso, plomo, zinc, bauxita y níquel.

La evolución de la demanda mundial de productos mineros no fue uniforme ni por regiones ni por productos en 1965-1983. Un rasgo común fueron las tendencias decrecientes en los subperíodos 1974-1980 y 1980-1983. El consumo mundial de los principales minerales metálicos creció a tasas anuales que oscilaron entre 1.7% para el estaño y 5.6% para el níquel de 1965 a 1974. En 1974-1980, se situó en un tramo de -1.6% para el estaño a 2.1% para el cobre. En el último período (1980-1983) el consumo fue negativo, con excepción del cobre, con tasas anuales que fluctuaron del -8.5% para la bauxita al 1.9% para el cobre. En el período comprendido entre 1965 y 1980 el consumo de América Latina de estos minerales tuvo tasas anuales de crecimiento superiores a los promedios mundiales con cifras desde 4.6% para el estaño a 20.9% para el níquel en el subperíodo 1965 a 1974 y de -2.8% para el hierro a 7.9% para el cobre en el período 1974-1980. En el período 1980-1983 las tasas anuales del consumo de América Latina fueron superiores a las del promedio mundial en los casos del hierro (19.9%), níquel (0.0%) y estaño (-3.1%); en cambio fueron inferiores a este promedio para la bauxita (-10.9%), el cobre (-13.3%), el plomo (-8.1%) y el zinc (-4.9%).

Los bajos niveles de industrialización y de transformación de los minerales en América Latina se traducen en un escaso consumo per cápita de metales y minerales no metálicos en comparación con los promedios mundiales: de 15% a 25% del consumo mundial para platino, fluorita y bismuto; de 5% a 15% para manganeso, antimonio, asbesto, plomo, cobre, potasio, magnesio, zinc y mercurio; y menos de 5% para los demás. Si bien es cierto que las variaciones del consumo regional implican todavía volúmenes poco importantes, son más dinámicas (con mayores tasas de crecimiento) que las de las exportaciones.

Los cambios en las estructuras de producción y consumo de los minerales en los países desarrollados se trasuntan en la participación de Améri-

ca Latina en el comercio exterior de estos productos. Entre 1970 y 1980 la participación de las exportaciones minerales decreció de 15.20% a 13.54% y subió a 17.01% en 1983. En cambio las exportaciones de metales presentaron una tendencia decreciente en todo el período con una participación del 4.7% en 1970, 3.72% en 1980 y 3.5% en 1983. A precios corrientes las exportaciones de minerales crecieron a una tasa anual de 7.9% entre 1980 y 1983, después de una caída anual de -1.1% entre 1970 y 1980, determinada esta última cifra por caídas anuales del -7.0% y -6.9% de las exportaciones destinadas a los Estados Unidos y Canadá, respectivamente. Los mayores incrementos del período 1980-1983 se lograron en las exportaciones destinadas a Canadá con tasas anuales de 32.6%; a otros países en desarrollo 12.8%; y al mercado intrarregional, 7.0%. Entre 1970 y 1983 las exportaciones de productos metálicos a precios corrientes tuvieron una caída anual de -2.1% derivada en gran medida de la disminución de las exportaciones destinadas a Canadá (-30.7%), países de la Comunidad Económica Europea (-6.6%), otros países desarrollados (-3.9%) y Japón (-3.7%). En cambio las exportaciones de metales destinadas a los países de economía centralmente planificada se incrementaron a tasas anuales del orden del 21.0% y del 17% las correspondientes a otros países en desarrollo.

Las exportaciones extrarregionales de América Latina estuvieron constituidas por los siguientes minerales incluyendo los porcentajes respecto a sus niveles de producción: antimonio (72%), bauxita (86%), bismuto (51%), cadmio (40%), cobalto (71%), cobre (69%), estaño (69%), hierro (83%), litio (98%), molibdeno (79%), níquel (76%), niobio (100%), oro (67%), plata (91%), plomo (24%), rutilio (100%), selenio (91%), telurio (99%), tungsteno (66%), zinc (62%). En términos de valor, ocho representaron alrededor del 95% de las exportaciones totales de minerales, las que aportan el 10% de las exportaciones totales de bienes de la región. Sin embargo, esta relación es más alta en Bolivia (59%), Chile (53%), Guyana (44%), Jamaica (76%), Perú (34%), República Dominicana (13%) y Suriname (82%).

La estructura de las importaciones extrarregionales de América Latina estuvo constituida en 1980 por 11 productos, siete de los cuales repre-

sentaron el 99% del valor de las importaciones de minerales de ese año. El grupo estuvo conformado por los siguientes minerales con las proporciones correspondientes al abastecimiento total: asbesto (57%), barita (6%), cromo (16%), fluorita (1%), magnesio (5%), mercurio (79%), platino (99%), potasio (86%), rocas fosfatadas (52%), uranio (47%) y vanadio (22%).

La crisis repercutió de distinta manera en las estructuras de producción, consumo y comercio exterior de minerales, en lo que toca a los precios relativos. Los minerales se clasifican en tres grupos: los que presentan una tendencia creciente a mediano plazo (1985-1990), columbio, barita, plata, litio, magnesio, bauxita, tantalio, telurio, zinc, vanadio, selenio, cromo y bismuto; los que mantendrían un nivel casi constante, arsénico metálico, cobalto, oro, ilmenita, fluorita, rutilio, níquel, manganeso, mercurio, cobre, rocas fosfatadas, antimonio y cadmio; y los que acusan una tendencia decreciente, torio, potasio, platino, molibdeno, azufre, estaño, hierro, plomo, tungsteno y asbesto. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que el valor de intercambio para la región ha sufrido un deterioro constante a partir de 1950 (cuadro 1).

Los países industrializados sustentaban su posición con el argumento tradicional de que los países lograrían mayor cantidad de producto si

se especializaban en la producción en la que presentarían mayores ventajas comparativas. Siendo así, los países en desarrollo que contaban con mayor abundancia relativa de mano de obra y de recursos naturales debían dedicarse a la producción de minerales y metales, mientras que los países industrializados, con mayor abundancia relativa de capital y tecnología y con mayores mercados de consumo, debían especializarse en la producción de metales y manufacturas de base mecánica. Se suponía que por el agotamiento paulatino de los yacimientos mineros a largo plazo subiría el precio relativo de los minerales. Por su parte, las manufacturas sometidas a cambios tecnológicos periódicos, que aumentarían las ventajas de las economías de escala, estarían en condiciones de lograr costos y precios reales decrecientes. Las cifras anteriores demuestran que sucedió todo lo contrario, ya que en la teoría tradicional no entraron aspectos como las variaciones de la elasticidad-ingreso de la demanda con valores decrecientes en los casos de los productos primarios y de evolución positiva en el caso de las manufacturas, ni las fuertes presiones sindicales en los países desarrollados por elevar sus salarios de acuerdo con las variaciones de la productividad, ni la gestión de las empresas transnacionales que por intermedio de sus filiales, integran a la postre el proceso de producción

Cuadro 1
AMERICA LATINA: VALOR DE INTERCAMBIO
DE LAS EXPORTACIONES MINERAS, 1950 a 1985

Años	Indice de precios reales de las exportaciones mineras	Indice de precios reales de las importaciones de manufacturas	Indice de la relación de precios del intercambio
1950	100	100	100
1955	102	117	88
1960	89	128	70
1965	104	132	79
1970	125	147	85
1974	119	262	45
1978	73	386	19
1980	90	465	19
1981	80	442	18
1982	74	433	17
1983	76	415	18
1984	69	403	17
1985	62	424	15

Fuente: CEPAL (1986).

y comercialización de las actividades mineras, metalúrgicas e industriales de base minera.

Estos aspectos están mostrando que la estructura del mercado internacional favoreció más a los países industrializados; el deterioro que significó para el cumplimiento de los objetivos de los países en desarrollo, los ha motivado a defender sus intereses en diferentes foros internacionales. Así, la declaración en el décimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, concretó en 1974 un programa que resume las aspiraciones de estos países: el Nuevo Orden Económico Internacional. Posteriormente tanto los países desarrollados como los de la OPEP rehusaron dialogar sobre el tema e insistieron en que el comercio internacional estaba gobernado por las leyes económicas de un mercado competitivo y que las decisiones multilaterales deberían continuar en el marco del GATT, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En 1976 la UNCTAD aprobó el Programa Integrado de los Productos Básicos, que incluye la negociación de una serie de convenios para un grupo seleccionado de recursos. El elemento fundamental de ese Programa es el Fondo Común, instrumento destinado a cubrir las necesidades financieras derivadas del funcionamiento de los convenios. En estos convenios participarían los países productores y consumidores, a objeto de ordenar el mercado de cada recurso. Sin embargo, la falta de resultados concretos está determinando nuevas frustraciones en los anhelos de los países en desarrollo. Resultado similar tuvo la Conferencia de Cancún, en 1981; sin embargo, allí se presentó un planteamiento de Francia, apoyado por Canadá y Suecia en el sentido de que los países desarrollados discutieran con los representantes del Grupo de los 77 una asignación de recursos de largo alcance y un plan de cooperación técnica, planteamiento que tropezó con la cerrada oposición de los Estados Unidos y del Reino Unido y que, por diversas razones, fue compartida por Japón, la República Federal de Alemania y los países de la OPEP.

Esta situación de conflicto ha llevado a los principales países industrializados a establecer una serie de medidas encaminadas a minimizar la utilización de los recursos mineros no existentes en sus territorios y a disminuir su dependencia de posibles interrupciones en el abastecimiento

externo. A su vez, los países exportadores, a fin de enfrentar urgentes problemas de balanza de pagos, han adoptado diferentes medidas para maximizar sus ingresos de la exportación minera, entre ellas, el establecimiento de cuotas voluntarias de producción y exportación a fin de mantener o elevar los precios.

El alto grado de dependencia que tiene la industria de los Estados Unidos de las importaciones de ciertos productos mineros como el antimonio (51% de sus requerimientos), asbesto (80%), bauxita (94%), cobalto (91%), cromo (90%), estaño (80%), manganeso (98%), níquel (72%), plata (50%), potasio (68%), tungsteno (52%) y zinc (67%), preocupa al gobierno por lo que se han propuesto una serie de medidas de diversa índole, como las siguientes:

a) Fomentar la inversión minera en el extranjero con programas y proyectos propios o compartidos, en tanto no se lesionen los intereses de la minería interna del país. Los principales incentivos se basan en la reducción o eliminación de la doble tributación, rebajas arancelarias y sistemas de arbitraje internacional para resolver los conflictos por nacionalización o expropiación.

b) Estrechar relaciones comerciales con África del Sur, Australia, Canadá y México, proveedores mineros importantes para los Estados Unidos.

c) Reforzar su poderío naval para proteger las vías marítimas fundamentales, sobre todo las relacionadas con el transporte de hidrocarburos.

d) Plasmar en acciones concretas el concepto de la Alianza Trioceánica (agrupación de los países de la OTAN, más África del Sur, Arabia Saudita, Australia, Brasil, Egipto, Indonesia, México, Nigeria, Singapur y Zaire). Con esta alianza se conseguiría no sólo una mayor fuerza militar y económica, sino también una gran concentración del conocimiento científico, de los alimentos, de las reservas de petróleo y de los principales minerales.

La Comunidad Económica Europea también depende en alto grado de la importación de minerales. Cuenta con 20% de recursos propios, 40% de otros países desarrollados y 40% de los países en desarrollo. Para los principales productos sus necesidades de importación, en porcentajes del abastecimiento total, serían las siguientes: alúmina 84%, antimonio 91%, asbesto 82%,

cobalto 100%, cobre 67%, cromo 100%, estaño 95%, hierro 79%, manganeso 99%, mercurio 86%, molibdeno 100%, níquel 80%, oro 99%, plata 98%, plomo 45%, rocas fosfatadas 99%, tungsteno 77%, vanadio 100% y zinc 52%. Al parecer, la Comunidad no tiene grandes posibilidades de aumentar su autoabastecimiento, pues por ser el centro consumidor más antiguo casi ha agotado sus recursos. Un alto grado de dependencia podría ser soportable en la medida en que se logre diversificar las fuentes de abastecimiento; sin embargo, si bien la inversión directa europea ha sido estable durante muchos años, no ha alcanzado los niveles de Estados Unidos y Japón. Por otro lado, estas inversiones se han orientado preferentemente a otros países desarrollados, políticamente más estables, pero también con altos índices de autoconsumo. Los aspectos anteriores han aconsejado a la Comisión de la Comunidad a proponer la realización de una serie de gestiones conjuntas.

En 1975 la Comisión presentó al Consejo un análisis de los riesgos que comportaba para Europa el elevado grado de dependencia del suministro de las materias primas mineras de los países del Tercer Mundo, que proponía las orientaciones básicas para el desarrollo de una política comunitaria en este campo. Estas orientaciones se centran en la seguridad del abastecimiento a largo plazo; la necesidad de dar garantías a las inversiones mineras en el exterior; la estabilización de los precios; la posibilidad de incrementar los recursos mineros de la región; y el aprovechamiento de las economías de escala en la transformación industrial de esas materias primas.

En 1978 los organismos de la Comunidad declararon prioritario al sector minero y propusieron otra serie de medidas conjuntas enderezadas también a fomentar la exploración y producción de los recursos propios y a facilitar el acceso de los recursos mineros provenientes del exterior. Entre ellas figura la realización de un programa plurianual (1978-1981) de investigación y desarrollo de los recursos propios.

Posteriormente se amplió el alcance de este programa al período 1982-1985. Además en enero de 1978 la Comisión presentó una comunicación al Consejo, en que se definían las orientaciones de la gestión comunitaria en materia de inversiones en los países en desarrollo y que básicamente se refieren a las actividades de sus empresas mineras en el exterior: exploración e inversión en el marco de un sistema de promoción y protección de esas inversiones.

Hasta el momento se han firmado las etapas I, II, y III del Convenio de Lomé con 66 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), asociados al Convenio. El sistema STABEX fue aplicado desde el primer Convenio, y tiene como objeto corregir los efectos de una bajada brusca de los ingresos de exportación de los ACP mediante una transferencia financiera del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que se suspende cuando se restablecen las situaciones iniciales. En este sistema está incluido el mineral de hierro. El SYSMIN es el régimen previsto para otros minerales y fue establecido en el Convenio de Lomé II. Ofrece a los países del grupo ACP la protección mínima indispensable para mantener y desarrollar su capacidad de exportación en casos de catástrofe natural, acontecimientos políticos graves o caída de precios. El campo de aplicación cubre las exportaciones de cobre y cobalto originadas en Zambia, Zaire y Papua —Nueva Guinea, de fosfatos de Togo y Senegal, manganeso de Gabón, bauxita y alúmina de Guinea, Jamaica, Suriname y Guyana, estaño de Rwanda y piritas y hierro de Mauritania y Liberia. Con el propósito de desarrollar el potencial minero del grupo de países ACP, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ofrece la correspondiente asistencia técnica y financiera mediante convenios de préstamos a largo plazo.

El Japón asimismo depende en grado sumo del abastecimiento externo de minerales: antimonio 100%, asbesto 99%, bauxita 100%, cobalto 100%, cobre 87%, cromo 99%, estaño 96%, hierro 99%, manganeso 97%, molibdeno 99%, níquel 100%, oro 94%, plata 73%, plomo 75%, rocas fosfatadas 100%, tungsteno 75%, vanadio 100% y zinc 59%. A fin de obtener un abastecimiento regular con el menor costo posible, el Japón ha practicado una política de diversificación de sus fuentes externas, localizadas principalmente en países del Pacífico y Asia, en Australia, en América del Sur y excepcionalmente en países africanos. Esta política tiene dos instrumentos principales: contratos de venta a largo plazo asociados a préstamos para equipos mineros, y la participación directa (*joint-venture*) en proyectos o empresas mineras.

La URSS es el segundo productor de minera-

La URSS es el segundo productor de minera-

les del mundo tras los Estados Unidos; posee grandes reservas de minerales no energéticos y desempeña un importante papel en el intercambio, al extremo que sus exportaciones de minerales, de metales y de combustibles representaban en 1979 el 50% del valor total de sus exportaciones. Sin embargo, en los últimos años han descendido notablemente, a la par que han crecido las importaciones del grupo de países de economía centralmente planificada, en especial las correspondientes al cromo, al estaño y al plomo. Se calcula que las necesidades de importación de los principales minerales acusarían los porcentajes siguientes con respecto a la demanda total de la URSS: antimonio 20%, barita 50%, bauxita 50%, cobalto 43%, estaño 11% y fluorita 47%.

Hasta la fecha ha tenido muy poco éxito el intento de los países productores de minerales de controlar el mercado de sus exportaciones. Esos intentos tienen por objeto mantener o subir los precios en situaciones de exceso de oferta que se producen en los períodos de baja expansión de la actividad económica de los países industrializados; evitar un mayor deterioro de la relación de precios del intercambio con los países desarrollados; y maximizar los ingresos de divisas para resolver los problemas de balanza de pagos. Las iniciativas más serias de mancomunar los intereses de los países productores fueron la constitución de carteles (CIPEC, IBA) a semejanza de la OPEP; sin embargo, no han operado con la eficacia esperada, por diferentes razones como la sustitución de los objetivos para los que fueron creados y la falta de afinidad política entre sus concepciones y sus procedimientos.

Además de las posibilidades de constituir oli-

gopolios de países productores, debe tenerse presente que en el mercado de minerales se presentan asociaciones oligopolistas de empresas transnacionales con una mayor tendencia a integrar horizontalmente a un número creciente de minerales, incluso aquéllos que pueden sustituirse, aparte las que todavía proceden a la integración vertical de fases sucesivas del proceso de producción y transformación industrial de los diferentes minerales. Estas empresas sirven, como es lógico, a sus propios intereses, los que en ciertos casos y circunstancias podrían coincidir con los de los países productores, y habría así posibilidad de efectuar una acción conjunta, por ejemplo, para la defensa de los precios, para luego determinar la distribución del ingreso marginal. Aparte de este tipo de empresas, hay otra serie de compañías internacionales que comercializan materias primas mineras y ejercen distinto grado de influencia y control en estos mercados. La crisis mundial ha venido a reforzar la importancia de estas empresas y a mejorar su capacidad para captar beneficios. Con ello se han convertido en agentes dinámicos de la comercialización de minerales, por lo que también existiría la posibilidad de que los países productores pudieran asociarse con ellas o constituir organizaciones propias de este tipo.

Tanto la política comercial de los países importadores como la de los países exportadores podría conducir a cierta estabilidad del mercado de minerales, pero no sería suficiente para superar los problemas del conflicto minero, el que seguirá coadyuvando a la postración económica de los países en desarrollo, con las consiguientes secuelas de inestabilidad política y social.

II

La crisis y perspectivas del mercado internacional

En general podría definirse como crisis económica un período de difíciles y costosos cambios en las estructuras de consumo, de producción y de comercio exterior, que a su vez se expresan en nuevos valores de las tendencias y parámetros del período anterior. El modelo vigente desde la conclusión de la segunda guerra mundial basaba

su dinámica en la rápida expansión del comercio exterior, con un amplio intercambio de manufacturas entre las economías industrializadas del norte y de manufacturas por materias primas entre los países del centro con los de la periferia. La producción se caracterizaba por el predominio de los medios mecánicos y el comando huma-

no directo sobre los procesos de producción y por la gran distancia tecnológica y de acumulación de capital que separaba a los países desarrollados de los países en desarrollo. El consumo masivo de bienes se caracterizaba también por una creciente elasticidad-ingreso para las manufacturas y decreciente para los bienes primarios.

Superada la crisis, la economía mundial está presentando una situación muy diferente en que se están imponiendo las prácticas proteccionistas para las industrias rezagadas y predominan en las industrias de avanzada las nuevas tecnologías de robotización y de controles y de comandos programados y automatizados. Estas tecnologías reducen la demanda directa de mano de obra y los coeficientes de utilización de los principales recursos mineros y energéticos por unidad industrial producida. Esta nueva estructura industrial responde a los cambios que se están produciendo en los niveles y patrones del consumo, que se caracteriza en los países desarrollados por un alto grado de saturación con respecto de los bienes manufacturados de uso duradero y por una alta elasticidad-ingreso para los servicios, sobre todo los basados en la informática y la electrónica.

La economía mundial después de la crisis ofrecería pues condiciones aún más desfavorables para los países en desarrollo. Por un lado, deberán enfrentar el desafío de lograr recursos suficientes para el servicio de la deuda externa y para modificar sus estructuras de producción y exportación. Por otro lado, difícilmente obtendrán esos recursos gracias únicamente a la expansión de las exportaciones, ya que el aumento de las diferencias en cuanto a tecnología y a acumulación de capital obstaculizaría las exportaciones de manufacturas y habrían disminuido las ventajas comparativas basadas en la mayor disponibilidad relativa de mano de obra y de recursos mineros y energéticos.

En este sentido la inserción de los países en desarrollo en las nuevas condiciones de la economía mundial dependería en una primera etapa de la decisión de los países industrializados sobre los siguientes aspectos básicos:

a) La estatización de la deuda externa por parte de los gobiernos de los países desarrollados para poder renegociarla en condiciones concesionales con bajas tasas de interés y largos plazos de amortización.

b) La transferencia tecnológica en aquellos renglones industriales en que se especializarían los países en desarrollo.

c) La apertura plena a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo en condiciones de competencia.

d) Balanzas comerciales favorables con los países en desarrollo, mediante la concesión de nuevas líneas de crédito, destinadas a acelerar la formación de capital.

Debe reconocerse que a la fecha no existen fundamentos para creer que los países desarrollados se sentirán motivados a adoptar las decisiones indicadas. Los países en desarrollo tendrán que pensar nuevamente en sistemas más autónomos, basados en una primera etapa en la integración de cada uno de los mercados regionales, estrechando a su vez la complementación interregional, la cual tendría como objetivo hipotético la formación de un probable macromercado del Sur. En una segunda etapa, los países en desarrollo podrían lograr una mayor participación en el macromercado del Norte, basada en la combinación del dinamismo comercial que se alcanzaría en la primera etapa, en un acelerado proceso de desarrollo tecnológico y en una adecuada concentración de bienes de capital. En este sentido la estructura productiva tendría que contar con una gran capacidad de ajuste que le permitiera modificar constantemente las ventajas comparativas y explotar los beneficios que de ellas se derivan mediante el análisis permanente de las diferencias importantes que presentan las situaciones y perspectivas de cada uno de los países industrializados.

En valores corrientes, las exportaciones totales de América Latina crecieron a una tasa anual cercana al 20% en 1970-1980 y a menos del 1% en 1980-1984. En este último período aumentaron sobre todo las destinadas a otros países en desarrollo y a los Estados Unidos (8% y 6% anual respectivamente). En cambio disminuyeron las exportaciones intrarregionales (-3.3%) y a los países de la CEE (-2.1%). La tasa anual para las importaciones excedió el 21% en el primer período y bajó en más de 6% anual en el segundo período. Las importaciones que más decayeron provenían de otros países en desarrollo (hidrocarburos) y de Europa (CEE y EFTA) con tasas anuales cercanas al 10%.

El comercio exterior de minerales y metales

Cuadro 2
AMERICA LATINA: DESTINO DE LAS
EXPORTACIONES DE MINERALES
Y METALES
(Por cientos)

	1970	1980	1983
América Latina	6	12	8
Comunidad Económica Europea	37	33	28
Economías centralmente planificadas	5	6	7
Estados Unidos	30	18	21
Japón	11	7	9
Otros países desarrollados	8	9	9
Otros países en desarrollo	1	6	10
Sin clasificación	2	9	8

Fuente: Naciones Unidas (1984).

de América Latina tuvo una evolución similar a la del comercio total (cuadros 2 y 3). Las exportaciones en el primer período registraron una tasa de crecimiento anual de cerca del 14%, y decayeron (-4.4% anual) en el segundo. Las importaciones crecieron en casi 18% en el primer período y descendieron (-8.4%) en el segundo período. Los minerales y metales tuvieron una menor participación en las exportaciones totales de América Latina (de 18% en 1970 a 11% en 1980 y 9% en 1983). La declinación en la participación de las importaciones fue menor con 11.8% y 7% en los años indicados.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: ORIGEN DE LAS
IMPORTACIONES DE MINERALES
Y METALES
(Por cientos)

	1970	1980	1983
Africa	1	1	2
América Latina	11	15	11
Asia	1	1	1
Economías centralmente planificadas	5	4	7
Economías desarrolladas de mercado	81	76	76

Fuente: Naciones Unidas (1984).

Uno de los aspectos relevantes es la disminución que ha sufrido el conjunto de los países desarrollados como mercado de consumo de las exportaciones de minerales y metales de Améri-

ca Latina, resultado tanto de la declinación del crecimiento de las exportaciones destinadas a los países desarrollados, cuyas tasas anuales decayeron de 12% en 1970-1980 a -4.5% en 1980-1983, como de las tasas más favorables de las exportaciones destinadas a los países en desarrollo, con valores de cerca de 32% para el primer período y de 9.5% para el segundo.

En 1983-1984, mientras aumentaban las exportaciones de América Latina a Estados Unidos, permanecían estancadas o declinaban las correspondientes a otros países desarrollados. Sin embargo, frente a su déficit comercial creciente este país acentuó su política proteccionista, lo que ha perjudicado a productos mineros provenientes de América Latina, con lo cual las exportaciones totales disminuyeron en cerca del 2% en 1985, tendencia que se ha mantenido durante los primeros meses de 1986.

Otra causa de esta tendencia decreciente podría encontrarse en la evolución relativa del PIB de los Estados Unidos en el producto mundial, que disminuyó de 38% en 1970 a menos del 28% en 1982. Las proyecciones efectuadas por diferentes organismos señalan que el PIB de los Estados Unidos crecería de 2% a 3.5% en la segunda mitad de la presente década. No es fácil predecir la evolución económica de este país por una variedad de contradicciones estructurales que la han sumido en los últimos años en una serie de períodos recesivos. Tampoco puede ignorarse que está evolucionando de una economía de producción masiva de bienes a una productora de servicios, los que aportan casi 70% del PIB. Así pues, cabe suponer que el crecimiento de la economía depende en la actualidad más bien del capital humano que de la acumulación de capital físico. Sin embargo, entre 1970 y 1983 la inversión bruta en capital fijo aumentó en 60% mientras que el empleo sólo creció en 36%.

Debe tenerse en cuenta además que los servicios dependen de la disponibilidad de los bienes de capital que los generan. Es evidente que el desarrollo de ambos sectores tiene que estar estrechamente relacionado, ya que si el país perdiera la base de producción de los bienes de capital, perdería también el liderazgo tecnológico de los servicios.

Este cambio tecnológico tendría efectos tanto positivos como negativos en los niveles de consumo de los diferentes minerales y metales. Por un

lado, su rápida expansión impulsa a cierto grupo de productos mineros más livianos y de las cualidades requeridas por las nuevas industrias. Por el otro, es menor la utilización de los insumos mineros tradicionales por unidad de producto industrial, aparte de que se están produciendo nuevos materiales que también los reemplazan (como la fibra óptica en sustitución del cobre).

Los procesos anteriores plantean nuevos interrogantes, como si se mantendrán o no los coeficientes que relacionan el crecimiento del PIB y el producto industrial y éste con la utilización de los principales productos mineros exportados por América Latina. Según los parámetros históricos, si el PIB de los Estados Unidos subiera a razón del 2% al 3.5% anual, cabría esperar que su producto industrial creciera del 4.5% al 6.7%. Sin embargo, con los nuevos parámetros del período 1970-1985, que implican un mayor crecimiento relativo de los servicios que de la industria, habría mayor probabilidad de situar la tasa de expansión de este sector en el tramo de 2.6% a 4.5%.

Aparte de su menor expansión relativa, se están produciendo importantes cambios en la estructura del sector industrial y van cobrando mayor dinamismo los subsectores de alta tecnología (aeroespacial, computadores, componentes electrónicos, instrumentos, maquinaria eléctrica y productos químicos), mientras decae la participación de los de mediana y baja tecnología, como los metales y los productos metálicos. Esta situación se traduce en cambios en la estructura de la demanda de minerales y metales, con una rápida expansión de los metales livianos y una reducción de la de los metales pesados, entre los cuales figuran los principales productos de exportación de América Latina.

Así también, se está iniciando la fabricación de nuevos materiales que forman una nueva generación de sucedáneos de los productos mineros y metálicos tradicionales, como los plásticos reforzados y de alta resistencia derivados del poliéster y de fibras de vidrio, carbón, boro, alúmina, silicio y carburo de silicio; los metales y la cerámica reforzada utilizados en industrias estratégicas que requieren materiales resistentes a temperaturas elevadas; los productos del titanio y sus aleaciones, caracterizados por su resistencia a la corrosión, su temperatura, baja dilatación y bajo peso específico; y las fibras ópticas que com-

piten con los metales conductores como el cobre. Por último cabe recordar que este proceso de industrialización nace al socaire de distintas formas y prácticas proteccionistas y de comercio administrado, destinadas a defender las industrias básicas y los subsectores de mayor atraso tecnológico.

Estos aspectos están afectando en diferente grado los patrones de consumo de los principales minerales metálicos exportados por América Latina.

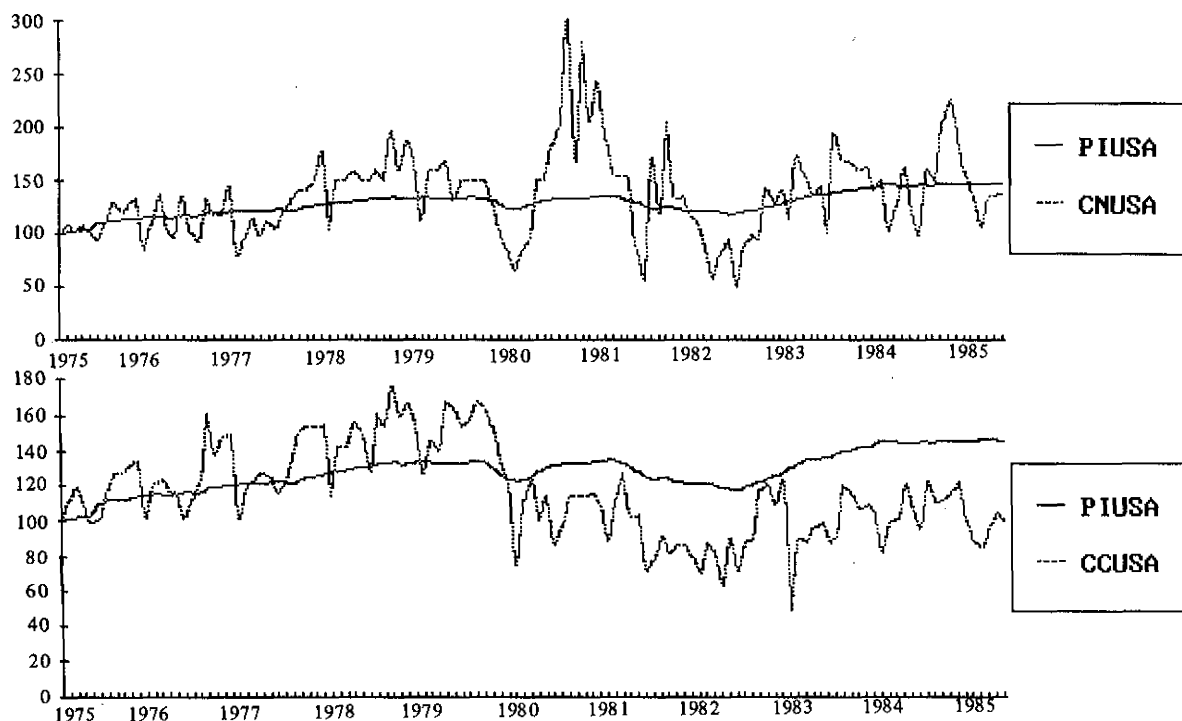
Cobre: en el gráfico 1 puede observarse que el índice de consumo del cobre (utilización industrial) en Estados Unidos solía ser superior al índice del producto industrial hasta junio de 1980; a partir de ese mes ha sido inferior. Con los nuevos parámetros y considerando que el sector industrial crecería a tasas anuales de 2.6% a 4.5%, el consumo de cobre crecería a tasas anuales entre 2.1% y 2.9% con lo que se demorará cerca de 20 años en recuperar el nivel máximo de consumo, alcanzado en marzo de 1979.

Níquel: Hasta octubre de 1983 el consumo guardó estrecha relación con la evolución del producto industrial, con coeficientes técnicos superiores a la unidad. A partir de noviembre de ese año, el coeficiente ha sido negativo y podría estimarse una reducción futura del consumo a razón del 6% anual, si la correlación no disminuye notablemente e invalida la proyección. La disminución del coeficiente de correlación se ha presentado para otros metales durante la crisis (1980-1982) y se supone que fue determinada por el proceso de reconversión de las industrias metálicas. Después (1983-1985) subieron de nuevo, estableciendo nuevos valores para los parámetros de la tendencia histórica. En el caso del níquel la reconversión parece estar efectuándose con cierto rezago en comparación con las demás industrias metálicas y por lo tanto la nueva tendencia sólo se fijará en los próximos años.

Aluminio: El consumo máximo de aluminio se alcanzó también en marzo de 1979. Desde entonces el índice de consumo ha sido inferior al índice industrial, estableciéndose una nueva tendencia (gráfico 11). Aplicando los nuevos parámetros, el consumo de los próximos años podría crecer a tasas anuales del orden del 10%, lo que permitiría alcanzar el máximo de marzo de 1979 a fines de la presente década.

Hierro: En términos de volumen, el hierro es

Gráfico 1
INDICES DEL PRODUCTO INDUSTRIAL DE ESTADOS UNIDOS (PIUSA)
Y DE LOS CONSUMOS DE NIQUEL (CNUSA) Y COBRE (CCUSA)
(Base: agosto 1975=100)



Fuente: United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, varios números; United States Department of the Interior, Bureau of Mines, *Minerals and Materials*, varios números.

el mineral de mayor consumo en los Estados Unidos. En el consumo máximo se acercó a los 7 millones de toneladas en mayo de 1979. La inflexión de la nueva tendencia del consumo se produjo precisamente en ese año alcanzando a diciembre de 1985 un volumen ligeramente superior a los 2 millones de ton (gráfico II). Suponiendo una fuerte recuperación de los niveles de consumo a tasas anuales del 7%, el máximo de 1979 se alcanzaría al finalizar el presente siglo, y sólo entonces podría aprovecharse por completo la capacidad actual de producción.

Plomo: La evolución desfavorable del consumo del plomo a partir de 1976 alcanzó un punto máximo en noviembre de 1983 (gráfico III). Según los parámetros de la nueva tendencia, el consumo del plomo podría seguir disminuyendo a tasas anuales de alrededor del 5%.

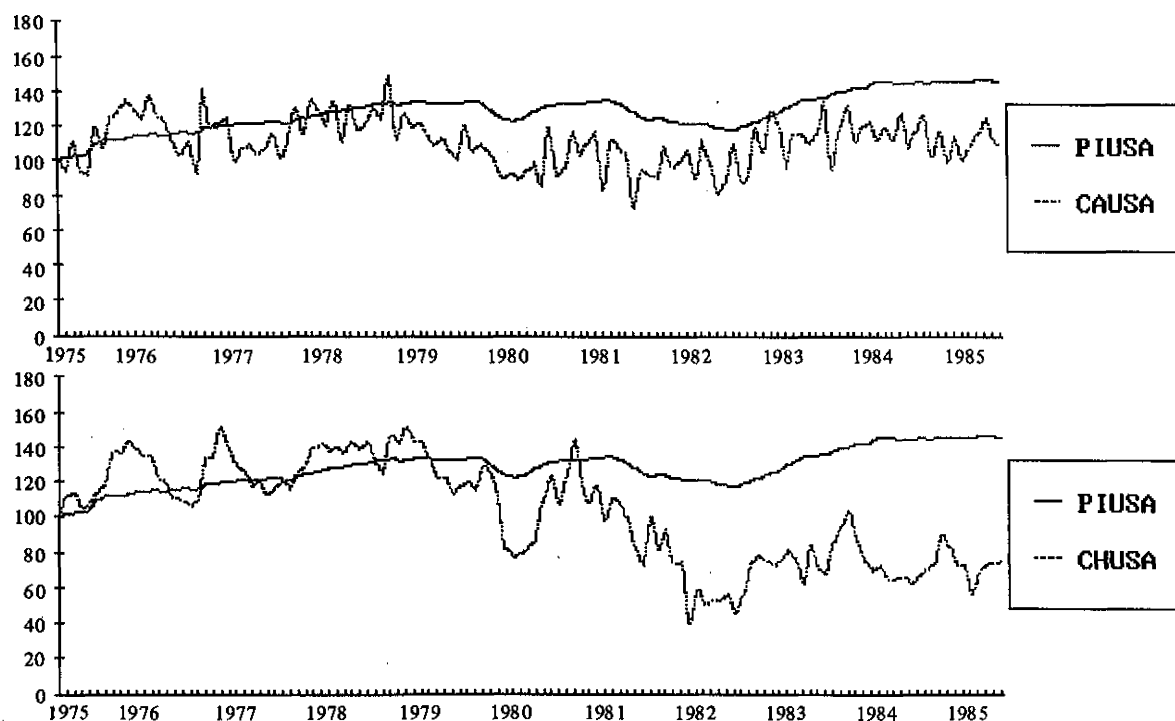
Zinc: De los casos analizados, la industria me-

tálica del zinc fue la que inició más rápidamente su conversión.

El consumo máximo se dio en marzo de 1976 y la nueva tendencia se inició a fines de ese año. Según los nuevos parámetros, el consumo de los próximos años podría crecer a tasas anuales de alrededor del 5%, requiriéndose una década para alcanzar el máximo de 1976.

La evolución del consumo de minerales y metales no ha sido el único factor que ha pesado en las decisiones de producción de los Estados Unidos y de los demás países desarrollados. Otros elementos de juicio han sido, por ejemplo, el deseo, a partir de la crisis petrolera, de disminuir la dependencia de las importaciones de estos productos, mediante incrementos, no siempre rentables, de la propia producción. Otra consideración ha sido la escasez relativa de cada mineral. Por tratarse de recursos no renovables,

Gráfico 11
 INDICES DEL PRODUCTO INDUSTRIAL DE ESTADOS UNIDOS (PIUSA)
 Y DE LOS CONSUMOS DE ALUMINIO (CAUSA) Y HIERRO (CHUSA)
 (Base: agosto 1975=100)



Fuente: United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, varios números; United States Department of the Interior, Bureau of Mines, *Minerals and Materials*, varios números.

este factor impone, en principio, un límite que en cierto punto y plazo podría convertirse en un elemento restrictivo o crítico de las posibilidades de abastecimiento de los minerales. Actualizaron el tema de los límites de los recursos mineros diversos informes que, de una manera u otra, tratan de describir el mundo a finales de este siglo en función de una serie de parámetros.

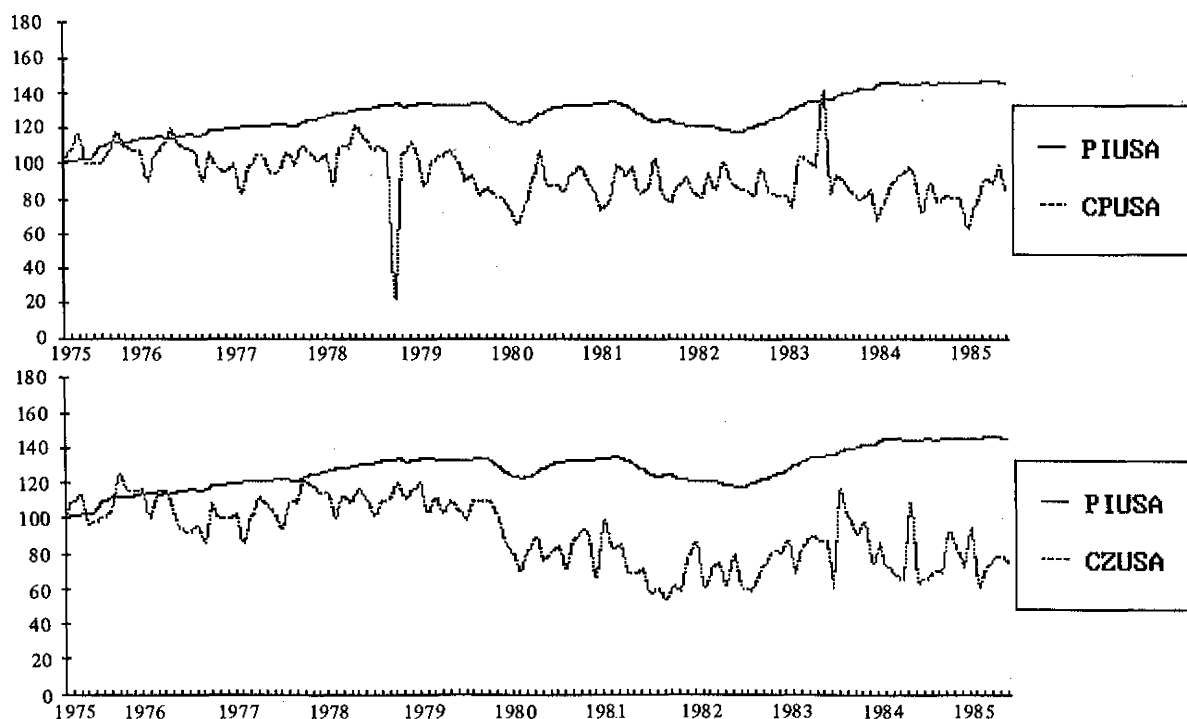
En la hipótesis pesimista de los recursos naturales, Leontief (1977) postula que el grupo de países desarrollados tendría limitaciones críticas de producción hacia el año 2 000 para níquel, zinc y plomo y el grupo de países con economías centralmente planificadas, para estos tres más el cobre.

La OCDE (1979) calculó los recursos mineros que podrían considerarse como reservas ante aumentos importantes de sus precios a mediano y largo plazo, observando que existiría en general

una relación de 3 a 1 entre recursos y reservas. Sin embargo, hacia el año 2 000 se plantearían problemas críticos de producción en el plano mundial para bismuto, mercurio, plomo, zinc, amianto y plata.

El informe Carter (1980) concluyó que la expectativa de vida relativamente corta de algunas materias no implica que se agoten en forma inmediata, pero sí que las reservas de por lo menos media docena de minerales —diamantes industriales, plata, mercurio, zinc, azufre y tungsteno— deben aumentar si han de mantenerse los niveles de producción en los próximos decenios. En función de esas estimaciones, existirían zonas o regiones con elevado grado de disponibilidad y acceso a una serie de recursos mineros, que estarían en mejor posición para aprovecharlos integralmente y realizar el intercambio con otras regiones poseedoras de otros recursos,

Gráfico III
 INDICES DEL PRODUCTO INDUSTRIAL DE ESTADOS UNIDOS (PIUSA)
 Y DE LOS CONSUMOS DE PLOMO (CPUSA) Y ZINC (CZUSA)
 (Base: agosto 1975=100)



Fuente: United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, varios números; United States Department of the Interior, Bureau of Mines, *Minerals and Materials*, varios números.

bienes de capital o tecnología. Esta división teórica de la producción minera a escala mundial reduciría las necesidades a mediano plazo de los recursos financieros destinados a la prospección y exploración de los recursos mineros, con excepción de aquellos que son escasos a nivel mundial como el plomo y el zinc. Sin embargo, los países desarrollados han tomado una serie de iniciativas enderezadas a aumentar su autoabastecimiento, entre ellas las siguientes:

a) Durante los decenios de 1950 y 1960 los países en desarrollo lograron captar hasta 60% de los recursos destinados a la prospección y exploración mineras; en el decenio siguiente la situación se trastrocó de manera tal, que un 80% de esos recursos se concentraron en los propios países desarrollados, entre ellos Australia, Canadá y Sudáfrica. Estados Unidos ha podido así colocarse en los primeros lugares por la tenencia

de reservas de minerales importantes, como amianto, barita, bismuto, cadmio, cobre, fluorita, litio, mercurio, molibdeno, oro, plata, plomo, rutilio, selenio, telurio, tungsteno, zinc y zirconio.

b) En los Estados Unidos y en otros países desarrollados la recuperación secundaria de los metales a partir de la chatarra forma parte de la producción. La chatarra se acumula rápidamente en estos países, que también representan el 90% del comercio internacional de este producto. Se calcula que la producción secundaria de metales representa en la actualidad del 25% (zinc) al 50% (plomo) de la producción total de los países desarrollados y que hacia el año 2000, las reservas de chatarra podrían cubrir cerca del 60% de la demanda mundial de los principales metales.

c) Uno de los factores que determina la situación y el nivel de la oferta y la demanda de

minerales a corto plazo es la formación y utilización de las existencias de estos productos que pueden tener un carácter estratégico, comercial o regulador. Estados Unidos, Francia, Japón y la República Federal de Alemania, que dependen fuertemente de las importaciones de varios minerales, han formado reservas estratégicas destinadas a cubrir períodos de escasez, aunque han sido utilizadas en diferentes ocasiones con fines estabilizadores o incluso comerciales cuando se requería cierta liquidez o se sobrepasaban las estimaciones del consumo.

d) Otro factor que podría afectar la oferta de algunos minerales a largo plazo es la explotación de los nódulos marinos, que suelen estar constituidos por un complejo de óxido de manganeso (8% a 40%), cobalto (0.1% a 2%), níquel (0.2% a 2%) y cobre (0.3% a 1.1%). Se estima que las reservas serían mayores que las terrestres para manganeso, cobalto y níquel y que la posible producción del año 2000 podría cubrir el 100% de la demanda mundial de cobalto, 33% de la de manganeso, 80% de la de níquel y 7% de la de cobre.

El doble efecto de un consumo de lenta recuperación y de las posibilidades de incrementar la propia oferta, no ofrece perspectivas muy halagüeñas para que América Latina pueda expandir fuertemente las exportaciones de minerales y metales que destina a los Estados Unidos, ni siquiera con una rápida recuperación de la economía global de este país, que en términos relativos absorbe todavía más del 20% de las exportaciones latinoamericanas de estos productos.

Los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) constituyen el principal mercado de las exportaciones de minerales y metales de América Latina; sin embargo, esta participación también ha bajado en forma constante (del 37% en 1970 al 28% en 1983). Pese a que la tasa de crecimiento del PIB de la Comunidad durante el período 1974-1982 fue inferior en 70% a la de 1950-1974, se ha mantenido una participación ligeramente creciente en el producto mundial. Esta evolución por lo tanto no puede ser uno de los principales factores que está determinando la caída de las importaciones de minerales y metales provenientes de América Latina. En cambio, la relación entre el PIB y el consumo de metales ha disminuido notablemente (cuadro 4).

Según los nuevos parámetros, la reactivación

Cuadro 4
OCDE:
EVOLUCION DEL MULTIPLICADOR DEL PIB
CON RESPECTO AL CONSUMO DE METALES
(Tasas de crecimiento anual)

	1950-1974	1974-1982
PIB	6.2	1.7
Consumo de aluminio	9.3	-0.4
Multiplicador	1.5	-0.2
Consumo de cobre	3.8	0.6
Multiplicador	0.6	0.3
Consumo de níquel	6.3	-2.9
Multiplicador	1.0	-1.2

Fuente: Association of Geoscientists for International Development (1986).

de la economía europea no traería consigo la recuperación espontánea del consumo de los principales metales, ya que se ha llegado a niveles asintóticos no sólo por los altos grados de saturación, sino también por cambios en la estructura de la producción. A fines del decenio de 1960 se notaba ya que las tasas de crecimiento se debilitaban en ciertos sectores consumidores de minerales y metales y perdían importancia relativa, como la construcción, la siderurgia, la metalurgia, la electromecánica y la química. Esta tendencia se acentuó a partir de 1973 y se difundió a otros sectores como mecánica pesada, motores, máquinas especializadas, máquinas-herramientas y material eléctrico pesado.

Aunque todavía sería prematuro afirmar que este grupo de países está saliendo de la crisis, hay señales de que no estaría lejos aquel día. Entre ellos figuran el control de la inflación; los importantes trabajos de investigación científica y tecnológica, y el nuevo dinamismo y orientación de las inversiones. Estas últimas —con una tasa anual de expansión cercana al 1.5% en 1970-1983— llegaron al 5% en 1984-1985. Estas inversiones se destinaron principalmente a la defensa de la industria nacional y a aprovechar las posibilidades inmediatas de exportación. Se centraron en la producción de bienes de capital de las nuevas industrias, tecnológicamente más avanzadas, y que impartirían mayor autonomía al desarrollo a largo plazo. Este nuevo proceso no significa necesariamente que el mercado de la CEE seguirá siendo uno de los pilares para la expansión futu-

ra de los recursos mineros de América Latina, ya que ésta dependerá más bien de los factores siguientes, de tipo negativo.

a) El avance tecnológico en la exploración, extracción y tratamiento de minerales podrá permitir la explotación de yacimientos hasta hoy ignorados, o no explotados por su actual baja rentabilidad.

b) La tecnología submarina permitirá la explotación de los nódulos polimetálicos de los fondos marinos.

c) La fusión nuclear no sólo permitirá disponer de toda la energía necesaria a un costo conveniente, sino que abrirá también la posibilidad de "destilación" de las rocas, para obtener cualquier mineral.

Las relaciones comerciales entre América Latina y el Japón crecieron paulatinamente hasta 1970, cuando el Japón absorbía el 11% de las exportaciones latinoamericanas de minerales y metales, proporción que bajó al 7% en 1980, volviendo a subir en 1983 (9%). Las cifras preliminares del período 1984-1985 apuntan a una nueva caída de la participación del mercado japonés. El crecimiento del primer período se explica por cierta complementariedad entre ambas economías y por el dinamismo de las inversiones japonesas en la región, pero no el comportamiento irregular del período 1970-1985, que tampoco es atribuible a la evolución general de la economía japonesa, cuya continua expansión le ha permitido elevar paulatinamente su participación en el producto mundial.

Al parecer estas variaciones se han producido no sólo por cambios en las estructuras de consumo y producción, sino también por la política económica internacional del Japón. Destaca el impresionante desarrollo tecnológico del sector manufacturero en el Japón que en poco tiempo le ha permitido alcanzar los niveles de productividad de los Estados Unidos y aun sobrepasarlos en sectores tan importantes como el siderúrgico-metalúrgico, material eléctrico, electrónica y metalmecánica. Este progreso tecnológico ha permitido una reducción importante de los insumos mineros y metálicos por unidad de producto industrial. Además, Japón destina parte importante de su producción industrial al mercado de exportación, con lo cual ha logrado una mayor flexibilidad y dinamismo en los cambios estructurales de su producción, sin sufrir perío-

dos críticos de reconversión y ajuste. La transformación tecnológica no sólo ha sido aplicada a las industrias de punta, sino también a las industrias básicas. Hacia 1978 la siderurgia, por ejemplo, ya contaba con las siguientes características: mayor grado de integración vertical de la producción con importantes economías de energéticos; automatización y robotización de las nuevas plantas, ahorrando la mano de obra directa que se ocupa en nuevas actividades; incrementos importantes en la capacidad de producción de las nuevas plantas, que utilizan también nuevos procesos; y reducción de los costos de producción y mayor fuerza de competencia en el mercado internacional.

La eficiencia del Japón en la competencia internacional se atribuye a la cooperación entre el gobierno, el sistema financiero y las empresas de producción para alcanzar metas y objetivos predeterminados; la cuidadosa selección de las industrias destinadas a la exportación, otorgándose apoyo preferencial a su desarrollo; la selección de productos homogéneos que puedan penetrar mercados diferenciados para el máximo aprovechamiento de las economías de escala; la aplicación de refinados métodos de producción para mantener la reputación de calidad y una evolución adecuada de los precios y de la rentabilidad; la programación y expansión de las inversiones en el exterior para ampliar y utilizar el excedente comercial; y la gran lealtad del trabajador japonés para con su empresa, lo que evita fuertes presiones salariales e importantes alzas de los costos de producción.

Queda el interrogante de que la economía japonesa sea capaz de mantener en los próximos decenios su supremacía económica, frente al progreso de los demás países industrializados para ajustar sus propias estructuras productivas y a la dependencia exterior de la economía japonesa.

El Japón registra altísimos índices de ahorro interno y por lo tanto una importante sobreinversión con respecto al consumo de su propio mercado; por esta razón tiene imperiosa necesidad de colocar sus excedentes exportables en el mercado internacional. Cabe recordar que ya en 1985 y por la presión externa de revalorizar su moneda, perdió parte de su dinamismo exportador, con los consiguientes efectos negativos sobre los niveles de su producción industrial. Por otro

lado, las importaciones del Japón no guardan proporción con sus exportaciones, ya que produce todo lo que puede, entre otros objetivos, para mantener bajos los índices de desocupación estructural de la mano de obra. En consecuencia genera un gran superávit comercial que le permite aumentar sus inversiones en el exterior, en especial para abrir nuevos mercados para sus exportaciones, lo que determina una nueva dependencia de la producción de la economía internacional. En estas circunstancias no es de extrañar que el Japón propugne una nueva división internacional del trabajo, por lo cual ese país tendrá que contribuir a la reactivación de la economía, esforzándose por observar una conducta responsable en el comercio de exportación, por refinar la estructura de su exportación, por producir bienes y servicios con mayor valor agregado, por diversificar los mercados de exportación, y por incrementar las importaciones de manufacturas, el desarrollo tecnológico y la cooperación económica (Hosono, 1985).

Es posible que las primeras iniciativas del Japón en este sentido sean la formación y consolidación de un nuevo proceso de desarrollo internacional con vértices en Japón, China y los demás países asiáticos de industrialización reciente (¿hacia un macromercado del Pacífico?) y que también están dirigiendo sus economías hacia el mercado internacional con mayores tasas de crecimiento que las de las exportaciones mundiales. Toda tentativa de estrechar relaciones con el Japón tendría que tener presente la fuerte competencia que caracteriza a este conjunto de países, que quizá podría representar un mercado de gran capacidad adquisitiva para las exportaciones latinoamericanas futuras de base minera, ya que exceptuado el Japón, el consumo de estos productos se encuentra todavía muy lejos de la saturación.

A pesar de la caída de la participación del PIB de los países del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) en el producto mundial, el intercambio de minerales y metales con América Latina ha crecido entre 1970 y 1983 al subir su participación en las exportaciones y en las importaciones de América Latina del 5% al 7%. Por falta de información no pueden precisarse los cambios que están ocurriendo en las estructuras de producción de estos países; sin embargo en diciembre de 1985 aprobaron un programa de

cooperación tecnológica para los próximos 15 años en materia de electrónica, automatización industrial, biotecnología, energía nuclear y fabricación de nuevos materiales. Estos países todavía no han alcanzado altos niveles de saturación en el consumo de minerales y metales pero, por efecto del fuerte endeudamiento de ambos grupos de países y la escasa disponibilidad consiguiente de divisas, es posible que la expansión del intercambio tenga que efectuarse sobre la base de un comercio compensado o de trueque.

La participación del PIB de los demás países en desarrollo en el producto mundial creció del 9% al 13% en el período 1970-1982; de la misma manera su participación en el destino de las exportaciones latinoamericanas de minerales y metales subió del 1% al 10% en 1970-1983. Sin embargo esta expansión se debió en gran medida al auge petrolero, ya que las mayores tasas de crecimiento del PIB se dieron en los países del Medio Oriente y de África del norte. De todas maneras conviene explorar en forma más sistemática los mecanismos que podrían incrementar la complementación Sur-Sur. Podría darse prioridad a aquellos aspectos que obstaculizan un mayor intercambio, como las barreras arancelarias, los trámites aduaneros, el financiamiento de las exportaciones, los medios de transporte y comunicación y otras obras de infraestructura como puertos e instalaciones de almacenamiento.

La crisis minera se agudizó en el subperíodo 1980-1983 y afectó de distinta manera a los diversos productos. Mientras la producción de 80% de ellos registró tasas decrecientes o negativas, el grupo restante no sólo acusó tasas positivas, sino que en algunos casos fueron más altas que en el período anterior. A juzgar por la evolución reciente, las perspectivas a mediano plazo de los principales minerales podrían ser las siguientes:

Antimonio: Subordinado su uso a los vaivenes de la industria automotriz y de la construcción residencial, presentó una demanda muy baja en 1983, con un repunte entre enero a mayo de 1984, y una nueva caída en junio. El mercado fue controlado básicamente por Sudáfrica, Bolivia y China. Se espera que su precio mantenga una tendencia sin variaciones a mediano plazo. Las necesidades de importación equivalen al 100% del consumo del Japón, 91% de la Comunidad Económica Europea (CEE), 51% de Estados Uni-

dos y 20% de la URSS. Los principales abastecedores de la región son Bolivia, México y Perú.

Bauxita-aluminio: Los precios del aluminio subieron rápidamente en 1978-1980 para bajar de nuevo en 1981-1982. En 1983 la expansión de la demanda en Estados Unidos y Japón junto con reducciones de la producción determinaron una disminución de las existencias con una presión alcista sobre los precios. Sin embargo, la caída de los precios durante el primer semestre de 1984 está mostrando una nueva situación de sobreproducción de aluminio. Una nueva reducción de las existencias hizo que los precios del primer semestre de 1986 subieran 20% en comparación con el último trimestre de 1985. Según evolucionaran las existencias y las tendencias históricas del consumo, podría estimarse una tendencia creciente de los precios del aluminio y de la bauxita a mediano plazo. Sin embargo, como la rentabilidad del aluminio depende en esencia de los costos de la energía y del precio de la materia prima, podrían también suponerse importantes presiones para mantener bajos los precios de la bauxita, los que estarían supeditados a la actitud de los principales productores (Jamaica, Australia, Papua-Nueva Guinea y Suriname). Japón depende de la importación de alúmina para abastecer un 31% de su consumo de aluminio y 100% de la bauxita. Las necesidades de importación de los países de la CEE representan 84% del consumo total de alúmina y 28% del de aluminio. Las cifras correspondientes son 94% para la bauxita en Estados Unidos y 60% en la URSS. Por sus importantes reservas, la región podría expandir sus exportaciones en alto grado, sobre todo en Brasil, Guyana, Jamaica y Suriname.

Cobre: Mientras crecía la demanda de aluminio en 1983, la de cobre se mantenía deprimida con una ligera reactivación en China por aumento del consumo y acumulación de existencias en las refineras, lo que permitió mantener los precios a alturas similares a las de 1982. La recuperación advertida en 1984 entre enero y abril, fue anulada con las caídas de mayo y junio. Se calcula que la demanda de 1986 bajaría en 3% con respecto de los niveles de 1985; sin embargo, por diferentes problemas, se supone que la producción metálica descendería un 10%, lo que daría lugar a un alza de los precios en 1987. A mediano plazo habría cierta estabilidad de precios, aunque subirían si hubiera una expansión de la de-

manda, por la inelasticidad de la oferta. El alza sería coyuntural puesto que ingresarían nuevamente a la producción los yacimientos marginales, lo que determinaría una nueva sobreproducción. Con las importaciones abastece la CEE 67% de su consumo, el Japón un 87% y los Estados Unidos un 5%. La región podría atender parte de esa demanda con exportaciones de Chile, México, Perú y posiblemente Panamá.

Columbio: La Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y el Japón importan todo el mineral que necesitan, parte del cual podría abastecerse con la producción del Brasil. A mediano plazo se mantendría una tendencia alcista de los precios.

Estaño: La crisis se hizo sentir con mucha fuerza en el consumo de estaño, que entre 1978 y 1983 disminuyó a tasas anuales del 3%. Aunque la producción decreció también a tasas semejantes, en los cinco años se registraron superávits de producción con el consiguiente aumento de existencias. No obstante, gracias a la acción reguladora del Consejo Internacional del Estaño los precios han seguido una tendencia alcista desde abril de 1984, que parece sostenerse hasta fines de 1986 por el exceso de consumo sobre la producción, calculado en 15 000 ton. Las existencias comerciales en manos de los productores y del Consejo Internacional del Estaño sobrepasan las 80 000 ton, y a ellas habría que agregar las reservas estratégicas de la General Services Administration (GSA) de los Estados Unidos, estimadas en más de 167 000 ton. Durante el primer semestre de 1986 los precios bajaron en 50% por colapso de las operaciones de las existencias reguladoras del Consejo Internacional del Estaño. No es fácil determinar a corto plazo la evolución de los precios de este metal, ya que las existencias reguladoras se encuentran ahora en manos de sus acreedores (bancos y empresas de comercialización) y por lo tanto pueden ser colocados en el mercado en cualquier momento. Por otro lado, la baja de los precios se ha traducido en el cierre de un conjunto importante de empresas productoras de Bolivia, el Reino Unido y Tailandia, así como en la menor producción del Brasil. A mediano plazo se estima que los precios registrarían una tendencia decreciente. El 96% del consumo del Japón se satisface con importaciones, el 95% de la CEE, el 80% de Estados Unidos y el 11% de la

URSS. Los principales exportadores de la región son Bolivia y Brasil.

Fluorita: En 1983 continuó la tendencia descendiente de la demanda y de los precios, aunque podrían recuperarse a fines del presente año y mantenerse sin grandes variaciones a mediano plazo ya que el abastecimiento de los Estados Unidos depende en un 85% de las importaciones, el de la CEE en un 18%, el del Japón en su totalidad y el de la URSS en 47%. El principal exportador de la región es México, pero Argentina y Brasil cuentan también con ciertas reservas.

Hierro-acero: En el decenio de 1970 y en los primeros años de la presente década el precio del mineral de hierro estuvo sujeto a fluctuaciones de gran importancia. En 1983 la demanda decayó en 4% y los precios en más de 11%; sin embargo, la oferta registró un repunte muy importante. Se calcula que durante el presente año los precios seguirán manteniendo una tendencia decreciente y sólo se recuperarán en 1987-1988. A partir de ese bienio se espera que mantengan una tendencia constante hasta promediar el decenio de 1990. El Japón atiende el 99% de su consumo con importaciones, la CEE el 79% y los Estados Unidos el 28%. Potencialmente América Latina podría ampliar sus exportaciones con producción de Bolivia, Brasil y Cuba.

Litio: Aunque la demanda se mantuvo sin mayores fluctuaciones, los precios subieron 5% en 1983. Aumentaron las exportaciones de China y disminuyeron las de la URSS. Los nuevos usos del litio, especialmente en aplicaciones de la electrónica, de la medicina y de la fotografía, permiten augurar una tendencia alcista de los precios a mediano plazo. América Latina podría elevar sus exportaciones con producción de Brasil y Chile.

Magnesio: La producción de magnesio metálico creció en 8% en 1983 y la demanda en 10%, cubriéndose la diferencia con producción secundaria y reducción de las existencias de los productores. A mediano plazo se espera una tendencia creciente de los precios. El Brasil estaría operando a un poco más del 20% de su capacidad por lo que su producción y exportaciones podrían subir rápidamente.

Molibdeno: El consumo de 1983 fue inferior en 35% al de 1979 por lo que los precios sufrieron fuertes disminuciones. La contracción de la producción permitió una breve recuperación del precio en 1983, pero las grandes existencias acu-

muladas los volvieron a deprimir a mediados de 1984. Habría pues la expectativa de bajos precios tanto a corto como a mediano plazo. La Comunidad Económica Europea y el Japón dependen en 100% y 99%, respectivamente, de las importaciones de este mineral. La región podría aumentar sus exportaciones principalmente con producción de Chile, México y Perú.

Niquel: Después de tres años de depresión, la demanda subió en 10% en 1983 y en proporción similar en 1984. La diferencia entre demanda y producción se cubrió con disminución de las existencias que de todas maneras permitieron la recuperación de los precios. En 1985 tanto la demanda como la producción descendieron en 10.5% y 5.6%, respectivamente, situación que se tradujo en un nuevo incremento de las existencias y una baja de los precios. En el primer semestre de 1986, no se han advertido señales de recuperación de la demanda y de la producción, por lo que están bajando otra vez los precios. No obstante, se espera que los precios mantengan una tendencia estable a mediano plazo. Las necesidades de importación —80% en el caso de la CEE y 72% en los Estados Unidos— podrían ser cubiertas en parte con las reservas de Brasil, Colombia, Cuba y República Dominicana.

Rocas fosfatadas: Los precios de los últimos años tuvieron un comportamiento ascendente hasta 1981, año en que se estancaron la demanda y la producción hasta 1983, cuando la demanda creció en 12%, la producción en 9% y el comercio internacional en 6%. Pese a la mayor demanda, en los próximos años ésta no alcanzará a copar la capacidad instalada por lo que se estima que los precios de este mineral se estabilizarán a mediano plazo. Las necesidades de importación (100% para el Japón y 99% para la CEE) podrían ser atendidas en parte con las reservas de Brasil, México y Perú.

Selenio: Después de varios años de sobreproducción y bajos precios, en 1983 el crecimiento de la demanda de 29% permitió la recuperación de los precios, que al parecer mantendrían una tendencia ascendente a corto y a mediano plazo. Las necesidades de importación (100% para la CEE y 49% para los Estados Unidos) podrían abastecerse en gran medida con las reservas de Chile, México y Perú.

Tantalio: Con un mercado deprimido desde

1980, el incremento del 13% de la demanda en 1983 redujo las existencias y mejoró los precios. A mediano plazo se espera un incremento de la demanda en tanto que la producción de los principales exportadores (Malasia y Tailandia) se vería restringida por la menor producción de su coproducto, el estaño. Se proyecta, así, una tendencia alcista de los precios a mediano plazo. La gran demanda de importaciones de Estados Unidos (91%), de la CEE (100%) y el Japón (100%) podría ser satisfecha en parte por Argentina y principalmente por Brasil.

Telurio: Tanto la demanda como los precios bajaron alrededor del 10% en 1983. Sin embargo, por sus múltiples aplicaciones, se estima que el telurio registrará una tendencia ascendente a mediano plazo. Las exportaciones de la región corresponden principalmente al Perú.

Titanio (ilmenita y rutilio): Aunque en 1983 la demanda bajó en casi 6%, se espera que a media-

no plazo crezca a tasas anuales del 5%. La estabilización de los precios en el primer semestre de 1984 permite prever que se estabilizarán a corto y mediano plazo. Las reservas del Brasil podrían satisfacer en parte la demanda de importaciones de la Comunidad Económica Europea (100%), Japón (100%), y Estados Unidos (43%).

Vanadio: Los niveles de consumo de 1983 bajaron a niveles comparables con los de 1963, agravándose la situación con el excedente de exportaciones que presentó China. Sin embargo, en los últimos meses de 1983 se inició una recuperación de los precios. Gracias a una importante utilización de este mineral por las industrias aeronavales, se espera que a mediano plazo se acentúe la recuperación de la demanda y de los precios. La demanda de importaciones del Japón y de la CEE (100%) y de los Estados Unidos (42%) podría cubrirse parcialmente con abastecimientos de Chile y Venezuela.

III

Perspectivas del mercado regional

1. *Las bases de la expansión del mercado regional de minerales y metales*

De mantenerse en América Latina las tasas de crecimiento del consumo de los decenios pasados, cabría esperar que hacia fines de siglo aumente en forma notable la importancia relativa de la región como centro internacional demandante de minerales y metales. Las actuales importaciones de minerales, productos metalúrgicos y productos industriales de base minera, representan alrededor del 40% de las importaciones totales de la región, lo que determina la posibilidad efectiva de lograr un dinámico proceso de sustitución de estas importaciones en el orden regional. Por su parte, gracias al potencial de sus recursos mineros, América Latina podría contar con excedentes suficientes para exportación no sólo para mantener su participación relativa en el mercado internacional, sino para incrementarla, dadas las ventajas competitivas en cuanto a la calidad de sus yacimientos mineros, y siempre

que se presente un importante proceso de reactivación de la demanda mundial.

La incidencia de la crisis sobre la producción minera de América Latina se relacionaría en gran medida por su efecto sobre la demanda internacional, pero también influiría la importante contracción del consumo interno. Las tasas anuales de crecimiento del consumo de la región para los principales minerales metálicos de exportación de América Latina oscilaron entre un 2.4% para el estaño y un 11.5% para la bauxita en el período 1950-1960. En 1960-1980 la variación fue de 3.3% para el hierro a 15.1% para el níquel y en 1980-1983 de -13.3% para el cobre a -19.9% para el hierro.

En el período 1960-1980 las tasas anuales de crecimiento del consumo de este grupo de minerales duplicaron en casi todos los casos las tasas correspondientes a la producción minera de la región, presentando en los extremos proporciones entre 50% para el hierro a 277% para el zinc. Sin embargo, la proporción de la producción

destinada en 1980 al consumo regional fluctuó entre el 15% para la bauxita al 76% para el plomo. De mantenerse la diferencia entre las tasas de crecimiento de la producción y del consumo, cabría estimar que hacia el año 2000 la mayor parte de la producción de minerales de América Latina podría destinarse al propio consumo regional.

Como el consumo de minerales es en gran medida función de la expansión industrial, un análisis más detallado de este consumo tendría que incluir las relaciones técnicas entre ambos sectores por producto minero.

Entre 1960 y 1974 la tasa anual de crecimiento industrial de América Latina fue aproximadamente del 7.0%, mientras la correspondiente a la producción minera llegó a 3.3%. En general se ha establecido una estrecha correlación ($R^2=0.78$) entre ambas tasas en este período. De 1974 a 1980 ésta fue $R^2=0.94$, pero de carácter inverso, pues mientras el sector industrial presentaba una desaceleración en la tasa de expansión, el sector minero incrementaba su tasa de crecimiento (12.8%), posiblemente por un mejoramiento de su capacidad negociadora en el mercado internacional, situación que podría estar mostrando que el excedente de la producción minera en este período tuvo una adecuada salida al exterior.

Cobre: El consumo del cobre creció en la región a tasas anuales de 7.3%, 7.9% y -13.3% en los períodos 1965-1974, 1974-1980 y 1980-1983; las tasas respectivas para la producción fueron 3.8%; 2.8% y -3.6% con un alto coeficiente de correlación ($R^2=0.86$). Para cada 1% de incremento de la producción de cobre sería preciso que el consumo aumentara a tasas entre el 2 al 4%.

Estaño: El consumo regional creció a razón de 4.1% y -3.1% anual en 1965-1980 y 1980-1983; las tasas correspondientes de producción llegaron a 2.0% y 0.9%. Como el coeficiente de correlación entre el consumo y la producción es relativamente alto ($R^2=0.64$) cabría esperar que por cada 2% que aumente el consumo, la producción se incrementaría alrededor del 1%.

Hierro: En el período 1965-1974 las tasas de crecimiento del consumo y de la producción regional de mineral de hierro fueron 7.4% y 11.7%, respectivamente. En el período 1974-1980 decayeron a 2.8% para el consumo y -4.7%

para la producción; en 1980-1982 el consumo alcanzó el 19.9% y la producción el 8.2%. Con un coeficiente de correlación de $R^2=0.64$ cabría esperar que por cada incremento del consumo del 2%, la producción se incrementaría alrededor del 1%.

Níquel: El consumo y la producción de níquel en la región presentan una tendencia decreciente, ya que las tasas anuales de crecimiento para el consumo descienden de 20.9% en 1965-1974 a cero en 1980-1983 y para la producción de 11.3% a -4.1%. Con un alto coeficiente de correlación ($R^2=0.87$) sería dable esperar que por cada aumento del consumo de 2% a 4% la producción crecería alrededor del 1%.

Plomo: El consumo regional de plomo presenta también una tendencia decreciente con tasas anuales del 6.9% en el período 1965-1974, 1.7% para 1974-1980 y de 8.1% en el período 1980-1982; para la producción se registró un 2.5%, -4.6% y 9.8%, presentándose una correlación muy baja entre la producción y el consumo ($R^2=0.17$).

Zinc: Tanto el consumo como la producción regional presentan una tendencia decreciente con tasas negativas en el período 1980-1983. El alto coeficiente de correlación ($R^2=0.92$) supone que por cada 1% de incremento de la producción, se requeriría un aumento del consumo del 3%.

La participación de América Latina en el consumo mundial de minerales en el período 1980-1981 fue muy dispareja con un abanico que va desde el 0.2% para el telurio hasta el 23.6% para el platino. El consumo per cápita representa de 2% para el uranio hasta el 84% para el manganeso, de los niveles de consumo per cápita de los países desarrollados en 1980.

El posible comportamiento del consumo per cápita de minerales de América Latina hacia el año 2000 se ha calculado a base de las siguientes hipótesis: a) el consumo se incrementaría con respecto a sus niveles de 1980 en un 50% para aquellos productos que en el año base (1980) representaban hasta 15% de los niveles del consumo per cápita de los países desarrollados a ese año; en un 75% para los que representaron entre el 16% y el 50%; en 100% para los que se sitúan en el tramo del 51% al 75%; y en 100% para los que representaban más del 75% en el año base; b) se efectuaron ajustes proporcionales en los casos

en que el consumo mundial sobrepasara las reservas estimadas para el año 1983; y c) para calcular el consumo total se estimó una tasa de crecimiento anual de la población de América Latina del orden del 2.4%.

Con estos supuestos, las tasas de crecimiento anual del consumo per cápita de minerales de América Latina hacia el año 2000, tendrían la siguiente evolución:

Minerales	Tasas de crecimiento
Metálicos no ferrosos tradicionales	0.05% (estaño) al 2% (cobre).
Metálicos ferrosos tradicionales	0.02% (vanadio) al 14.7% (tungsteno).
Aislantes y de refinación	1.1% (asbesto) al 2.1% (fluorita).
De uso eléctrico	0.3% (telurio) al 7.8% (cadmio).
De uso químico	1.3% (bismuto) al 57.0% (rocas fosfatadas).
Metales livianos	0.3% (rutilio) a 82% (bauxita-aluminio).
Metales preciosos	0.2% (platino) al 2.3% (plata).
Metales radiactivos	Uranio (0.03%).

Debe recordarse que el concepto del consumo se refiere a la utilización industrial de los minerales y metales (consumo intermedio) y no al consumo final, en que también entran los minerales y metales incorporados a las importaciones netas de productos manufacturados, semi-elaborados y de uso final. Por otro lado, una parte importante del esfuerzo regional debe centrarse en el proceso de producción, para sustituir importaciones extrarregionales que en 1982 totalizaron más de 46.000 millones de dólares (cuadros 7, 8 y 9).

Cuadro 7
AMERICA LATINA:
IMPORTACIONES EXTRARREGIONALES
(Miles de millones de dólares)

Minerales y concentrados	0.6
Metales	4.1
Productos semielaborados	1.4
Productos de uso final	40.0
<i>Total</i>	<i>46.1</i>

Fuente: CEPAL, Banco de datos de comercio de América Latina (BADECEL).

Cuadro 8
AMERICA LATINA:
PARTICIPACION EN LAS IMPORTACIONES
(Porcentajes)

Países	Minerales y concentrados	Metales	Semi-elaborados	Total
Argentina	0.5	4.1	1.6	6.2
Bolivia	—	0.5	0.2	0.7
Brasil	3.1	7.4	4.1	14.6
Colombia	0.7	5.6	1.7	8.0
Costa Rica	—	0.5	0.2	0.7
Chile	0.4	0.9	1.1	2.4
Ecuador	0.1	1.8	0.7	2.6
El Salvador	0.1	0.3	0.2	0.6
Guatemala	—	1.2	0.5	1.7
Honduras	—	0.4	0.2	0.6
México	4.2	17.9	6.0	28.1
Nicaragua	—	0.5	0.2	0.7
Paraguay	—	0.1	0.2	0.3
Perú	0.2	2.4	1.4	4.0
Uruguay	0.1	0.2	0.1	0.4
Venezuela	0.8	22.9	4.7	28.4
<i>Total</i>	<i>10.2</i>	<i>66.7</i>	<i>23.1</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL, Banco de datos de comercio exterior de América Latina (BADECEL).

Cuadro 9
AMERICA LATINA:
COMERCIO INTRARREGIONAL AL AÑO 2000
(Por cientos)

	Exportaciones	Importaciones
Argentina	0.6	15.2
Bolivia	12.3	2.0
Brasil	10.6	10.9
Chile	41.2	6.4
Colombia	2.3	0.2
Cuba	5.3	3.2
Jamaica	6.7	0.7
México	0.7	19.1
Perú	14.0	12.6
República Dominicana	2.3	0.2
Venezuela	0.3	9.4
Otros países	3.7	20.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL (1985), cuadro 24.

De cumplirse las proyecciones del consumo y de la sustitución de importaciones, la producción minera de carácter extractivo tendría una tasa anual de crecimiento de alrededor del 4% hasta el

año 2000. Por su parte, el consumo, que representa actualmente el 20% de la producción, alcanzaría en ese año a cerca del 75%.

Por las relaciones entre el consumo, la producción y las reservas de las diferentes regiones del mundo, América Latina podría tener ventajas relativas y generar excedentes exportables de antimonio, bismuto, cadmio, cobre, estaño, fluorita, hierro, litio, molibdeno, plata, selenio y zinc. Estas exportaciones extrarregionales representarían alrededor del 25% de la producción.

Para lograr el autoabastecimiento de minerales y los excedentes exportables, la región debería aumentar las reservas de los minerales indicados en el cuadro 10, con una inversión probable de 30 000 a 35 000 millones de dólares.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: AUMENTO DE LAS RESERVAS HASTA EL AÑO 2000 E INVERSIONES PROBABLES

	Reservas requeridas (miles ton)	Distribución de las inversiones probables (por cientos)
Asbesto	7 700	8.1
Barita	33 400	1.9
Cobalto	100	1.2
Cromo	26 400	39.0
Ilmenita	7 800	7.1
Manganeso	91 500	13.6
Mercurio	20	0.3
Oro	3	20.1
Platino	1	7.1
Rutilio	30	1.6
<i>Total</i>		<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL (1985), cuadro 25 del anexo estadístico.

La inversión total para todo el período se calcula en alrededor de 80 000 millones de dólares para las fases de minería y metalurgia extractiva, cuyo financiamiento podría ser amortizado con los posibles excedentes exportables, los que incluso generarían un superávit financiero que equivaldría al 95% de la inversión. En el cuadro 11 se muestra su distribución hipotética a base de la dotación de reservas mineras de los países de la región.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION HIPOTETICA DE LAS INVERSIONES Y DE LOS FLUJOS NETOS DE DIVISAS HASTA EL AÑO 2000

(Por cientos)

Países	Distribución de las inversiones totales	Flujo neto de divisas
Argentina	1.3	(28.8)
Bolivia	5.3	38.7
Brasil	46.7	29.0
Chile	13.2	93.0
Colombia	5.0	0.1
Cuba	2.8	9.5
Jamaica	1.4	9.9
México	14.0	(39.2)
Perú	7.0	27.1
República Dominicana	1.0	3.1
Venezuela	0.6	(10.1)
Otros países	1.7	(32.3)
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CEPAL (1985), cuadro 24.

Sin embargo, el mayor empeño en materia de inversiones y tecnología tendría que aplicarse a la metalurgia de transformación, a la producción de semielaborados y a las manufacturas de uso final. Para tener una idea del orden de magnitud, adviértase por ejemplo que el consumo per cápita de aluminio de los países desarrollados y de América Latina fue en 1980 de 13 y 1.6 kg, respectivamente. Si se proyecta un incremento del consumo regional a 7.5 kg hacia el año 2000, la producción total tendría que aumentar en 3.2 millones de toneladas, lo que significa instalar alrededor de 15 fundiciones, además de las plantas de transformación de los lingotes en hojas, barras, tubos, perfiles y productos de uso final. Así también la producción siderúrgica, en los mismos supuestos, tendría que aumentar de 20 millones de toneladas a 100 millones en el período 1980-2000, lo que significaría una inversión anual de alrededor de 10 000 millones de dólares. Las mismas situaciones se repiten para el cobre, el níquel y los demás minerales.

IV

Las líneas básicas de acción

El desafío que implica para la región satisfacer las necesidades crecientes de su mercado interno y mantener su participación en la oferta internacional de estos productos, le demandará un esfuerzo técnico, económico y financiero de tal magnitud que sólo podría realizarse con la actuación mancomunada de todos los miembros de su sector minero, metalúrgico e industrial. Tal actuación debe concretarse en actividades, estudios y proyectos conjuntos que supongan iniciativas tanto de las empresas productoras y de las empresas e instituciones de servicios, como de los organismos que formulan y ejecutan las políticas minero-industriales en los diferentes países de la región.

Los países latinoamericanos tienen que enfrentar los cambios tecnológicos en un contexto de recesión económica, endeudamiento externo, carestía de los bienes de capital y cercenamiento de los gastos públicos. Las instituciones financieras son conservadoras al analizar los proyectos de transformación tecnológica y habría que crear instituciones a fin de capacitar a la región para hacer frente a los problemas y para aprovechar las oportunidades que emanan de un mundo de necesidades y características cambiantes. Los primeros pasos ya se dieron con la creación del Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI)¹. La falta de recursos financieros no le permite contar todavía con el personal permanente necesario para cumplir sus objetivos y las unidades nacionales de coordinación se encuentran abocadas al cumplimiento de sus diferentes etapas de organización. Sin embargo ésta es la institución que podría ser utilizada en América Latina por el sector minero-metalúrgico como organismo de consulta y de canje de informaciones y principalmente como coordinador de las gestiones básicas por cumplir.

¹Véase en este número el trabajo de Michael Nelson titulado "La transferencia de tecnología en el sector minero; opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI)".

1. *La diversificación de la producción minera*

En los últimos 10 años se advierte una marcada tendencia a intensificar la producción, sin mantener relaciones adecuadas entre las reservas y la producción anual, por el alto capital de riesgo que suponen las actividades de prospección y exploración. El mínimo aceptable es una proporción de 10 a 1 y siendo así se llegaría a niveles críticos hacia el año 2000 en el caso de 20 productos. Por otro lado y según el análisis efectuado, para que América Latina pueda adecuar la estructura de su producción minera a las condiciones cambiantes de la demanda regional y mundial, es preciso redefinir el valor estratégico de las actividades minero-metalúrgicas. En vez de la actual concentración de la producción en unos pocos minerales de gran escala de producción habría que implantar una estructura altamente diversificada, aunque en la mayoría de los casos los volúmenes de producción fueran pequeños o medianos. Para ello será menester iniciar una acción conjunta que permita un conocimiento más cabal del potencial minero de la región y la organización de las empresas de producción y comercialización para los nuevos minerales. Se proponen pues, una serie de actividades tendientes a establecer un sistema latinoamericano de investigación geológico-minera y a formar y desarrollar las nuevas empresas, que logren diversificar la estructura de producción minera latinoamericana.

a) *Sistema latinoamericano de investigación geológico-minera*

La cuantía y distribución de las reservas conocidas de minerales, junto con la facilidad de acceso a ellas, son los factores físicos principales que determinan la factibilidad de ampliar la base productiva de la región. Las reservas mineras deben estar sujetas a una evaluación constante, no sólo en función del mayor conocimiento que se va logrando de la magnitud de los yacimientos, sino también de su valor económico, el que depende a su vez en forma directa de los precios y

en forma inversa de los costos de producción y de comercialización.

El conocimiento del potencial minero de la región es en general insuficiente y sólo se han explorado pequeñas porciones de su territorio en forma intensa. La información no es homogénea en cuanto a calidad y en algunos casos es de escasa confiabilidad. La mayoría de los países de la región disponen de mapas geológicos básicos; se ha progresado también en la identificación de los principales yacimientos y en la elaboración de cartas metalogénicas, aunque todavía falta una ardua labor para terminar de preparar esta carta a nivel regional.

La complejidad del problema plantea la necesidad de concentrar los recursos y los esfuerzos en materia de prospección y exploración en iniciativas conjuntas en el plano regional, para lo cual se proponen la formación de un equipo multigeológico multinacional y multidisciplinario de carácter regional con las siguientes funciones principales: elaboración de criterios y metodologías comunes de clasificación de los yacimientos; concentración de la información existente o preparación del inventario de las reservas y los recursos mineros de la región, que debe ser evaluado y actualizado en forma permanente; análisis de correlación múltiple para seleccionar objetivos y áreas geográficas en un programa prioritario de prospección y exploración minera; la preparación de un programa prioritario de prospección y exploración minera de carácter regional; la formación de equipos binacionales o subregionales que ejecutarían, bajo su coordinación, las correspondientes actividades del programa regional de prospección y exploración minera; y la iniciación de nuevas investigaciones que conduzcan a interpretaciones metalogénicas que servirán para fomentar nuevos trabajos de prospección y exploración minera.

Asimismo, sería conveniente ejecutar un programa regional de prospección y exploración minera, a fin de identificar los yacimientos de mejor calidad y facilidad de acceso, minimizando los riesgos de la inversión futura; definir las provincias y distritos metalúrgicos; determinar la especialización de la producción por áreas geográficas y preparar estudios o proyectos de prefactibilidad con las posibilidades más promisorias de geología minera.

La constitución de empresas regionales de

consultoría e ingeniería, especializadas en proyectos mineros, tendría por objeto identificar y definir las ventajas comparativas de los nuevos yacimientos mineros de la región; definir las posibles fuentes y formas de financiamiento de los proyectos mineros y de los mercados y formas de comercialización de los nuevos productos; efectuar el diseño de la maquinaria y equipo que se utilizaría en la producción minera y en el beneficio metalúrgico según las posibilidades de la industria regional; preparar los proyectos de factibilidad para su posterior consideración por parte de los organismos de financiamiento; definir criterios y metodologías para la preparación de perfiles de proyectos y la formulación, evaluación y ejecución de proyectos mineros; y asesorar y formar el personal requerido por las diferentes actividades de la gestión empresarial y de la administración de los procedimientos tecnológicos.

b) *Formación de nuevas empresas*

En lo posible, deberían fomentarse en el sector las empresas que basen su explotación en yacimientos pequeños de alta ley, de minerales de gran valor, que puedan producir en plazos relativamente breves, con bajos requerimientos de capital y que puedan utilizar tecnologías intermedias susceptibles de ser producidas en la región. Si bien aplicando este conjunto de requisitos se eliminaría una serie de proyectos, debe considerarse que en las condiciones financieras de la región y en los estrechos márgenes de competencia del mercado internacional, los que reunieran tales condiciones serían los únicos que podrían garantizar un alto beneficio para los países de la región.

La formación de empresas mixtas (estatales y privadas) intrarregionales se justificaría para evitar la competencia entre las empresas de la región; para reducir los costos de operación por el ahorro de algún insumo que tendría que duplicarse si las empresas trabajaran en forma independiente; para disminuir los costos de los intangibles no relacionados directamente con el costo de producción, como la formación de personal, los gastos de investigación, la publicidad, la comercialización, las compras y otros gastos de carácter administrativo; para lograr la complementación o integración del proceso productivo de

las actividades mineras, metalúrgicas e industriales; y para promover la movilización y participación accionaria de los recursos financieros de la región.

Una de las formas de movilizar los recursos financieros de la región para los proyectos mineros, es lograr la difusión más amplia posible de las posibilidades de inversión en las empresas medianas o pequeñas lo que se puede efectuar en forma directa o con la intermediación de las bolsas de valores o del sistema bancario, actuando como fideicomisario o garantes de la emisión de acciones. En pruebas de plantas pilotos se ha demostrado que estas empresas son económicamente viables, elaborándose manuales (GTZ) que definen metodologías para evaluar su factibilidad. Sin embargo, en la práctica, su formación y desarrollo requerirá el apoyo de diferentes servicios, como capacitación, asesoramiento técnico y administrativo, procesos auxiliares de compra, beneficio y comercialización de los minerales, y créditos de fomento.

Otro de los aspectos importantes es la adaptación de la maquinaria y el equipo minero a las condiciones y características de la producción de la pequeña y mediana empresa. Al respecto, podrían caber dos soluciones: diseñar la maquinaria y el equipo en forma conjunta con los industriales de la región que producen estos bienes; o acercarse a empresas de otros países de la región a fin de acordar convenios de transferencia tecnológica o de complementación industrial en un proceso de cooperación horizontal.

Las nuevas necesidades de inversión en el sector plantean un desafío considerable en la coyuntura actual por la grave crisis financiera que supone el endeudamiento externo de la región. Las entidades multinacionales de fomento podrían coadyuvar en esta tarea mediante el cofinanciamiento y otras gestiones de fomento. Debe recordarse que la inversión directa puede permitir mejores condiciones para la transferencia tecnológica y la penetración de mercados de difícil acceso. Asimismo, habría posibilidad de utilizar otras fuentes crediticias que pueden formar parte del conjunto financiero, como los créditos de proveedores, los seguros y los créditos a la exportación, las garantías de inversión, el adelanto financiero de los intermediarios comerciales y los fondos de pensiones.

Por su situación financiera, América Latina

debe examinar más acuciosamente los aportes de la inversión extranjera que se consideren necesarios para la región. El primer paso sería la definición de los puntos de convergencia de los intereses de las empresas regionales con las transnacionales, con miras a establecer las condiciones que garantizarían relaciones estables y de provecho mutuo. Por otro lado, la participación de los gobiernos de la región en estas empresas conjuntas podría reducir el riesgo político y económico de las inversiones mineras. Estos acuerdos podrían establecerse entre las empresas mineras y metalúrgicas de la región y las empresas industriales transnacionales, a fin de lograr la fabricación en América Latina de semimanufacturas con destino al mercado regional. Consideradas las dificultades de financiar los capitales de riesgo, se propone la participación conjunta del Estado, los organismos financieros y las empresas mineras en la formación de un fondo de preinversión, mediante la suscripción de las correspondientes acciones, las que podrían ser redimibles, o permitir su participación en el capital de los proyectos rentables.

2. *La integración vertical de la producción*

La controversia minera se caracteriza no sólo por la divergencia de objetivos e intereses entre exportadores e importadores, sino por la necesidad de integrar las actividades mineras con las metalúrgicas y las industrias de bienes de uso final, proceso necesario para que el producto minero pueda llegar al consumidor.

En la primera mitad del siglo este proceso fue facilitado por las empresas transnacionales de producción con concesiones mineras en los países exportadores de materias primas y con plantas metalúrgicas e industriales en los países productores de manufacturas. Si bien no se lograba una integración de estas actividades en forma territorial, el proceso era garantizado por la concentración de los factores productivos en manos de las empresas transnacionales de producción.

La baja participación de los países exportadores de minerales en los beneficios de este proceso de producción determinó, a la postre, la fuerte aspiración de ejercer no sólo con mayor plenitud los derechos de soberanía sobre su riqueza natural, sino también la de participar en forma directa en el proceso de producción. Las

sucesivas nacionalizaciones de las empresas mineras se tradujeron en la segmentación del proceso productivo entre productores minero-metalúrgicos emplazados en los países exportadores de minerales y los productores metalúrgicos y de manufacturas de base minera radicados en los países importadores. Además, como los precios del mercado internacional se refieren a metales que son productos homogéneos y no a minerales, que son productos diferenciados, se comprende la necesidad de contar con agentes o intermediarios de comercialización que pudieran "integrar" el producto minero con los productos metalúrgicos y manufacturados.

La necesidad de reorientar la producción de minerales de la región hacia su propio mercado exige lograr progresivamente grados mayores de integración de las actividades mineras, metalúrgicas e industriales, tanto para la sustitución de importaciones extrarregionales como para la nueva expansión de la capacidad productiva y del consumo regional. En general el proceso está avanzando en América Latina desde la producción de minerales y concentrados a la de productos metálicos (fundidos y refinados), que son los que más se cotizan en el mercado internacional. Sin embargo, todavía es necesario efectuar un gran esfuerzo de inversión para lograr que la producción minera pueda transformarse totalmente en producción de metales fundidos y refinados (cuadro 12).

Hay también una fuerte diferencia entre la producción de metales fundidos y refinados y la

demanda de las industrias de bienes de capital y de uso final, ya que emplean preferentemente bienes intermedios o semielaborados como laminados, barras, tubos, perfiles y alambres.

Para lograr la integración de este proceso productivo son necesarias diversas iniciativas conjuntas. Dos de los obstáculos básicos que impiden una mayor integración de las actividades son las escalas económicas mínimas de la producción de cada uno de los bienes intermedios y la estrechez de los mercados nacionales, con grados de absorción inferiores a la capacidad de producción. Las medidas tendientes al libre tránsito de estos productos deberían por ello tener primera prioridad.

La tecnología desarrollada en los últimos años permite el diseño de plantas que integran el proceso productivo desde la extracción del mineral hasta la producción metalúrgica o de semielaborados. Estas nuevas formas productivas permiten un ahorro considerable de los costos de energía, transporte y administración. Las medidas deberían dirigirse a impulsar opciones de desarrollo minero-industrial a base de plantas integradas.

En la región existen diversos acuerdos de carácter sectorial cuya ejecución, en forma directa o indirecta, podría requerir insumos mineros, como los programas sectoriales de desarrollo industrial del Acuerdo de Cartagena (metalmeccánico, petroquímico, automotor y siderúrgico). La gestión se centralizaría en promover reuniones con las empresas industriales a las que se les

Cuadro 12
AMERICA LATINA: INVERSIONES REQUERIDAS
PARA LA TRANSFORMACION DE LA PRODUCCION MINERA

	Producción de minerales (miles de toneladas) 1983	Producción que requiere nuevas inversiones para su transformación a metales (Por cientos)
Bauxita-aluminio	17 000	64
Cobre	1 800	39
Estaño	41	40
Hierro-acero	120 500	70
Níquel	47	30
Plomo	470	19
Zinc	1 044	58

Fuente: ONUDI (1984).

ha otorgado la asignación de producción a fin de discutir con ellos las posibles formas asociadas en las que se suministrarían los insumos minero-metalúrgicos.

En los últimos años han penetrado con bastante éxito en los mercados de los países desarrollados productos industriales finales o semielaborados de base metálica, procedentes de varios países en desarrollo, entre ellos, por ejemplo, los aceros especiales del Brasil. La mayor integración de estas actividades permitiría transmitir al producto manufacturado las ventajas comparativas de los ricos yacimientos mineros de la región. Esta propuesta implica un procedimiento de integración de "arriba hacia abajo", es decir, primero se identificarían los productos industriales con supuesta demanda regional o internacional para programar, posteriormente, la producción conjunta de los insumos mineros. De esta manera, las plantas integradas minero-industriales, de menores costos y volúmenes de producción, estarían en pie de competencia con las plantas de economías de escala de mayores volúmenes de producción, con las ventajas adicionales de que las pequeñas y medianas empresas son más flexibles a los cambios de la demanda y se adaptan más fácilmente a las innovaciones tecnológicas.

Es muy probable que las ventajas comparativas en el mercado del futuro no se encuentren ya determinadas por la tenencia relativa de capital, mano de obra y recursos naturales, sino más bien por el dominio y aplicación del conocimiento científico y tecnológico. La diversificación de la producción, la disminución de los costos y la integración vertical tienen como denominador común el que el insumo estratégico para lograr su consecución sería la adopción de adecuados procedimientos tecnológicos. América Latina ya cuenta en el sector minero-metalúrgico con un importante cúmulo de conocimiento tecnológico, que se encuentra disperso en los distintos países, organismos y empresas de la región; por lo tanto, cobraría singular prioridad la aplicación de diferentes mecanismos que permitan la amplia difusión de este conocimiento. Entre ellos cabe mencionar, por ejemplo, la realización de proyectos específicos de cooperación horizontal entre empresas e instituciones de la región y el establecimiento de un sistema permanente de intercambio de informaciones. Las grandes exigencias financieras y de personal de la investiga-

ción tecnológica han instado a los países de la OCDE y del CAEM a suscribir convenios a largo plazo para la ejecución de diversos trabajos de investigación tecnológica. América Latina también debería otorgar primera prioridad a la formulación y a la ejecución de programas integrados de investigación tecnológica. Así también, debieran realizarse estudios para identificar las necesidades de formación de personal y las posibilidades regionales de atender esas necesidades; para conocer las características generales de la oferta y de la demanda regionales de procedimientos de producción, de maquinaria y de equipo minero-metalúrgico; y para determinar las consecuencias de la transferencia tecnológica incorporada en las inversiones directas del exterior.

3. *El intercambio intrarregional de productos e insumos mineros*

En el período 1970-1980 las exportaciones de minerales y metales de América Latina destinadas a la propia región crecieron a una tasa anual (21.4%) superior a las correspondientes al resto del mundo (12.8%), de modo que su participación en el total subió de 6.4% a 12.4%. Hubo un vuelco en el período 1980-1983 ya que el comercio intrarregional de esos productos decrecía a tasas anuales de -17.5%, mientras el intercambio con otras regiones disminuía a razón de -2.8%, por lo que su participación decayó del 12.4% al 8.0%. Por las mismas razones, la participación de las importaciones de minerales y metales de América Latina provenientes de la misma región subieron de 10.7% en 1970 a 14.6% en 1980 para disminuir a 10.6% en 1983.

Para superar esa baja y declinante participación del comercio intrarregional sería preciso una actuación conjunta al amparo del Organismo Latinoamericano de Minería, para crear un sistema cuyo objetivo básico sería fomentar en el plano regional el autoabastecimiento paulatino de minerales, productos metalúrgicos y manufacturas de base minera, y que desarrollara para ello las siguientes tareas principales: identificar y divulgar las nuevas oportunidades de comercio intrarregional; difundir en forma permanente los mecanismos de promoción de exportaciones y de intercambio comercial compensado; cooperar en el establecimiento de acuerdos de complementación comercial; promover la formación de com-

pañías o sistemas de beneficio y comercialización de los minerales producidos por pequeñas y medianas empresas; proponer mecanismos de compra por parte de los organismos estatales; estimular la organización de una bolsa latinoamericana de compra y venta de metales; y estudiar las ventajas comparativas de las diferentes empresas mineras, metalúrgicas e industriales de la región a fin de alentar su especialización.

En cuanto a los acuerdos de compensación, la modalidad del intercambio compensado puede tomar diferentes formas de transacción entre empresas. Una de ellas podría ser el trueque de insumos de valor similar que son producidos por una empresa y requeridos por la otra. Podría tratarse del intercambio inmediato de una mercadería por la otra o la entrega inmediata de una de ellas (v.g. maquinaria y equipo) por la producción futura de la otra (v.g. productos metalúrgicos logrados con la maquinaria y equipo recibido anteriormente). Otra forma de transacción sería el intercambio de un insumo que requiere una empresa importadora (v.g. maquinaria y equipo minero) por el conjunto de un grupo de mercaderías con alta demanda en el país de la empresa exportadora o en el mercado internacional. En este caso la empresa minera y la empresa industrial tienen que actuar en forma directa o por intermediarios de comercialización, como comprador y vendedor, respectivamente, del conjunto de mercaderías que se intercambian por la maquinaria y equipo requeridos por la empresa minera.

En la actualidad se están utilizando mecanismos de intercambio compensado para el comercio de bienes de capital procedentes de Estados Unidos y de Europa a cambio de los 33 productos básicos que hoy se cotizan a futuro y que están conformados por metales, petróleo y productos agropecuarios. Sin embargo, esta corriente comercial no estaría cumpliendo a cabalidad los objetivos básicos de los acuerdos de compensación y que en el caso de América Latina se refieren a lograr un mayor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada en la región; reactivar el comercio intrarregional sin sustituir las corrientes comerciales que se efectúan por los mecanismos tradicionales y generar o ahorrar divisas externas a la región.

Es evidente que las empresas y organismos involucrados en los acuerdos de compensación

deberán lograr las excepciones necesarias a las normas sobre controles de cambios, aranceles e impuestos y otras restricciones no arancelarias. Otro de los problemas serios por resolver es el financiamiento y las garantías de las operaciones de exportación e importación. En el caso de las empresas de los países de la ALADI esta clase de transacciones se rigen por el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos a nivel de Bancos Centrales. El convenio establece un mecanismo de compensación multilateral de los saldos bilaterales del comercio por transacciones que se efectúan cada cuatro meses, siendo el Banco Central de Reserva del Perú el organismo encargado de la contabilidad. El Convenio se complementa con el Acuerdo de Santo Domingo que permite financiar los déficit del sistema o la extensión del crédito entre Bancos Centrales cuando las transacciones se completan en períodos diferentes. Debe tenerse en cuenta que tanto el Convenio de Pagos, como el Crédito Bilateral tienen límites máximos. La necesidad de financiamiento que sobrepase esos límites y las transacciones fuera de ALADI y extrarregionales estarían exigiendo la formación de otro fondo de seguro y financiamiento de las exportaciones mineras, metalúrgicas, y de productos industriales relacionados con estas actividades.

Según lo indicado, un sistema de complementación comercial y financiera y los acuerdos de compensación de las actividades mineras, metalúrgicas e industriales podrían cumplir las siguientes tareas: procesamiento de la información sobre la oferta de productos industriales (maquinaria, equipo e insumos utilizados por el sector minero-metalúrgico) y distribución a los posibles compradores; preparación y distribución de la información sobre la oferta de productos mineros y metalúrgicos; promoción de contratos de venta de productos industriales cancelados con productos mineros o metalúrgicos; a solicitud de los empresarios industriales, efectuar el beneficio de los minerales mediante contratos de maquila y la venta o exportación de los productos minero-metalúrgicos recibidos por este grupo empresarial mediante transacciones de triangulación comercial; fomentar la integración del proceso productivo de las plantas existentes en la región o con las de otras regiones a fin de eliminar paulatinamente al intermediario comercial, mediante la participación societaria de

las empresas mineras en empresas metalúrgicas, y de éstas en empresas industriales de productos semielaborados o de utilización final; promoción de la compra o importación de los productos de ese proceso integrado; y formación y administración de un sistema de seguro de exportaciones que permita garantizar y financiar las transacciones exportación-importación de bienes mineros, metalúrgicos e industriales, compensando los posibles déficit que se produzcan.

La mayoría de los países de América Latina publican informes anuales sobre la actividad minera. Sin embargo, difieren en cada país en cuanto a su aplicación, cobertura y clase de datos. Las particularidades de los sistemas de información impiden su homogenización desde el punto de vista regional. El sistema por lo tanto debiera sistematizar la información y documentación del sector, estandarizando al mismo tiempo las estadísticas y la información cualitativa pertinente. Debería además proporcionar regularmente información sobre las proyecciones, la capacidad de producción, la evolución de la demanda y otras condiciones del mercado que permitan ayudar a las empresas mineras de la región a concertar convenios más equitativos en materia de inversión, producción y comercialización.

El sistema de informaciones deberá concentrar la información en un banco de datos y lograr el canje y divulgación de datos que inicialmente podrían referirse a los siguientes aspectos; preparación y actualización permanente de un directorio de empresas minero-metalúrgicas y de

las industrias e instituciones relacionadas; divulgación de los resultados de los balances de los productos ofrecidos y requeridos a nivel de empresas mineras, metalúrgicas e industrias relacionadas; centralización e intercambio de informaciones y resultados de las correlaciones geológico-mineras; concentración de informaciones para la formulación de programas integrados en materia de investigación tecnológica, preparación y capacitación de los recursos humanos, niveles y procedimientos tecnológicos de producción minero-metalúrgica; mantenimiento permanente de un inventario de perfiles y proyectos de preinversión e inversión; preparación y actualización permanente de fuentes e instituciones de financiamiento y preparación o divulgación de los correspondientes manuales de procedimiento; e intercambio de informaciones sobre condiciones de los contratos de inversión, gestión empresarial, comercialización y transferencia tecnológica.

Por último, deberá considerarse la posibilidad de que una de las fuentes más ricas en propuestas e iniciativas de integración regional es la que nace de los propios gobiernos, instituciones y empresas, generalmente en la forma de ofrecimientos bilaterales de cooperación técnica y económica. Sería dable esperar que bajo la promoción y coordinación del OLAMI se generen y ejecuten proyectos de cooperación horizontal de tal magnitud que llegarían a constituirse en uno de los principales instrumentos del desarrollo de los recursos mineros de la región.

Bibliografía

- Association of Geoscientists for International Development (1986): *AGID news*, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986): *La relación de intercambio de los productos primarios de América Latina y el Caribe* (LC/L.382). Santiago de Chile.
- _____ (1985): *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 48, julio.
- Council on Environmental Quality and the Department of State (1980): *Global 2000 Report to the President; entering the twenty-first century*. Gerald O. Barney, Study Director. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Leontief, Wasily (1977): *The future of the world economy: a study on the impact of prospective economic issues and policies on the International Development Strategy*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Hosono, Akio (1985): *Transformaciones económicas del centro y sus implicaciones para América Latina. El caso del Japón*. Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago de Chile, 23 de abril a 3 de mayo.
- Naciones Unidas (1984): *Monthly bulletin of statistics*, vol. XXXVIII, N° 5, mayo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1979): *Facing the future: mastering the probable and managing the unpredictable*. Paris: OCDE. INTERFUTURES Project.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1984): *Transformación de minerales en los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.

Lista de publicaciones de la CEPAL

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 1986 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. (US\$ 29.00)
- 1981, 863 pp. (US\$ 42.00)
- 1982, vol. I 693 pp. (US\$ 42.00)
- 1982, vol. II 199 pp. (US\$ 13.00)
- 1983, vol. I 694 pp. (US\$ 44.00)
- 1983, vol. II 179 pp. (US\$ 13.00)
- 1984, vol. I 702 pp. (US\$ 25.00)
- 1984, vol. II (en prensa)

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

- 1980, 629 pp. (US\$ 29.00)
- 1981, 837 pp. (US\$ 42.00)
- 1982, vol. I 658 pp. (US\$ 42.00)
- 1982, vol. II 186 pp. (US\$ 13.00)
- 1983, vol. I 686 pp. (US\$ 44.00)
- 1983, vol. II 166 pp. (US\$ 13.00)
- 1984, vol. I (en prensa)
- 1984, vol. II (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. (US\$ 29.00)
- 1981, 727 pp. (US\$ 35.00)
- 1983, (correspondiente a 1982/1983) 749 pp. (US\$ 40.00)
- 1984, 765 pp. (US\$ 40.00)
- 1985, (en prensa)

(También hay ejemplares de años anteriores)

LIBROS DE LA CEPAL

- Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp. (US\$ 7.50)
- Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp. (US\$ 5.00)
- América latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp. (US\$ 6.00)
- Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00)
- Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*. 1965-1976, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00)
- Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp. (US\$ 6.00)
- ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectiva en América Latina*. 1980, 286 pp. (US\$ 6.00)
- La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp. (US\$ 5.00)
- Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp. (US\$ 6.00)
- La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp. (US\$ 6.00)
- Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00)
- Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp. (US\$ 12.00)
- La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp. (US\$ 8.00)
- Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp. (US\$ 10.00)
- El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 222 pp. (US\$ 6.00)

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

1. *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting* (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00)
2. *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp. (US\$ 4.00)
2. *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 92 pp. (US\$ 4.00)
3. *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00)
4. *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00)
5. *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00)

6. *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp. (US\$ 4.00)
7. *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 117 pp. (US\$ 3.00)
8. *La industrialización latinoamericana en los años setenta*. 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp. (US\$ 4.00)
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. (US\$ 4.00)
10. *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp. (US\$ 6.00)
11. *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp. (US\$ 4.00)
12. *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp. (US\$ 4.00)
13. *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 64 pp. (US\$ 4.00)
14. *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp. (US\$ 4.00)
15. *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp. (US\$ 4.00)
15. *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985. 90 pp. (US\$ 4.00)
16. *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp. (US\$ 4.00)
17. *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00)
17. *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 70 pp. (US\$ 4.00)
18. *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 67 pp. (US\$ 3.00)
19. *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 72 pp. (US\$ 4.00)
20. *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 pp. (US\$ 4.00)
21. *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 128 pp. (US\$ 4.00)
22. *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp. (US\$ 4.00)
23. *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 3.00)
24. *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 69 pp. (US\$ 4.00)
25. *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 158 pp. (US\$ 5.00)
26. *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 165 pp. (US\$ 5.00)
27. *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 95 pp. (US\$ 3.00)
28. *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00)
29. *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 67 pp. (US\$ 4.00)
29. *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp. (US\$ 3.00)
30. *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 243 pp. (US\$ 6.00)
31. *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 77 pp. (US\$ 4.00)
32. *Movimientos internacionales de capitales*, por R.H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp. (US\$ 4.00)
33. *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp. (US\$ 4.00)
34. *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp. (US\$ 6.00)
35. *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00)
36. *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp. (US\$ 4.00)
37. *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 6.00)
38. *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp. (US\$ 4.00)
39. *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 172 pp. (US\$ 6.00)
40. *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 3.00)
40. *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 66 pp. (US\$ 3.00)
41. *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00)
42. *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00)
43. *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00)
44. *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00)
45. *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp. (US\$ 4.00)
45. *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp. (US\$ 4.00)
46. *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00)
47. *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00)
48. *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 112 pp. (US\$ 4.00)
49. *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y proceso de ajuste*, 1985, 106 pp. (US\$ 4.00)
49. *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00)

50. *La CEPAL encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 84 pp. (US\$ 4.00)
51. *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 240 pp. (US\$ 6.00)
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 4.00)
- *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 4.00)
- *Energy in Latin America. The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp. (US\$ 4.00)
- *The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp. (US\$ 6.00)

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

1. *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp. (US\$ 3.00)
2. *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp. (US\$ 8.00)
3. *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp. (US\$ 8.00)
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 N° 8).
5. *El balance de pagos de América Latina. 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp. (US\$ 8.00)
6. *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp. (US\$ 6.00)
7. *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00)
8. *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00)
9. *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp. (US\$ 12.00)
10. *América Latina: Balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp. (US\$ 12.00)
11. *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp. (US\$ 8.00)
6. *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp. (US\$ 4.00)
7. *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (US\$ 6.00)
8. *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp. (US\$ 6.00)
9. *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp. (US\$ 4.00)
10. *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp. (US\$ 4.00)
11. *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 6.00)
12. *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp. (US\$ 6.00)
13. *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. (US\$ 6.00)
14. *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp. (US\$ 6.00)
15. *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp. (US\$ 10.00)
16. *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp. (US\$ 6.00)
16. *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd ed. 1984, 188 pp. (US\$ 6.00)
17. *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 6.00)
18. *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00)
19. *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp. (US\$ 6.00)
19. *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp. (US\$ 6.00)
20. *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00)
21. *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 6.00)
22. *Las empresas transnacionales en la economía de Chile*, 1974-1980, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00)
23. *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00)
24. *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp. (US\$ 6.00)
24. *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp. (US\$ 6.00)
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. (US\$ 6.00)
26. *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00)
27. *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp. (US\$ 6.00)
28. *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00)
29. *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp. (US\$ 4.00)
30. *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00)

Estudios e Informes de la CEPAL

1. *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp. (US\$ 6.00)
2. *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp. (US\$ 6.00)
3. *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (US\$ 5.00) (Agotado, no será reimpresso)
4. *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp. (US\$ 5.00)
5. *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp. (US\$ 6.00)
5. *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp. (US\$ 6.00)
6. *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp. (US\$ 4.00)

31. *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00)
32. *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00)
33. *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00)
34. *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00)
35. *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00)
36. *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00)
37. *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp. (US\$ 4.00)
38. *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00)
39. *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp. (US\$ 6.00)
40. *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00)
41. *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp. (US\$ 4.00)
42. *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00)
43. *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp. (US\$ 6.00)
44. *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00)
45. *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp. (US\$ 6.00)
46. *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp. (US\$ 4.00)
47. *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp. (US\$ 6.00)
48. *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 152 pp. (US\$ 6.00)
49. *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 230 pp. (US\$ 6.00)
50. *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 128 pp. (US\$ 4.00)
51. *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 96 pp. (US\$ 4.00)
52. *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 154 pp. (US\$ 6.00)
53. *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 144 pp. (US\$ 6.00)
53. *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 142 pp. (US\$ 6.00)
54. *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 162 pp. (US\$ 6.00)
55. *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 304 pp. (US\$ 6.00)
56. *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 228 pp. (US\$ 6.00)
57. *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 234 pp. (US\$ 6.00)

Estas publicaciones pueden obtenerse más rápida y económicamente enviando sus órdenes de compra desde:

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador,
Perú, Paraguay y Uruguay a:
Unidad de Distribución
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago-Chile

Resto de América, Asia y
Oceanía a:
Sección Ventas, DC-2-866
Naciones Unidas
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de
América

Europa y África a:
Sección Ventas
Naciones Unidas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

o adquiriéndolas directamente en las librerías siguientes:

Argentina: Riverside Agency SAC. Av. Belgrano 2786, 1096 Buenos Aires. **Bolivia:** Gisbert y Cía SA. Comercio 1270, La Paz. **Brasil:** Moster Importadora y Exportadora Ltda. Caixa Postal 07-1129, Brasilia. **Chile:** 1.- Librería Editorial Universitaria. Edif. Naciones Unidas, Santiago. 2.- DIPUBLIC. Av. Antonio Varas 671, Piso 2, Santiago. **Colombia:** Editorial Tercer Mundo Ltda. Carrera 30, 42-32, Bogotá, DE. **Costa Rica:** Librería Trejos SA. Apartado Postal 1313, San José. **México:** 1.- CEPAL. Presidente Masarik 29, 11570 México, DF. 2.- Distribuidora Literaria SA. Puebla 182. Local D, México, DF 7. **Panamá:** Librería Cultural Panameña. Vía España 16, Panamá I. **Perú:** 1.- Enrique Cappelletti Ltda. Av. República de Panamá 22199, Lima 13. 2.- Librería Studium SA. Plaza Francia 1164, Lima. **República Dominicana:** Librería Blasco C por A. Av. Bolívar 402, Santo Domingo. **Venezuela:** Librería del Este. Apartado 60337, Caracas 1060-A.

Los precios arriba indicados no incluyen costos de envío. Sólo se aceptan cheques en dólares pagaderos en bancos de los Estados Unidos de América.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité dictaminador: José Luis Alberro, Carlos Bazdresch P., Francisco Giner de los Ríos, Carlos Noriega, Jaime Ros y Eduardo Turrent (secretario).

Consejo editorial: Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Flores Cano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausman, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco López, Guillermo Maldonado, José Antonio Ocampo, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P.

Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LIII (3)

México, julio-septiembre de 1986

Núm. 211

SUMARIO

Artículos: Víctor L. Urquidi, *In memoriam: Raúl Prebisch* • Máximo Lira, *La larga marcha de Prebisch hacia la crítica del capitalismo periférico y su teoría de la transformación social* • Georg Elwert, Hans-Dieter Evers y Werner Wilkens, *En busca de seguridad: Modos combinados de producción en el llamado "sector informal"* • José Tavares de Araujo Jr. *Los mercados disputables y la competencia schumpeteriana en las economías de industrialización reciente* • Aaron Tornell, *¿Es el libre comercio la mejor opción? Comercio Heckscher-Ohlin vs. comercio intraindustrial* • Nathaniel H. Leff y Kazuo Sato, *Entrada de capital extranjero, ahorro interno e inversión en la América Latina: Una historia negativa y precautoria* • Frank Orlando y Simón Teitel, *El problema de la deuda externa de la América Latina: Estrategias de servicio de la deuda compatibles con el crecimiento a largo plazo* •

Notas y comentarios: Víctor L. Urquidi, *Una propuesta para establecer un sistema de pago parcial, en moneda local, de los intereses de la deuda externa.* **Reseñas:** Joseph Hodara: Helio Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*; Helio Jaguaribe: réplica; Fernando Cortés; Mario Bunge, *Economía y filosofía*; Francisco Giner de los Ríos: Colección Estudios CIEPLAN. núm. 17.

Documentos: Brasil: Programa de estabilización económica; discurso de Alan García de las Naciones Unidas; Perú: la historia cambia, pero está de nuestra parte; Balance de los primeros meses del gobierno de Alan García; discurso de Miguel de la Madrid en la CEPAL.

FONDO DE CULTURA ECONOMICA
AVDA. DE LA UNIVERSIDAD 975 APARTADO POSTAL 44975

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre desarrollo y cooperación Internacional

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA
Año III - N° 3(11) - Julio-Septiembre, 1986

Artículos: Ernst Dürr, *Planeamiento y crecimiento económico. Alternativas para los países en vías de desarrollo* • Silke Krieger, *Los No-Alineados entre las superpotencias* • Armando Méndez Morales, *El rol del Estado en América Latina* • Arturo C. Porzenanski y Richard Mattione, *Mercados financieros internacionales* • **Temas:** *Perspectiva europea:* Walter Wallmann, *La protección del medio ambiente en la Economía Social de Mercado* • Heiner Geissler, *El hombre y su medio. Una política para un futuro digno* • Günther Rinsche, *Medio ambiente y política medioambiental* • *Perspectiva Latinoamericana:* Raúl R. Alfonsi, *La defensa de la naturaleza: el primer plano de nuestras prioridades* • Jaime Hurtubia, *La cooperación horizontal en asuntos ambientales en América Latina* • Francisco Estrada y María Laura Masi, *El empresario latinoamericano y el medio ambiente* • *Perspectiva global:* Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente. Examen de los principales asuntos medioambientales.

Notas • Documentos • Comentarios de libros • Personas y hechos

Suscripción anual - US\$ 32. Cheques a la orden de:
Konrad Adenauer Stiftung A.C.

Redacción y Administración: CIEDLA, Suipacha 1380 - 10 piso
1011 Buenos Aires, República Argentina.

ENCUENTRO 41

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA ARTICULOS DEL NUMERO CUARENTAUNO

- LA EVOLUCION DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA DE 1950 A 1980: CRECIMIENTO, MODERNIZACION Y MARGINALIZACION DE LOS CAMPESINOS / J. CHONCHOL / *PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE* / FRANCIA
- LA CIENCIA NO GARANTIZA EL DESARROLLO / JEAN-JACQUES SALOMON / *COMERCIO EXTERIOR* / MEXICO
- LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN EL PERU / ALVARO GONZALEZ RIESLE / PERU
- LO REAL Y LO IMAGINARIO DE LA INSEGURIDAD DEL CIUDADANO NORTEAMERICANO / S. BODY-GENDROT / *PROJET*
- LA CHINA VISTA POR LOS SOVIETICOS / ALEXEI ANTONKIN / *PROJET*
- GORBATCHEV FRENTE A LAS REFORMAS DE DENG XIAOPING / ALEXEI ANTONKIN / *PROJET*
- CEPAL: BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA, 1985
- RELACIONES COMERCIALES ENTRE LOS PAISES CENTRALES Y PERIFERICOS EN EL CONTEXTO DE LAS TENDENCIAS RECIENTES DEL COMERCIO MUNDIAL / MARTA BEKERMAN / *COMERCIO EXTERIOR*
- COMO FOMENTAR EN LOS ALUMNOS LOS PROCESOS PSICOLÓGICOS FUNDAMENTALES DE AUTOESTIMA, AUTENTICIDAD, APERTURA, AUTOANÁLISIS Y DEDICACION A LOS DEMÁS EN ORDEN A FACILITAR UN APRENDIZAJE EFECTIVO, PERSONAL Y TEMÁTICO / R. TAUSCH / *EDUCACION*
- JUAN RULFO: PEDRO PARAMO, TREINTA AÑOS DESPUES / *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS* / ESPAÑA
- LA FUNCION DE LA VOZ POPULAR EN LA OBRA DE RULFO / J. RODRIGUEZ-LUIS / *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS*
- EL "MAS ALLA" DE JUAN RULFO / JORGE RODRIGUEZ P. / *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS*
- SECULARIZACION Y MODERNIDAD RELIGIOSA / DANIELE HERVIEU-LEGER / *ESPRIT* / FRANCIA
- FICHAS DE CINE: LA HISTORIA OFICIAL, TESTIGO EN PELIGRO, NOSTALGIA, SECRET HONOR, TRADING PLACES...
- TEOLOGIA Y MAGISTERIO / RICARDO FRANCO / *SELECCIONES DE TEOLOGIA* / ESPAÑA
- EL MISTERIO DEL CORDERO EN EL APOCALIPSIS / ALFRED LAPPLE / *SELECCIONES DE TEOLOGIA*
- CORRIENTES DEL PENSAMIENTO SOCIAL CATOLICO EN EE.UU. / JEAN-YVES CALVEZ / *PROJET*
- CARTA PASTORAL SOBRE LA DOCTRINA SOCIAL CATOLICA Y LA ECONOMIA DE LOS EE.UU. / *CHRISTUS* / MEXICO
- LA DOCTRINA SOCIAL CATOLICA Y LA ECONOMIA DE LOS EE.UU. / GONZALO HIGUERA / *REV. FOMENTO SOCIAL*
- INSTRUCCION SOBRE LIBERTAD CRISTIANA Y LIBERACION / CONGR. PARA LA DOCTRINA DE LA FE, VATICANO
- MENSAJE DEL PAPA A LOS OBISPOS DE BRASIL A RAIZ DEL ULTIMO DOCUMENTO "LIBERTAD CRISTIANA Y LIBERACION"
- "LIBERTAD CRISTIANA Y LIBERACION": G. GUTIERREZ, L. BOFF, I. ELLACURIA Y J. SOBRINO OPINAN SOBRE EL DOCUMENTO / *VIDA NUEVA*

Editado por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA, Jr. Aguarico 586, Breña, Lima-PERU; Telf.: 232609

SUSCRIPCIONES PERU

ENCUENTRO (1-11, 12-22, 23-33, 34-44): S/ 660,000

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Via superficie, correo certificado, ENCUENTRO (1-11, 12-22, 23-33): 65 \$ USA; (34-44): 64 \$ USA.

Via aérea, correo certificado, ENCUENTRO (1-11, 12-22, 23-33): 65 \$ USA; (34-44): 80 \$ USA.



NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE/OCTUBRE 1986 N° 85

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Daniel González V.

COYUNTURA: Sergio Bitar: Chile. Duvalier, Marcos y...; **Clacso - Ilet.:** Pacto social, Redistribución del poder. **ANÁLISIS:** Héctor Valecillos T.: ¿Retador o garante del sistema? Los 50 años de la Confederación de Trabajadores de Venezuela; **Pedro Galln:** Asalariados, precarización y condiciones de trabajo; **Eduardo Jozami:** Lo interno de la deuda externa. El caso argentino; **Ernest Moritz Lipp:** Cómo administrar la quiebra. Opciones de la economía boliviana; **Felipe Berger:** Uruguay: la Dinamarca que no fue. Una comparación de modelos; **Fernando Alegría:** Elite y contracultura. Proyecciones políticas de la vanguardia hispanoamericana. **TEMA CENTRAL:** Carlos Alzamora: La oportunidad de la crisis; **Jaime Paz Zamora:** Cómo nos ven, cómo los vemos. Las relaciones Europa y América Latina; **Hello Jaguaribe:** Desarrollo recíproco. Perspectivas de una justa asociación; **José Miguel Insulza:** ¿Qué espera América Latina de Europa occidental?; **Wolf Grabendorff:** América Latina y Europa. Esperanzas y desafíos; **Alberto van Klaveren:** Europa y la democratización de América Latina; **Gianni Bonvicini:** CEE: éxitos y fracasos de un modelo de integración; **Silvia María Canela:** ¿Por qué no comerciamos más con Europa? Protecciónismo y discriminaciones de la Comunidad; **Diálogo Sindical:** CIOSL - ORIT - FSM - CPUSTAL - CTM - CLAT.

—SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL

(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US\$ 20	US\$ 35
Resto del Mundo	US\$ 30	US\$ 50
Venezuela	Bs. 150	Bs. 250

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Año 11, Nº 115 - Agosto 1986

Editorial: *El comercio internacional de servicios: un nuevo tema para el debate* • **Estudios:** *Los servicios en las transacciones internacionales de América Latina: algunos aspectos metodológicos*, por Jaime Campos • *Estados Unidos, América Latina y el debate internacional sobre el comercio de servicios*, por Miguel Rodríguez Mendoza • *La internacionalización de los servicios, opciones y riesgos para América Latina*, por Francisco Javier Prieto • **Cátedra INTAL:** *Tecnología e integración en Iberoamérica. La experiencia brasileña*, por José Walter Bautista Vidal • **Comentarios:** *Dinámica del sector de los servicios e implicaciones de política* •

Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadística • Bibliografía

Instituto para la Integración de América Latina
Esmeralda 130
1035 Buenos Aires, República Argentina

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS



Boletín
demográfico

Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.



Suscripción anual (3 números): US\$ 20

Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés; índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

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销处均有发售。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.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica tres veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 16.00 Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC - 2 - 866
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Santiago Chile

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

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Vol. 26

Julio-setiembre 1986

Nº 102

JOSE CARLOS CHIARAMONTE: Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX.

ALFREDO MONZA, LILIANA BUCHNER DE KRASNY y MARIA DE LOS ANGELES TRAVERSO: Algunas limitaciones de un cociente clásico.

RICARDO D. SALVATORE: Control del trabajo y discriminación: el sistema de contratistas en Mendoza, Argentina, 1880-1920.

MIGUEL A. KIGUEL: Déficit fiscal e inflación.

RUSSELL E. SMITH: Indexación salarial, rotación de personal y variaciones de los salarios nominales en la industria manufacturera brasileña, 1966-1976.

Comunicaciones

ALVARO ORSATTI y ARTHUR MANN: Desigualdades regionales e ingresos familiares en la Argentina.

Crítica de Libros — Información de Biblioteca

DESARROLLO ECONOMICO —*Revista de Ciencias Sociales*— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, A 16.00; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, US\$ 44. Ejemplar simple: US\$ 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
Güemes 3950 / 1425 Buenos Aires / República Argentina

cuadernos del claeH

revista uruguaya de ciencias sociales

Nº 37

1986/1

SUMARIO

El pacto social como instrumento de política económica en Uruguay, Jorge Notaro • *Los partidos políticos y la redemocratización en Uruguay*, Luis Eduardo González • *La articulación de la sociedad y el Estado: Una sugerencia metodológica*, Romeo Pérez • *Hacia un servicio nacional de salud*, Obdulia Ebole • *Salud y participación popular. Una aproximación al análisis de la organización poblacional*, Myriam Mitjavila • *Salud, enseñanza y desarrollo nacional*, entrevista a Pablo Carlevaro • -Bibliografía de Raúl Prebisch.

Guía bibliográfica

Suscripción 1986 - 4 Cuadernos del CLAEH (incluye flete vía aérea). Uruguay... N\$ 1.500. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay... US\$ 25. Resto de América (excluidos Canadá y EE.UU.)... US\$ 30. Canadá, EE.UU., Europa, Asia, África y Oceanía... US\$ 35.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA HUMANA

Casilla postal 5021
Montevideo - Uruguay

cuadernos del cendes

**Organo Institucional del Centro de Estudios del Desarrollo de la
Universidad Central de Venezuela**

SUMARIO

La revista CUADERNOS DEL CENDES está abierta a todas las corrientes del pensamiento sobre los problemas que implica el proceso de desarrollo de Venezuela, de otras sociedades latinoamericanas y de países del Tercer Mundo en general. En cada número se publica un "dossier" que contiene los resultados de alguna de las investigaciones del CENDES, además de otros artículos, ensayos, reseñas bibliográficas y demás informaciones referidas a su campo de conocimiento. Han salido dossiers sobre elementos de la crisis económica mundial y de Venezuela, dilemas de la educación venezolana, Estado y procesos sociopolíticos y aspectos de la planificación y se prevén estudios sobre la prospectiva tecnológica de América Latina, las transformaciones de la agricultura en Venezuela y el proceso de industrialización latinoamericano en perspectiva comparativa, entre otros.

CUADERNOS DEL CENDES APARECE TRES VECES AL AÑO

Suscripciones (por un año). Individuales: Venezuela... Bs. 150.00. América Latina... US\$ 20.00. EE.UU. y Canadá... US\$ 25.00. Resto del Mundo... US\$ 30.00.

Apartado 6622/Carmelitas
Caracas 1010 A, Venezuela