

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



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

SUMARIO

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

Reunión sobre una nueva América Latina en la cambiante economía mundial

Presentación

Los estudios que se ofrecen a continuación fueron expuestos durante una reunión informal, pequeña pero de alta jerarquía, realizada en el Belmont Conference Center, cerca de Washington, D.C., el 25 y 26 de junio de 1979, y donde se trató el tema "Una nueva América Latina en la cambiante economía mundial".

Organizada en forma conjunta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, tenía por objeto facilitar un amplio y abierto intercambio de puntos de vista entre los principales estudiosos y funcionarios interesados sobre la evolución del papel económico y político internacional de América Latina, a partir de una serie de perspectivas diferentes. Todos los invitados a participar lo hicieron a título personal y no en representación de las organizaciones a las que pertenecen.

Las deliberaciones fueron informales y para estimular un diálogo abierto y constructivo no hubo exposiciones oficiales. El núcleo de la discusión lo proporcionó una serie de trabajos breves sobre cuestiones concretas, a saber, las exportaciones de manufacturas, las exportaciones de productos básicos, la reforma monetaria internacional, las corrientes de capital y la deuda externa, las empresas transnacionales y la transferencia tecnológica y los efectos de las reformas económicas internacionales sobre la distribución del ingreso. Todos estos trabajos aparecen, a continuación, en este número de la *Revista de la CEPAL*.

Una de las preocupaciones fundamentales, que se desprende de todas las contribuciones y del diálogo ulterior al respecto, era definir en la forma más concreta posible los campos de interés recíproco real o eventual entre los países de América Latina y los países más desarrollados, incluidos los Estados Unidos, pero sin limitarse a ellos. Otro objetivo independiente pero afín era ayudar a elaborar las políticas que, tanto dentro de América Latina como frente a los países industrializados, podrían servir para fortalecer dichos intereses compartidos.

Uno de los propósitos implícitos de la reunión consistía en determinar hasta qué punto el papel que desempeñará en el futuro América Latina en la economía mundial depende de las modificaciones que experimente el medio ambiente externo, incluidas de manera especial aquellas en que influyen las políticas de los países industrializados. Sin embargo, pese a que el núcleo de la discusión eran las fuerzas y relaciones externas, también se prestó atención a algunas tendencias y políticas internas clave. El informe de la reunión, elaborado por el relator a título personal, resume y analiza los elementos esenciales de las conversaciones y reseña algunas de las relaciones más orgánicas que vinculan a estos diversos elementos.

La reunión fue presidida por los Sres. Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Abraham F. Lowenthal, del Woodrow Wilson Center. Actuó como relator el profesor Colin Bradford, Director Adjunto del Concilium on International and Area Studies de la Universidad de Yale, y fue organizada en forma conjunta por los Sres. Lowenthal y David H. Pollock, Director de la Oficina de la CEPAL en Washington. Merece mención especial la colaboración de Marco Pollner, como así la de las Sras. Ana Ormerod y Patricia Pilvin de la Oficina de la CEPAL en Washington y de la Srta. Sallie Mitchell del Woodrow Wilson Center y del personal del Belmont Center, por su contribución al éxito de la misma. Cabe agradecer especialmente al Banco Mundial y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional su aporte financiero que la hizo posible.

La lista completa de las 31 personas participantes que asistieron a la reunión se reproduce, más adelante, en las páginas 134-135.

El Woodrow Wilson Center y la CEPAL expresan su complacencia por haber tenido esta oportunidad de colaborar en forma tan estrecha en este provechoso intercambio de puntos de vista.

Abraham F. Lowenthal
(Woodrow Wilson Center)

David H. Pollock
(CEPAL)

Exportación de manufacturas

*Pedro I. Mendive**

Introducción

El desarrollo del sector manufacturero tiene reservado en América Latina un papel notable que se relaciona con una amplia serie de variables económicas, tendientes todas ellas a cambiar la fisonomía económica de la región en aspectos tales, por ejemplo, como la diversificación productiva, la estructura del empleo y de la producción, el crecimiento del ingreso y de la tasa del salario medio, la atenuación de las oscilaciones de los precios y de los ingresos de la exportación, etc., según podrá comprobarse en seguida. De aquí que todo aquello que tienda a desarrollar y a afianzar este sector, ya sea por la sustitución de importaciones o por la exportación de manufacturas, debe merecer especial atención en la política económica de los países latinoamericanos y, en general, de los países en desarrollo.

Este trabajo está integrado por cuatro par-

tes: i) la primera trata de mostrar la importancia que tiene la exportación de manufacturas para el mundo en desarrollo sobre aquellas variables económicas y otras afines a ellas; ii) la segunda parte considera las condiciones de oferta —disponibilidad relativa de factores, nivel y metas tecnológicas— y sus ventajas comparativas internacionales en ciertos sectores, las políticas de promoción de exportaciones e incentivos a la producción, etc.; iii) desde el punto de vista analítico, se estudiarán las condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados (demanda), tomando en consideración el actual proteccionismo, los sistemas generales de preferencias (SGP) y las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Tokio) que acaban de terminar, además de la evaluación y cuantificación de sus resultados en lo referente a las ofertas que efectuaron en ellas los países desarrollados; y iv) las medidas a adoptar de conformidad con los resultados que arroje el análisis de los puntos i) a iii) anteriores.

I

Importancia de la exportación de manufacturas para la economía latinoamericana

Se suelen plantear como antagónicas, o por lo menos como poco coherentes entre sí, las políticas simultáneas y paralelas de exportación de manufacturas *versus* la producción de bienes manufacturados para sustituir importaciones, es decir, producción para consumo interno. En igual sentido también se alega que da exactamente lo mismo un dólar que ingresa por exportaciones que un dólar que se deja de gastar en el

exterior por concepto de importaciones. En rigor de verdad, según la evolución experimentada por el sector en los países en desarrollo, la mayoría de ellos comenzaron por la sustitución de importaciones para luego avanzar por el camino de la exportación de manufacturas. La diferencia en las políticas seguidas en los distintos países radica en que, mientras unos, sustituidas las importaciones de bienes más fáciles —producidos con alta densidad de mano de obra, escaso capital, tecnología no muy

*Ex Secretario Ejecutivo Auxiliar de la CEPAL.

avanzada y amplia disponibilidad de insumos baratos— pasaron en seguida a la etapa de exportación, mientras que otros países continuaron esa sustitución abordando la de bienes más complejos, es decir, con alta densidad de capital y avanzada tecnología. Muchas veces esta diferencia en las políticas de industrialización obedeció al margen comprimible que ofrecían las respectivas estructuras de las importaciones: países con amplio margen sustituible, terminado éste pasaron a la exportación, mientras que otros, con poco margen de sustitución fácil, continuaron reemplazando bienes más complejos. En el primer caso, el abandono, en términos relativos, de un mayor avance sustitutivo de importaciones, parece haber obedecido a la toma de una decisión sobre la alternativa que planteaba la disponibilidad o carencia de insumos básicos. La producción interna de éstos los hubiera encarecido, repercutiendo desfavorablemente sobre el costo de los bienes terminados, aunque su adquisición en el exterior sometiera el abastecimiento de los mismos a las alternativas del mercado internacional y a la disponibilidad de capacidad de compra del país considerado. El segundo caso parece haberse orientado acorde con una decisión de alcanzar niveles tecnológicos más adelantados y economizar poder de compra exterior, cuya disponibilidad no era realmente holgada.

Lo expresado marca una serie de diferencias entre exportaciones y sustitución de importaciones, las que podrían sintetizarse así: i) las exportaciones exigen una ventaja comparativa o competitiva (mejor asignación de recursos y más amplias escalas de producción, así como muchas veces medidas de promoción); ii) la sustitución de importaciones por producción interna de más difícil obtención requiere, por lo menos al comienzo, cierto grado variable de protección; iii) la exportación, por otra parte, también reclama mayor capacitación empresarial y de mano de obra, como así una más adecuada tecnificación de procesos e infraestructura diferente y más compleja.

Si volvemos nuevamente a las exportaciones de manufacturas podrá comprobarse que éstas tienen efectos positivos amplificados sobre el sector bajo dos formas diversas: por las relaciones interindustriales —insumo-producto— que los diseminan por el propio sector

manufacturero y sobre los restantes sectores de la economía, y por el incremento de la demanda que supone agregar a la interna la demanda exterior.

Si al comienzo la exportación se circunscribe a los bienes de alta densidad de mano de obra, economiza el empleo del capital, factor escaso en términos relativos en las economías en desarrollo, el que de este modo quedará libre para la ampliación del propio sector o para su utilización en otros sectores de la economía.

De todas maneras, a medida que aumenta el grado de complejidad de las manufacturas exportadas, aumentan los requerimientos de capital y usos tecnológicos avanzados, todo lo cual tiende a reducir cada vez más la absorción de mano de obra; es decir, se va hacia la producción de bienes de alta densidad de capital. Estamos pues ante un dilema aparente. Si la tecnificación de la producción y el consiguiente uso del capital de los sectores primarios —agrícola y minero— economiza mano de obra y otro tanto ocurre con la industria compleja, la conclusión parecería contrariar los intereses económico-sociales de los países en desarrollo. Recuérdese que la oferta relativa de factores en estos países se caracteriza precisamente por abundancia de mano de obra y escasez de capital.

No obstante, ese juicio debe modificarse en atención a otros elementos tales como la ampliación —con nuevas ramas industriales productivas— y el crecimiento de todo el sector, incluyendo, por supuesto, el de las industrias con alta densidad de capital. A esto debe agregarse la ocupación que se provoca o se induce en otras actividades ajenas pero vinculadas al sector, así los servicios de comercialización, financiamiento, exportación, etc.; y, sobre todo, debido al incremento de los ingresos personales que genera el proceso y conduce al gran crecimiento que se debe operar en el sector terciario, no como desocupación disfrazada, sino realmente productiva. Este proceso es característico de un desarrollo sostenido y constituye la estructura ocupacional que ofrecen, no sólo hoy, los países industrializados.

En otros términos, se opera un alza general del salario (en términos reales) en el sector y en la economía en general, pudiendo incluso ese proceso inducir o promover una distribución

menos regresiva del ingreso interno y, aun en el ámbito mundial, basada en exportaciones siempre competitivas pero de un mayor contenido de *tasas de salarios crecientes* con respecto a los predominantes en los países desarrollados. Es probable que al inicio del proceso haya habido, como lo hubo en Japón, dos mercados paralelos de mano de obra. Uno con salarios deprimidos —para industrias de alta densidad de mano de obra y escasa tecnología—, y otro de salarios altos para las grandes industrias dinámicas. Pero a medida que se desenvuelve el proceso, las tasas de salarios tenderán a igualarse en niveles más altos cada vez.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que los precios de los bienes manufacturados están sujetos en la economía mundial, y sobre todo en el comercio internacional, a una tendencia de niveles, generalmente crecientes, acorde con el curso de la inflación mundial, circunstancia que no se observa a largo plazo, en el comercio de los productos primarios, caracterizado éste por amplias oscilaciones. El desarrollo que aquí se supone del sector industrial y la exportación de manufacturas de los países en desarrollo tendrán así la virtud de suavizar las oscilaciones de precios que impone el mercado mundial a los productos primarios y, por lo tanto, de los ingresos provenientes de las exportaciones totales.

Dentro de estos aspectos y consideraciones acerca de la conveniencia de exportar (y por consiguiente producir) bienes manufacturados, resta por considerar la correlación que pueda existir entre el crecimiento de esas exportaciones y el del producto bruto. En la práctica, puede afirmarse que al respecto existen dos posiciones encontradas.

Una, que niega la validez de tal correlación aduciendo que las manufacturas —expórtense o no— están incluidas entre los datos del producto bruto considerado en dicha correlación, lo que de hecho invalida sus resultados.

La otra posición, basada en observaciones empíricas sobre la evolución de las exportaciones de manufacturas en diversos países en desarrollo que acrecentaron considerablemente el sector industrial y sus exportaciones, concluye que esa correlación sí es evidente y conceptualmente válida.

Si la fórmula general del producto bruto es:

$$\text{PNB} = C + I + X - M,$$

cualquier crecimiento que se dé en X por aumento de las exportaciones de manufacturas (o de cualquier índole que sea), que no tiene por qué afectar directamente a C e I, y sólo en menor medida a M por la importación de ciertos insumos y bienes de capital, no es difícil concluir aritméticamente que el producto bruto debe por fuerza acrecentarse.¹

II

Las condiciones de oferta

Como se ha mencionado, la disponibilidad de factores en los países latinoamericanos y, en general, en todos los países en desarrollo se caracteriza por una oferta (relativa) mayor de mano de obra que de capital. Al mismo tiempo, su actual estructura productiva se manifiesta en un predominio de bienes primarios, ya sean agrícolas, ganaderos o mineros. Esto determina que, siempre en términos relativos, sean baratos el salario y muchos insumos y caro el capital. De aquí que en los sectores secundarios (manufacturas y otros) los bienes producidos a base de una utilización del factor abundante

tienen una excelente posición competitiva, tanto en la economía interna como en la internacional. Se destaca que esto es así a pesar de que la productividad *física* de la mano de obra en las economías industrializadas es mayor que en los países en desarrollo, pues esa mayor productividad *física* no alcanza a compensar la

¹El crecimiento del PNB determinará por el conocido mecanismo del multiplicador de comercio exterior (k) un aumento de las importaciones. Pero ello sólo es consecuencia del aumento que antes se produce en el PNB por el acrecentamiento de las exportaciones.

baratura del salario existente en los países en desarrollo.

También es más baja la proporción que representan las materias primas dentro del precio final de las manufacturas donde América Latina tiene clara ventaja competitiva. Dos circunstancias coinciden aquí. Por un lado, los insumos de estos productos exportados tienen un alto contenido de producción nacional y, por otro, estos insumos nacionales también tienen un alto contenido de mano de obra, cuyo costo oscila entre el 20 y el 30 por ciento del precio total de la materia prima empleada; igualmente, el bajo salario incluido en estos insumos no es neutralizado por la mayor productividad física del trabajo de los países desarrollados.

De aquí que, en una investigación realizada por el autor,² se comprueba que para iguales bienes exportados por los Estados Unidos con respecto a Argentina, Brasil y Chile, la cantidad de veces en que una unidad de salario produce valor agregado es bastante inferior en los Estados Unidos. Así, mientras en Argentina una unidad de salario produce 3.77 veces valor agregado, en los Estados Unidos sólo produce 2.18 veces. Esas cifras son, en comparación con Brasil, de 3.33 y 2.02 y el contraste en la comparación con Chile es de 3.90 y 2.00 veces.

Por otra parte, la tecnología está hoy, siempre dentro de ciertas condiciones y límites, al alcance de cualquier país, lo que otorga a los bienes fabricados con ella condiciones inmejorables para su producción y exportación.

En lo tocante a las manufacturas más complejas, producidas con tecnología más avanzada y 'sofisticada', aun cuando subsisten ciertos factores favorables, la brecha de competitividad tiende a achicarse. Muchas veces ese estrechamiento del margen competitivo se explica porque para desarrollar aquellas producciones se requiere, además de escalas considerables de producción, ciertos insumos básicos e intermedios especializados que se obtienen en América Latina y otros países en desarrollo con

costos no muy favorables. De aquí que puedan derivarse, para superar este obstáculo o escollo, dos políticas opuestas y que conducen a resultados diferentes. Una política consiste en producir estos insumos internamente, lo que conlleva un grado variable de proteccionismo y subsidios internos a la producción; esto, como es evidente, hace que ese insumo sea de costo más elevado internamente que el similar importado sin obstáculo protector (salvo que el subsidio neutralice la diferencia de costos). Si esto fuese así, el conocido juego de la fórmula de protección efectiva a los factores de la producción determinará que esa política, carente de defensas internas especiales, actúe como una imposición tributaria a la localización de la actividad que produce el bien final en la economía del país en desarrollo considerado. La defensa contra esta imposición implícita llevará a un trastocamiento de ciertas variables internas, cuya naturaleza y efectos es fácil predecir.

La otra política —para superar el escollo de la carestía del insumo examinado— radica en importarlos con aranceles muy bajos, pero gravando con elevadas tarifas arancelarias los bienes finales con ellos producidos. Esto hará que la tasa efectiva de protección para los factores internos de la producción del bien final sea mucho más alta que la nominal y actúe como un subsidio a la localización de dicha actividad en el país en desarrollo. Si esta producción interna no tuviese posibilidades de hacerse en el futuro en condiciones económicas, se crearía un enclave productivo ineficiente, que determinaría alzas de precios en los bienes finales con ellos producidos. Y, por el contrario, si a la larga esa producción se lograra en condiciones económicas, los bienes finales producidos con dichos insumos serían de un costo competitivo, tanto en la economía interna —respecto a otras actividades— como en la economía internacional.

La exportación de manufacturas, según se desprende de lo que se lleva expresado, es algo así como el último eslabón de una cadena cuyo comienzo lo constituye la producción para sustituir importaciones. Para el desarrollo del proceso completo se ha hecho imperativo en los países en desarrollo adoptar medidas como son, para mencionar sólo algunas, los incenti-

²Véase Pedro I. Mendive, "Identificación de productos y de barreras no arancelarias para las negociaciones de la Ronda Tokio". Documento presentado al Seminario sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales realizado en Guatemala en octubre de 1976, auspiciado por la SIECA y el Proyecto Interregional CEPAL/UNCTAD/PNUD.

vos a la producción de bienes finales, el tratamiento de ciertos insumos, la creación de instrumentos crediticios, de seguros y de otra naturaleza y, en fin, todo aquello que conforma una estructurada y completa política de promoción de exportaciones.

Clasificando por materia o competencia las diversas medidas que integran dichas políticas, pueden establecerse dos grupos de medidas o instrumentos definidos: los incentivos a la producción de bienes para exportación y los incentivos a la exportación misma.

Dentro del primer grupo cabe mencionar especialmente los siguientes instrumentos:

- eliminación o reducción de aranceles a la importación de insumos y de bienes de capital;
- eliminación de gravámenes al financiamiento de la producción;
- eliminación o reducción de los impuestos que gravan la energía utilizada para producir bienes para exportación;
- otorgamiento de créditos en materia de impuestos a la renta sobre la parte destinada a la producción exportadora;
- aplicación del *draw-back* a bienes de capital e insumos;
- financiamiento y rebaja del tipo de interés aplicado a la producción para exportar;
- tratamiento diferencial al transporte de bienes para exportación;
- subsidios directos a la producción de bienes para exportación.

En el segundo grupo de medidas, es decir, aquellas que tratan de incentivar la exportación, pueden mencionarse las siguientes:

- devolución o exención total o parcial de los impuestos internos que gravan los productos exportados;
- financiamiento del crédito de exportación;
- seguro de crédito a la exportación;
- devolución o reintegro del cambio extranjero, que opera como un tipo de cambio diferencial;
- programas especiales de exportación;
- subsidios directos a la exportación.

Parece innecesario analizar aquí las medidas citadas, por cuanto, además de ser conocido su mecanismo de aplicación, son conocidos sus efectos económicos sobre la economía interna y

la exportación. En cambio sí parece importante hacer algunos comentarios acerca de la resistencia de los países desarrollados a aceptar que las apliquen los países en desarrollo, no obstante aplicarlas ellos también profusamente.

Dentro de una vieja estructura proteccionista se estuvieron insertando una serie de medidas no arancelarias que obstaculizan el acceso de bienes de los países en desarrollo en los mercados de países desarrollados. Pero dos de ellas, las contempladas en los artículos VI, XII y XIX del GATT, son las que tienen relación con ese rechazo. Si bien dichas dos medidas —salvaguardias y derechos compensatorios— están reglamentadas en los artículos mencionados, convengamos que en su aplicación actual por parte de los países desarrollados además de ser mucho más amplia que antes, ni en su procedimiento ni en su justificación se ajustan a lo establecido en ellos. En el caso de las salvaguardias no se prueba el perjuicio grave que menciona el artículo XIX; y en el de los derechos compensatorios, además de no demostrarse el daño se aplican en forma arbitraria, cuando no se amenaza simplemente con aplicarlos para desalentar, por presencia y extensión, las exportaciones de bienes hacia esos mercados.

La actual realidad de la economía mundial difiere sustancialmente de la existente durante buena parte del siglo pasado y la primera década del presente, cuando las características básicas de la división internacional del trabajo estaban vigentes y las restricciones al comercio radicaban, en la práctica, sólo en las tarifas arancelarias. Esto resultaba del hecho de que la economía mundial se componía, por un lado, de unos pocos países desarrollados, necesitados de materias primas y de mercados consumidores, y que no sólo producían los más diversos bienes manufacturados, sino que, en su calidad de exportadores de capital, facilitaban al mismo tiempo la explotación de los recursos naturales que ellos necesitaban del otro grupo de países, que era con mucho el más numeroso y estaban en condiciones apenas incipientes de desarrollo. Por supuesto que mientras el pequeño conjunto de países industrializados lograba un rápido desarrollo a base de una diversificación productiva con el avance manufacturero, el otro grupo, más numeroso, lo hacía basado en la ex-

plotación de un escaso número de productos primarios. La cuenta de capital del balance de pagos de estos últimos países —alimentada por la creciente inversión externa— no sólo permitía la explotación de dichos recursos, sino también el pago de aquellos bienes necesarios que importaban de los países más desarrollados, como así de las remesas de los rendimientos de esas inversiones. Esta división internacional del trabajo descansaba en parte, bien o mal, sobre cierta ventaja comparativa que unos países tenían en la producción de determinados bienes en relación con otros países. Pero de unos años a esta parte se está produciendo un profundo cambio en el patrón de las ventajas comparativas internacionales. Antes sólo uno o dos países iban alcanzando poco a poco un mayor desarrollo basado en el avance industrial, cuya producción no sólo abastecía simultáneamente el consumo interno sino que, en forma paulatina, iba ganando mercados exteriores. Pero en una economía mundial en expansión y con numerosos países en desarrollo necesitados de esos productos, no se produjo, en la práctica, dislocamiento alguno en la economía ni en el comercio mundiales.

Pero durante los últimos años, y en forma acelerada, este proceso se ha propagado a numerosos países en desarrollo, los que súbitamente aparecen en el ámbito mundial como exportadores de una amplia gama de bienes manufacturados, ahora producidos ventajosamente por la utilización de una alta densidad de mano de obra, su factor abundante.

Este último hecho, y el falaz argumento del salario de hambre que según los países desarrollados abonan las economías en desarrollo, tratan de justificar la aplicación de medidas proteccionistas, cuando en realidad lo que están justificando son las políticas de promoción de exportaciones de manufacturas que adoptan los países en desarrollo.³

En efecto, cuando la producción competi-

³En realidad el salario y el interés que se pagan en las economías en desarrollo resultan de la productividad marginal de la mano de obra y del capital, la que está determinada (en el sentido marshalliano) por la oferta relativa de esos factores de la producción. De esta forma, en América Latina es bajo el salario y caro el capital, que es todo lo contrario de lo que acontece en el mundo desarrollado.

tiva lograda por los países en desarrollo encuentra barreras como las mencionadas y todo el sistema proteccionista del que se hablará más adelante, la única forma de superar ese obstáculo comercial que tiene el mundo desarrollado consiste en acordar subsidios y otros estímulos a la producción y exportación de tales bienes. Es ésta una posición que dista mucho de ser mendicante ya que con dichos expedientes sólo se trata de neutralizar el desleal tratamiento que aplican los países desarrollados a los productos de los países en desarrollo. Está también el principio de la industria incipiente, argumento o política que en su momento emplearon los propios países desarrollados, principalmente los Estados Unidos.

Cabe mencionar ahora otra dificultad que se agrega a las antes citadas, y que a su manera constituye un impedimento para que los bienes de ciertas industrias complejas de alta densidad de capital acrecienten su competitividad en el exterior. Se trata de la existencia de empresas transnacionales en determinados sectores manufactureros que utilizan tecnologías avanzadas, pero muchas veces ya obsoletas en los centros pues constituyen transferencias de fábricas técnicamente superadas en el país de origen.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
(EXCLUIDO PETROLEO Y METALES NO
FERROSOS) DE ALGUNOS PAISES
LATINOAMERICANOS

(Años 1973 y 1974, según el país)

País	Exportaciones (millones de dólares)	Exportación por habitante (dólares)
México	2 105	34
Brasil	1 916	18
Chile	110	11
Argentina	550	21
Perú	27	2
Uruguay	118	38
El Salvador	79	19
Ecuador	48	7
Colombia	180	7

Fuente: UNCTAD.

Una primera dificultad estriba en que esas industrias utilizan insumos producidos por las casas matrices, insumos que suelen importarse a un precio superior al de mercado; otra dificultad radica en que la casa matriz suele imponer una prohibición de competir, ya sea por una distribución geográfica del mercado aplicada por los centros o por otras razones imaginables.

Estos sectores se limitan así al mercado interno del país en desarrollo donde están establecidos o, a lo sumo, a la exportación a

mercados en desarrollo de países vecinos.

Además, las vinculaciones comerciales que se establecen entre importaciones y exportaciones de insumos y de bienes finales, suelen encubrir precios reales, utilidades, impuestos, etc., lo que dificulta el armónico desarrollo de una serie de actividades vinculadas al sector e impide la normal recaudación del fisco.

De todas maneras América Latina está exportando al mercado mundial cantidades considerables como lo indica el cuadro 1.

III

Las condiciones de acceso en el mundo desarrollado

Si una larga serie de bienes manufacturados por los países en desarrollo gozan de una clara ventaja competitiva en el ámbito internacional (textiles y confecciones, calzado, artículos y vestidos de cuero, alimentos elaborados, algunos productos químicos, ciertas partes, elementos y productos electrónicos), otros numerosos bienes industriales producidos por industrias ligeras, e incluso algunos fabricados por industrias más pesadas, justifican las políticas aplicadas por estos países para promover el desarrollo de la industria y de la exportación de sus productos.

Frente a una oferta así caracterizada, los bienes manufacturados carecen de ventajas equivalentes en las condiciones de acceso ofrecidas por los mercados de los países desarrollados. En efecto, estas condiciones son exiguas y, lamentablemente, las tendencias recientes permiten asegurar que se van tornando cada vez más precarias, o si se prefiere, más restringidas.

En primer lugar, los aranceles de los países desarrollados tienen una tasa media ponderada de menos del 10%, y esto debido a dos hechos principales que explican por qué resulta engañoso detenerse, al analizar el sistema arancelario, en ese simple y solo promedio. En efecto, cerca del 40% de las importaciones de esos países ingresan libres de derechos, situación que se fue gestando a través de las distintas rondas de negociaciones en el GATT. Pero

estas importaciones libres de derechos son, en su enorme mayoría, importaciones de productos cuya comercialización internacional interesa a los propios países desarrollados y poco a los países en desarrollo. Por otra parte, existen, con referencia a esa tasa, dispersiones de una extraordinaria magnitud que afectan a productos de interés exportador de los países en desarrollo.

Por su lado, la estructura de los sistemas arancelarios de los países desarrollados muestra un evidente escalonamiento arancelario a medida que, en una cierta línea productiva, se avanza en el grado o etapa de elaboración. Esto determina que los factores de la producción de los países desarrollados gocen de una tasa efectiva de protección que, en muchos casos, más que duplica o triplica la protección acordada por la tasa nominal.

En un trabajo anterior⁴ determinamos para Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, dichas tasas efectivas en los siguientes grupos de productos: alimentos elaborados, textiles y sus confecciones, industrias ligeras e industrias de mayor complejidad, incluyendo productos de especial interés latinoamericano. El cuadro 2 permite apreciar la altura de las respectivas tasas efectivas medias ponderadas. Individualmente muchos produc-

⁴Pedro I. Mendive, "Proteccionismo y desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978.

tos, así la mantequilla en la Comunidad (1 322.7%), el aceite refinado de semilla de algodón en los Estados Unidos (465.9%), o los cigarrillos y cigarros en el Japón (405.0%) son ejemplos de las increíbles dispersiones que esas tasas efectivas de protección poseen con respecto a la tasa media ponderada.

Cuadro 2
TASA EFECTIVA DE PROTECCION
(Porcentajes)

Grupo de productos	USA	Japón	CEE
Alimentos elaborados	28	68	63
Textiles y sus manufacturas	43	45	60
Industrias ligeras	24	26	15
Industrias complejas	16	22	22

Estas elevadas tasas efectivas de protección permiten precisar algunos comentarios. El primero: actúan como un subsidio para que las actividades productoras de bienes finales se localicen en el país protector. Un segundo comentario: en los países desarrollados esas tasas encubren actividades de evidente ineficiencia productiva, tanto en comparación con similares actividades del exterior como con respecto a otras internas. De las primeras quedan protegidas por el escalonamiento tarifario, y en relación a las segundas puede afirmarse que la remuneración a los factores de la producción ocupados en la actividad protegida tiende a igualarse a la de los factores empleados en las industrias eficientes. La inflación de costo-estructura que hoy puede observarse en el mundo desarrollado, resulta, en buena parte, del juego de la tasa efectiva de protección en industrias ineficientes y de otras barreras no arancelarias que la protegen de la competencia exterior y que se analizan seguidamente.

En efecto, junto a esta estructura arancelaria existen además, y sobre todo, las barreras no arancelarias. Estas, además de diversificar últimamente su carácter, han acrecentado de manera notable el número de aplicaciones. Esto se debe al hecho ya señalado que muchos

productos de interés de los propios países desarrollados se comercian libres de derechos o con tasas reducidas. Y como éstas generalmente están consolidadas en el GATT los países desarrollados no pueden alterarlas. En circunstancias como las actuales, cuando el desempleo azota a los países desarrollados, se recurre, como falsa salida, al recrudescimiento proteccionista a través de las barreras o medidas no arancelarias. A todo este andamiaje creado actualmente en torno al proteccionismo se dio en llamarlo 'nuevo proteccionismo'. Pero en realidad, no es otra cosa que la inserción de nuevas formas y modalidades proteccionistas en una antigua estructura proteccionista. Entre estas nuevas formas pueden citarse las restricciones 'voluntarias'; los acuerdos de comercialización regular; las limitaciones impuestas mediante acuerdos multilaterales que se hacen operativos una vez que a su amparo se conciertan convenios bilaterales (multifibras); los mecanismos de precios de activación (*trigger prices*) en los Estados Unidos y los precios mínimos en la Comunidad, por ahora aplicados ambos sólo en el sector siderúrgico; los American Selling Prices (ASP) en Estados Unidos; en suma, todo lo que, en definitiva, tiende a llamarse eufemísticamente, comercio libre organizado o, con más propiedad, comercio libre condicionado. Agréguese a lo anterior lo expresado al comienzo con respecto a la arbitraria aplicación de salvaguardias y derechos compensatorios, y se tendrá una idea de la amplitud y complejidad de los instrumentos limitantes del acceso a los mercados de los países industrializados.

El cuadro 3 ofrece una visión cuantitativa de barreras identificadas, para los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón, sobre una muestra de productos que, en 1976, poseían un valor comercial de 8 196, 8 961 y 3 117 millones de dólares, respectivamente.

Frente a las precarias condiciones de acceso que las economías desarrolladas ofrecen a las exportaciones de los países en desarrollo, éstos han abrigado grandes esperanzas, primero, en la vigencia de los sistemas generales de preferencias que mantienen los países desarrollados, como excepción a los principios de no discriminación y de reciprocidad global regi-

Cuadro 3
BARRERAS NO ARANCELARIAS
IDENTIFICADAS PARA PRODUCTOS DE
INTERES EXPORTADOS DE
AMERICA LATINA, EN 1976^a

Tipo de restricción	Número de subpartidas		
	USA	Japón	CEE
Total de subpartidas analizadas	165	126	172
Total de subpartidas con barreras	76	43	156
Restricciones cuantitativas	65	33	117
Sanitarias	10	7	17
Derechos y componentes variables	—	—	18
Otras restricciones	1	3	4

Fuente: Pedro I. Mendive, *op. cit.*

^aNo incluye aquellas medidas que, aunque autorizadas por el GATT, se aplican hoy sin someterse a su reglamentación (como salvaguardias y derechos compensatorios).

dos por el artículo I del GATT, excepción que emana de un *wavier* autorizado por el artículo XXV, parágrafo 5, del Acuerdo General; y, segundo, en las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Tokio) que durante casi seis años se celebraron en Ginebra.

Los sistemas generales de preferencias no parecen haber significado ninguna apertura apreciable de mercados, por la incertidumbre que implican en cuanto a la permanencia de los productos incluidos, por las propias salvaguardias que hacen, los límites máximos que contienen, lo engorroso, difícil y costoso de la prueba de origen y la misma precariedad que les otorga el plazo de vigencia de esos sistemas (diez años), aun cuando exista cierta certidumbre de que serán prorrogados a sus respectivos vencimientos. De todas maneras, en la práctica ha sido relativamente escaso el aprovechamiento de estos sistemas y tampoco han constituido una salida al proteccionismo resumido en páginas anteriores, incluso por la naturaleza misma de los productos incluidos.⁵

⁵Según la UNCTAD su utilización por países ha variado entre un 15% y un 75%. En el caso específico de América Latina el grado de aprovechamiento efectivo está, en general, más cerca del límite más bajo.

Así, por ejemplo, en las mencionadas negociaciones multilaterales Estados Unidos no efectuó oferta alguna bajo el sistema general de preferencias y, en cambio, eliminó en 1979 una serie de productos que ya no llenan las condiciones de la cláusula de la necesidad competitiva, los que según estimaciones afectaron en 1978 unos 60 millones de dólares. La Comunidad Económica Europea (nueve países) efectuó 33 ofertas, pero ellas sólo disminuyen la tasa media ponderada de 18.7% antes de la oferta a 18.6% después de la oferta. Y ésta se hizo para los capítulos 01-24 de la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, pero nada ofreció sobre productos manufacturados (capítulos 25-99). El Japón, por último, efectuó 4 ofertas que a su vez reducen en muy escasa magnitud la tasa media.

Por su parte, las negociaciones comerciales multilaterales según los datos preliminares dados a conocer, arrojan muy magros resultados.⁶

En materia arancelaria, las reducciones acordadas por los Estados Unidos, la CEE y el Japón en las tasas medias ponderadas NMF para los productos industriales de -4.5, -3.0 y -3.2 unidades, respectivamente, unidas a elasticidades-precio de demanda de importaciones de -2,2; -1,3; y -1,9 y al valor de las importaciones procedentes de América Latina en 1976, hubieran posibilitado, durante ese año, un crecimiento de dichas importaciones por un total de 328 millones de dólares. Como puede advertirse, un crecimiento mínimo si se lo compara con los 6 000 millones de dólares importados gravados sobre una muestra de más de 10 000 millones.

Pero esta aparente expansión del comercio no tiene en cuenta la red de barreras no arancelarias que hoy obstaculizan el comercio internacional. En efecto, puede asegurarse que la consideración de estas barreras, sobre todo las restricciones cuantitativas, fue prácticamente marginada de las negociaciones y que sólo se negociaron cinco códigos de conducta⁷ para

⁶No obstante que ya se dieron por finalizadas las negociaciones comerciales multilaterales sus resultados definitivos aún no se hicieron públicos.

⁷El de salvaguardias continúa negociándose.

hacer más eficaz ese comercio limitado por barreras sanitarias y fitosanitarias, aforos, compras del Estado, licencias y subsidios, y derechos compensatorios. En verdad, un somero análisis de estos códigos permite concluir que únicamente legalizarán las prácticas que ya aplican los países desarrollados, dando sólo mayor claridad y transparencia a las reglas de juego aplicadas en esas prácticas.

Como información adicional, y según estimaciones efectuadas por el autor, más de tres cuartas partes del incremento del comercio que se hubiera experimentado en 1976, de haber existido en la CEE, USA y Japón un desmantelamiento de todas las barreras mencionadas, se hubiera originado en la eliminación de las barreras no arancelarias y sólo una cuarta parte en la reducción de todos los aranceles entonces vigentes. En términos absolutos, el desmantelamiento de las barreras no arancelarias hubiera favorecido, durante ese mismo año 1976, un crecimiento de las exportaciones de manufac-

turas de América Latina (capítulos 25-99) a los citados países de unos 1 400 millones de dólares, en tanto que la eliminación de los aranceles hubiera incentivado un incremento de las exportaciones latinoamericanas de sólo 400 millones de dólares. Se advierte que estas cifras incluyen determinadas manufacturas —alimentos elaborados— que aparecen en los capítulos 01-24 de la NAB.

Por consiguiente, si los sistemas generales de preferencias, las negociaciones arancelarias y las de barreras no arancelarias no conducen a una apertura de los mercados, el obstáculo principal a la exportación de manufacturas estará dado más bien, para los países en desarrollo, por la demanda (condiciones de acceso a los mercados) y no por la oferta de manufacturas.

La conclusión que de aquí puede extraerse una vez más, es la legitimidad de la utilización de subsidios a las exportaciones por parte de los países en desarrollo.

IV

Líneas de acción

Estimamos que en las páginas anteriores quedó claramente establecido dónde radica el principal obstáculo que limita la exportación de manufacturas latinoamericanas al mercado mundial. Igualmente se puso en evidencia que las dos opciones institucionales que tuvieron los países de la región —y todos los países en desarrollo— para remover ese obstáculo, no pasaron de ser vanas esperanzas. De aquí que la solución al problema deba buscarse por otros derroteros. Por ello se analizan a continuación diversos tipos de soluciones parciales, con el propósito de examinar su eficacia, cuando la tienen, o su inconveniencia o inocuidad en el caso contrario.

La primera medida que suele proponerse es sostener que los países en desarrollo deben proseguir el proceso de sustitución de importaciones, primero como medio de 'retorsión' (*retaliation*) hacia los países desarrollados y, luego, como instrumento que impida recaer en

mayores déficit de balance de pagos. Esta medida puede resultar de relativa eficacia —y durante un lapso no demasiado prolongado— en aquellos países que están comenzando su desarrollo manufacturero y todavía cuentan con un amplio margen de importaciones fácilmente sustituible. Pero en aquellos países en desarrollo más avanzados, donde no se dan esas circunstancias, el proceso puede ser contrario a sus intereses económico-sociales. Como ya se expresó, esto además de crear una estructura industrial de cierta ineficiencia, puede conducir a crear sus propios escollos a la misma exportación de manufacturas en otros sectores industriales.

Una segunda medida consistiría en acrecentar el comercio de manufacturas entre los países del mundo en desarrollo. No cabe duda que este comercio que estuvo creciendo cada vez más —por lo menos para algunos países— puede ofrecer cierto alivio al problema; pero

está condenado por ahora a circunscribirse a determinadas manufacturas, casi con exclusión de las producidas por las industrias pesadas, como las de bienes de capital, transporte, etc. Así, pues, estos últimos bienes seguirán suministrándolos los países desarrollados, creando una asimetría comercial no sólo con respecto al valor comercializado sino también con referencia a la estructura de las demandas recíprocas entre países desarrollados y en desarrollo.

Una tercera línea de acción consistiría en negociar dentro y fuera del GATT la eliminación o desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias. Este argumento tropieza con una gran dificultad que es el diferente poder de negociación que los países grandes poseen frente a los pequeños, considerados éstos individualmente. Por ello se cree que aun cuando estas negociaciones prosperen, no brindarán resultados significativos para los países en desarrollo; y esto quedó plenamente demostrado en las negociaciones que acaban de finalizar en Ginebra.

Otra línea de acción podría consistir en aprovechar las líneas productivas menos protegidas por los países desarrollados. Esta solución, además de condenar a los países en desarrollo a desenvolver su industria y su exportación dentro de una gama limitada de bienes, ofrece una gran inseguridad futura. Ya se ha visto en páginas anteriores todo el andamiaje de barreras que los países desarrollados comenzaron a levantar a las exportaciones de los países en desarrollo cuando éstos comenzaron a inundar sus mercados compitiendo dada su clara ventaja comparativa.

Resta también la oportunidad de alterar las corrientes comerciales, incentivando y acentuando el comercio con aquellos países desarrollados con los cuales aún no se estrecharon amplios lazos comerciales; aquí cabría un intento de cierto tipo de negociación que liberalizase el comercio recíproco.

Como puede observarse, todas las medidas antes mencionadas ofrecen muy pocas seguridades de que sean las más adecuadas. Se estima que la solución está en aumentar el poder de negociación de los países en desarrollo, responder al proteccionismo con limitaciones al acceso a las materias críticas que poseen los países en desarrollo, oponer el enorme merca-

do importador que da la suma de los mercados singulares; y a las limitaciones u obstáculos que imponen las barreras de los países desarrollados, aplicar, incluso, dentro de este marco colectivo, las medidas de 'retorsión'⁸ eficaces para contrarrestar los efectos de la diseminación de nuevas o viejas medidas proteccionistas, etc.⁹

Para todo ello se requiere montar un sistema operativo eficiente y rápido con el concurso, por lo menos en América Latina, de los grupos latinoamericanos de Bruselas y Ginebra, y los de Nueva York y el CECON en Washington. Al lado de estos grupos de representantes gubernamentales cabe mencionar aquellos organismos internacionales que tienen competencia en el ámbito interregional y en los distintos ámbitos regionales, que puedan brindar los elementos analíticos necesarios, como base, para la adopción de medidas, decisiones, y elementos de negociación por parte de los países en desarrollo.

En realidad puede concebirse un sistema con tres mecanismos operativos. En primer lugar, uno de información y consulta, con la exclusiva participación de los países latinoamericanos. En segundo término con un mecanismo integrado por países desarrollados y en desarrollo donde se dirimieran las controversias que podrían surgir del mecanismo de información y consulta antes mencionado, y cuyas resoluciones podrían revestir un carácter obligatorio o simplemente moral.¹⁰ Finalmente, un tercer mecanismo, constituido éste por una especie de junta de vigilancia que observaría la aplicación de lo acordado por el mecanismo de controversias.

⁸ Esta medida fue propuesta por importantes personalidades latinoamericanas que asistieron a un seminario sobre proteccionismo realizado en Buenos Aires entre el 31 de octubre y el 3 de noviembre de 1978, organizado por la CEPAL y el PNUD con el auspicio del gobierno argentino. Véase en este sentido el "Informe de la Reunión sobre Proteccionismo", CEPAL/1057.

⁹ Muchas de estas medidas son, dentro del GATT, ilegales, pues no han sido aceptadas por éste al ingresar el país al GATT o no emanan de un *wavier* (artículo XXV).

¹⁰ Tal vez lo más aceptable sería la fijación o acuerdo de 'compensaciones equivalentes' que se darían por toda trasgresión a las reglas del juego establecidas, es decir, por todo intento de hacer recrudescer el proteccionismo existente.

La exportación de productos primarios no combustibles

Jere R. Behrman*

Introducción

Las principales metas macroeconómicas de los países de América Latina se refieren a: 1) crecimiento; 2) distribución; 3) estabilidad a corto plazo relativa al empleo, la inflación y la posición del balance de pagos; y 4) la situación internacional. Los analistas y formuladores de política latinoamericanos estuvieron preocupándose desde hace tiempo acerca de la repercusión que tendrían en el logro de estas metas las fluctuaciones y tendencias de los mercados internacionales de productos primarios no combustibles (*non-fuel primary products*). Por tanto, no debe extrañar que los latinoamericanos hayan dado un respaldo considerable (si bien no unánime) al pedido de revisión de las condiciones vigentes en los mercados internacionales de esos productos, que es la exigencia prioritaria de los países en desarrollo en su lucha por un "nuevo orden económico internacional".¹

Pese a que en la posguerra la participación de los productos primarios no combustibles en las exportaciones totales de América Latina ha venido disminuyendo en forma sostenida, representan todavía una fuente importante de divisas para la región. Por ejemplo, en el primer

lustro de esta década en el 75% de los países del cuadro 1 representaban más de 40% de las exportaciones totales de mercancías regionales y más de la mitad de las exportaciones de mercancías por países (considerados en orden decreciente de dependencia de esos productos en cuanto a ingresos de exportación, esos 18 países son: Jamaica, Chile, Cuba, Honduras, República Dominicana, Costa Rica, Guyana, Haití, Perú, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Uruguay, Brasil, Panamá, El Salvador, Bolivia y Ecuador). Por ende, tanto para la región en su conjunto como para muchos de sus países las exportaciones de productos primarios no combustibles seguirán siendo fuente importante de divisas durante la década de 1980, al margen de cualquier cambio que se produzca en la economía mundial.

El marco para el examen actual de los cambios en los mercados internacionales de productos básicos no combustibles fue establecido por la propuesta y resolución aprobada en la UNCTAD IV (Nairobi, 1976).² La propuesta original se concentra en diez productos esenciales, cinco de los cuales son importantes para América Latina ya que cada uno representa no menos de 1% del valor total de exportación de productos regionales (café, azúcar, cobre, algodón y cacao), y uno de ellos (estaño) proporciona la mitad de los ingresos de exportación de Bolivia. Estos seis productos esenciales representaron en conjunto 24% de los ingresos de exportación de productos latinoamericanos

*Chairman, Department of Economics, University of Pennsylvania.

¹Para análisis recientes del Nuevo Orden Económico Internacional, véanse referencias en: Jagdish N. Bhagwati (ed.), *The New International Economic Order: The North-South Debate*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1977; William R. Cline (ed.), *Proposals for a New International Economic Order: An Economic Analysis of Effects on Rich and Poor Countries*, Washington, Praeger y Overseas Development Council, 1979; Guy F. Erb y Bart S. Fisher, "U.S. Commodity Policy: What Response to Third World Initiatives?", en *Law and Policy in International Business*, Washington, vol. 9, N.º 2, 1977, pp. 479-513; Albert Fishlow y otros, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, Nueva York, MacGraw-Hill Book Company, 1978; Herbert G. Grubel, "The Case Against the New International Economic Order", en *Weltwirtschaftliches*

Archiv, Tubinga, vol. 54, N.º 4, 1977, pp. 284-307; Mordechai E. Kreinin y J.M. Finger, "A New International Economic Order: A Critical Survey of its issues", en *Journal of World Trade Law*, Middlesex, Inglaterra, septiembre/octubre de 1976; y Robert J. Vastine, "United States International Commodity Policy", en *Law and Policy in International Business*, vol. 9, N.º 2, 1977, pp. 401-77.

²Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Programa integrado para los productos básicos", Ginebra, 1976, y "Resolución aprobada por la Conferencia: Programa integrado para los productos básicos", Ginebra, TD/RES/93, (IV), 1976.

durante el primer lustro de esta década. Además, se mencionaron otros ocho productos, cuatro de ellos (carne, mineral y hierro, bananas y bauxita) también representan por separado no menos de 1% de los ingresos de exportación de productos regionales, en tanto que los ocho representan 10% del valor total de exportación de mercancías latinoamericanas. El énfasis de la propuesta y la resolución está en estabilizar los precios de los productos esenciales mediante convenios internacionales sobre existencias reguladoras (*buffer stocks*) aunque también hay varios acápites que sugieren la posibilidad de aumentar la tendencia secular de precios.

La propuesta de la UNCTAD se denomina Programa Integrado para los Productos Básicos, y su principal aspecto integrador es el establecimiento de un Fondo Común, destinado fundamentalmente a financiar convenios sobre productos esenciales y en forma accesoria a efectuar operaciones de préstamo secundarias para productos no susceptibles de almacenaje, para la diversificación de productos, etc. Además, el Fondo Común concentraría y disminuiría los riesgos, tendría mayor poder negociador en los mercados internacionales de capital que un conjunto de mercados individuales de capital para los mismos productos, y exigiría menos financiamiento total que la suma de un conjunto de fondos individuales, debido a las diferencias de fase de los ciclos en los mercados de productos. En un comienzo se propuso que el Fondo Común fuera de 6 mil millones de dólares.

Las negociaciones para afinar los detalles del Fondo Común prosiguieron durante varios años. Los países en desarrollo del Grupo de los 77 propiciaban un Fondo con capital desembolsado de contribuciones directas de unos 2 mil millones de dólares, complementado por empréstitos de los mercados de capital de unos 4 mil millones de dólares, y pedían que alrededor de un cuarto del total se empleara en operaciones 'secundarias'. En cambio, el Grupo B, o de los países industriales, propiciaba el financiamiento mediante depósitos provenientes de los convenios internacionales individuales de productos básicos en vez de las contribuciones directas, y se oponía a las operaciones 'secundarias'.

En marzo de 1979 se produjo un avance decisivo en las sesiones negociadoras de la UNCTAD al resolverse dos de los principales problemas en discusión: 1) respecto a la estructura básica de capital se acordó que se allegarían 400 millones de dólares mediante contribución directa (unos dos tercios de ese monto provendrían de países del Grupo B) y que el resto del financiamiento (equivalente a un tercio de las posibles necesidades financieras de los acuerdos) provendría de aportes hechos por los gobiernos de los países productores y consumidores en cada acuerdo internacional sobre productos básicos. 2) Respecto a las operaciones 'secundarias' se convino en establecerlas con un financiamiento de 370 millones de dólares, pero sin que pudieran transferirse fondos de la estructura básica de capital (los Estados Unidos mantuvieron su negativa a participar en operaciones 'secundarias', pero no siguieron oponiéndose a la participación voluntaria de los demás países del Grupo B). Durante la sesión plenaria, más de 100 países aprobaron un documento que resolvía estos problemas y remitía a un comité interino las negociaciones ulteriores y la redacción de los artículos del Fondo Común. Aunque subsisten algunas cuestiones difíciles (por ejemplo, la distribución de los derechos de votación), las negociaciones sobre el Fondo Común podrían llegar a feliz término dentro de un año más o menos. Posteriormente, las legislaturas nacionales tendrán que ratificarlas.

El examen del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD ha dominado los debates recientes sobre los cambios futuros en los mercados internacionales de productos primarios no combustibles. Es más, después del período de sesiones negociadoras de marzo de 1979 en la UNCTAD es muy probable que se ponga en práctica alguna variante del susodicho Programa. Por tanto, el resto de este trabajo trata de las consecuencias de la propuesta de la UNCTAD para América Latina. En la sección I se examina la cuestión fundamental de la estabilización 'primaria' de precios de los productos esenciales; en la sección II se estudian en forma sumaria las consecuencias de tratar de modificar las tendencias seculares de precios; y en la sección III se resumen los resultados.

Cuadro 1

CONTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BASICOS NO COMBUSTIBLES
A LAS EXPORTACIONES DE MERCANCIAS DE AMERICA LATINA, 1970-1975^a

País	UNCTAD									Otros de importancia					Indices de inestabilidad ^e					
	Esenciales						Otros ^b			Regional ^c		Nacional ^d			Total de exportaciones de los principales productos básicos (19)	Precios (20)	Volumenes (21)	Ingresos (22)		
	Café (1)	Azúcar (2)	Cobre (3)	Algodón (4)	Cacao (5)	Estiércol (6)	Subtotal Carne y carne preparada (7)	Mineral de hierro (8)	Bananas (10)	Bauxita (11)	Maderas (12)	Subtotal (13)	Soja ^b (14)	Maíz (15)					Carne de pescado (16)	Mariscos (17)
Argentina						0	24			4	28						28	19	27	28
Barbados		35				35					0				2		37	24	16	22
Bolivia	2 ^f	2 ^f	3 ^f			50	57				0						57	24	34	16
Brasil	24	7 ^f		5	2		38	3 ^f	6		9	10	1		1	2	61	16	9	16
Chile			73				73		5		5			2		1	81	16	17	24
Colombia	52 ^f	3 ^f		4 ^f			59	2 ^f		2 ^f	4				1		64	13	7	15
Costa Rica	27	5 ^f			2 ^f		34	9 ^f	27 ^f		34				1		69	7	9	9
Cuba ^g		75					75				0						75
República Dominicana	8	52			5	65	2 ^f		4		6						71	17	13	28
Ecuador	11	4 ^f			8		23		28		28				2		53	10	13	14
El Salvador	38	6 ^f		12			56	1 ^f			1				2		59	10	7	19
Guatemala	31	8		11			50	6 ^f		6	11			1	1		65	12	9	15
Guyana		35								30						3	68	18	16	12
Haiti	39	8		4 ^f			51	2 ^f		13	15						66	18	13	17
Honduras	16	1 ^f		1 ^f			18	7 ^f		34	41				1	13	73	10	17	15
Jamaica		13			1 ^f		14		3	68 ^f	71						85	25	11	17
México	5	6	1 ^f	7			19	2 ^f			2		4				25	11	11	17
Nicaragua	14	6		26			46	12		1 ^f	13						64	8	10	11
Panamá	1 ^f	9					10	1 ^f		39	40			1	3	2	61	10	11	14
Paraguay	2 ^f	1 ^f		7			10	28			28	9			10		38	24	47	27
Perú	4	8	23	5			40		6		6			20			66	12	7	11
Trinidad y Tabago		5					5				0						5	25	13	28
Uruguay							0	36		27	63						63	18	25	25
Venezuela								4									4	18	14	21
América Latina	8	7	5	2	1	1	24	4 ^f	3 ^f	2 ^f	2 ^f	1 ^f	12	2	2	1	43			

^aDatos de J. R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*, salvo en el caso de los rubros que corresponden a las notas c, d y f que pertenecen a M. J. Lord, *op. cit.*

^bEn la propuesta original de la UNCTAD no figuraban la soja y las maderas, pero sí se incluyen con otros productos básicos en documentos ulteriores.

^c'De importancia regional', se refiere a productos que representaron no menos de 1% de las exportaciones de mercancías latinoamericanas en 1970-1974 (período que comprenden estas columnas).

^d'De importancia nacional', se refiere a los productos que representaron no menos de 10% del valor de exportación de mercancías de algunos países latinoamericanos en 1970-1974 (período que abarcan estas columnas).

^eDefinido como 100 veces la varianza de la tendencia correspondiente a 1960-1976 relativa a la media aritmética, donde la variable dependiente fue primero transformada dividiendo por la media geométrica de su serie para que fueran comparables las funciones lineales y semilogarítmicas. Para los precios se utiliza el índice Paasche y para las cantidades el índice Laspeyres. Basado en el café, azúcar, cobre, algodón, cacao, carne, mineral de hierro, bananas, bauxita y soja. La fuente es M. J. Lord *op. cit.*

^f1970-1974.

^gNo figuran datos respecto a Cuba, en M. J. Lord, *op. cit.*

I

Estabilización de precios de los productos básicos no combustibles

El Programa de la UNCTAD insiste en la estabilización de precios de los productos esenciales mediante la constitución de reservas internacionales de los mismos. De acuerdo con el orden de importancia que tienen esos productos para los ingresos de exportación de América Latina, la desviación porcentual del valor absoluto promedio anual de las tendencias de esos precios durante el período 1963-1972 fue 17 para el café, 33 para el azúcar, 22 para el cobre, 8 para el algodón, 23 para el cacao y 8 para el estaño.³ Para todos ellos, salvo el algodón y el estaño, estas fluctuaciones fueron relativamente grandes. Naturalmente, las consecuencias concretas de estas fluctuaciones de precios para cada país dependen de la composición exacta de sus exportaciones. Los índices de inestabilidad de precios, que figuran en la columna 20 del cuadro 1, sugieren que durante las últimas décadas Jamaica, Perú, Paraguay, Barbados y Bolivia han experimentado fluctuaciones de precios excesivas en sus exportaciones de productos básicos incluidos en el programa de la UNCTAD. Esas grandes variaciones de precios harían mucho más difícil la planificación pública o privada. Podrían contribuir también a fluctuaciones de los ingresos si no van compensadas por cambios en el volumen de producción. Sin embargo, debido a las variaciones diferenciales de ese volumen los países latinoamericanos con la máxima inestabilidad en ingresos de exportación proveniente de estos mismos productos difieren algo de la enumeración precedente, siendo su orden de secuencia Argentina, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Paraguay, Uruguay, Chile, Barbados y Venezuela (columna 22 del cuadro 1). En muchos casos, el efecto de estas fluctuaciones de ingresos puede ser más importante

que el de las fluctuaciones de precios, aunque son estas últimas las que contempla el Programa de la UNCTAD (se volverá más adelante sobre este tema).

Varias interrogantes plantea el Programa de la UNCTAD. ¿De qué orden son las magnitudes implicadas en esta operación? ¿Cuáles son sus consecuencias para los países en desarrollo en general y para América Latina en particular? ¿Cuáles son sus consecuencias para las economías desarrolladas? ¿Cómo se compara este programa con políticas alternativas?

Para analizar estas interrogantes se recurrirá principalmente a simular la constitución de reservas internacionales estabilizadoras con modelos econométricos sencillos de los mercados internacionales pertinentes. Estos modelos captan la estructura temporal de las respuestas simultáneas y diferidas de la oferta, la demanda vigente y las relaciones privadas entre la demanda y las existencias para cada uno de los mercados de productos pertinentes, y los parámetros que se emplean en ellos son los más compatibles con las respuestas de comportamiento y tecnológicas observadas.⁴ No obstante, antes de exponer la experiencia recogida de estas simulaciones conviene señalar algunas razones de por qué pueden ser inadecuadas la

³Jere R. Behrman, *International Commodity Agreements: An Evaluation of the UNCTAD Integrated Commodity Programme*, Washington, Overseas Development Council, 1977.

⁴Para mayores detalles relativos a estos modelos y su empleo en las simulaciones de mercados de productos básicos, véanse J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*; J.R. Behrman, "The UNCTAD Integrated Commodity Program: An Evaluation", en F.G. Adams y S. Klein (eds.), *Stabilizing World Commodity Markets: Analysis, Practice and Policy*, Lexington, Mass., Heath-Lexington Publishing Co., 1978; y J.R. Behrman y Pranee Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes for Commodity Market Stabilization", en F. Gerard Adams y Jere R. Behrman (eds.), *Econometric Modeling of World Commodity Policy*, Lexington, Mass., Heath-Lexington Publishing Co., 1978, y "The UNCTAD Integrated Program: Earnings Stabilization Through Buffer Stocks for Latin America's Commodities", en W. Labys, M. Ishaq Nadiri y José Núñez del Arco (eds.), *Commodity Markets and Latin American Development: A Modeling Approach*, Cambridge, Ballinger Publishing Co. y NBER, 1979.

simple teorización *a priori* y las correlaciones sencillas que suelen emplearse en este tipo de análisis.

1. Limitaciones de los análisis *a priori* y de correlación de los mercados de productos básicos

La mayoría de los análisis de los mercados internacionales de productos básicos se basa en modelos sencillos de oferta y demanda o en correlaciones bivariantes. Sin embargo, ese tipo de análisis puede ser bastante equívoco en aspectos que con frecuencia parecen no reconocerse. Por tal motivo, en el análisis que sigue se utilizarán simulaciones de modelos macroeconómicos.

Un problema que plantea este análisis es que los resultados son sensibles a las formas postuladas de las funciones de oferta y demanda. Por ejemplo, Johnson⁵ sostiene que la 'economía elemental' demuestra la incompetencia de los economistas de la UNCTAD, puesto que no admitieron las ventajas comparativas entre estabilización de precios y de ingresos, pese a que el propio análisis de Johnson de estas ventajas comparativas depende de sus particulares hipótesis sobre curvas lineales de elasticidad-precio y cambios aditivos, sin ningún ensayo empírico. Con hipótesis alternativas —algunas de las cuales parecen tan justificadas desde el punto de vista teórico y empírico como las suyas— se obtienen resultados muy diferentes.⁶

Otro ejemplo lo brinda el reciente análisis empírico de Lord⁷ sobre las causas —oferta versus demanda— de las fluctuaciones en las exportaciones de productos básicos latinoamericanos. Afirma que si se observa el signo de la correlación entre cantidades y precios, es posible identificar si los cambios fundamentales

se hallan principalmente en la oferta (correlaciones negativas) o en la demanda (correlaciones positivas).⁸ Pero Porter⁹ demuestra que eso se cumple sólo si las elasticidades-precio de la oferta y de la demanda son iguales,¹⁰ y parece muy improbable que esas elasticidades se aproximen siquiera a la igualdad con respecto a la mayoría de las combinaciones país-producto básico que considera Lord. La participación en el mercado de países latinoamericanos con respecto a seis productos esenciales de la UNCTAD que les interesan es en general relativamente escasa; los únicos valores superiores a 10% son en los casos de Bolivia (estaño), Brasil (café y cacao), Chile (cobre) y Colombia (café). Por ende, las elasticidades-precio de la demanda que encara cada país son muy elevadas, y suelen aproximarse al infinito, pero el análisis de Lord sólo es procedente si las elasticidades de la oferta del país son igualmente elevadas: hipótesis que no parece basarse en hechos empíricos. Por tanto, sus conclusiones parecen nuevamente bastante infundadas porque no se basan en hipótesis pertinentes sobre la estructura fundamental (en este caso, las elasticidades) de los mercados.¹¹

⁸Existe una tradición en materia de hacer ciertas deducciones por este método que se remonta, cuando menos, a Naciones Unidas, *Instability in Export Markets of Under-Developed Countries* (ST/ECA/15), 1952. Otro ejemplo más reciente: Ezriel M. Brook, Enzo R. Grilli y Jean Wallbroeck, "Commodity Price Stabilization and the Developing World", Washington, BIRF, Documento de trabajo del Banco N.º 262, 1977.

⁹Porter, Richard, "On Placing the Blame for Primary Product Instability", en *International Economic Review*, Filadelfia, PA, vol. 11, pp. 175-178, 1970.

¹⁰Para comprender la importancia de las elasticidades, considérese el caso en que una de las dos curvas es estable e infinitivamente elástica (fijando con ello el precio del equilibrio) y la otra tiene una elasticidad menos que infinita y varía bastante. Aunque por hipótesis la inestabilidad surge de los movimientos de la última curva, el método de Lord dará una correlación 0 entre pares y cantidades y atribuirá la inestabilidad a las variaciones de ambas curvas por igual.

¹¹Si las elasticidades de la demanda son mayores que las elasticidades de la oferta, como tal vez suele ocurrir en las combinaciones país-producto básico consideradas por Lord, entonces su método está viciado ya que atribuye en forma errónea la responsabilidad relativa de los cambios al ámbito de la oferta. Véase R. Porter, *op. cit.*, para una demostración explícita de este vicio.

⁵Harry G. Johnson, "Commodities: Less Developed Countries' Demand and Developed Countries' Response", en Bhagwati, *op. cit.*

⁶Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*

⁷Montague J. Lord, "The UNCTAD Integrated Program: Export Stabilization and Economic Growth in Latin America", en Labys, Nadiri y Núñez, *op. cit.*

Otro problema que incide en gran parte del análisis teórico y empírico de tipo sencillo es que se supone que todos los ajustes son instantáneos, de modo que se alcanzan en seguida equilibrios de precio a largo plazo. Tanto Johnson como Lord figuran entre la pléyade de analistas que formulan esta hipótesis simplificada. Sin embargo, en la práctica hay retardos considerables por el tiempo necesario para ajustar los procesos de producción, consumo e inversión y para crear expectativas, y esos retardos pueden modificar radicalmente los resultados comparados con los que ofrecen los análisis que desconocen esos factores como lo demuestra el modelo de la 'telaraña explosiva'.

Los modelos utilizados en las simulaciones del presente trabajo difieren del tipo de análisis Johnson-Lord en que se tomaron decisiones sobre una serie de aspectos críticos (por ejemplo, magnitud de las elasticidades, variantes aditivas versus variantes multiplicativas, estructura de los retardos), para garantizar la máxima compatibilidad posible con los datos históricos de esos mercados. Es verdad que el empleo de estos modelos supone formular todavía varias hipótesis importantes,¹² pero ofrecen una base mucho más sólida para este análisis que los estudios que suelen formular hipótesis menos plausibles, como las antes mencionadas.

2. Magnitudes implicadas en la constitución de existencias reguladoras

Se ha simulado el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD durante un período de trece años postulando que quienes controlan existencias reguladoras poseen reservas financieras y de productos suficientes para mantener las fluctuaciones de precio dentro del 15% de las tendencias seculares que prevalecieron realmente durante el período 1950-1975 (véase el análisis al comienzo de la sección II). La simulación se realizó durante un período relativamente prolongado para poder

¹²Para mayores detalles sobre este asunto, véanse J. H. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*; "The UNCTAD Integrated Commodity Program...", *op. cit.*; J. R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*

examinar el comportamiento del acuerdo bajo una serie de condiciones externas relativas a la actividad económica mundial.

En el cuadro 2 se resume la actividad simulada de las existencias reguladoras y el efecto de ésta sobre el ingreso de los productores durante un período de trece años.¹³ Para cada uno de los seis productos de interés para América Latina se indica el número de adquisiciones y ventas de existencias reguladoras; el período continuo más prolongado de actividad de esas existencias sin adquisiciones y sin ventas; el valor actualizado de las existencias reguladoras, excluido e incluido el valor de las existencias finales; los cambios porcentuales promedio debidos al programa de estabilización de precios de las existencias reguladoras con respecto a precios, cantidades suministradas e ingresos de productores; el valor actualizado del mayor ingreso para los productores debido a la institución del Programa Integrado para los Productos Básicos; y un índice de la magnitud de la estabilización de ingresos que acarrea el Programa.¹⁴

Las simulaciones indican que con respecto a tres de los seis productos esenciales de interés para la región las existencias reguladoras deben comenzar con reservas iniciales para poder defender siempre el precio tope. Sin esas reservas iniciales de azúcar, cobre y estaño los encargados de las existencias reguladoras no podrían defender siempre los precios tope en los años iniciales, porque para ello necesitarían un mayor volumen de productos del que habrían adquirido previamente para defender el precio base.

Luego de establecer su posición inicial, en los trece años siguientes de actividad simulada las existencias reguladoras intervienen en el

¹³Para un análisis mucho más minucioso de estos resultados véanse Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*; "The UNCTAD Integrated Commodity Program...", *op. cit.*; Behrman y Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*; y "The UNCTAD Integrated Program...", *op. cit.*

¹⁴Este índice es la relación entre la desviación estándar de los ingresos reales con el programa de estabilización de precios y la desviación estándar de los ingresos reales sin el programa de estabilización de precios. Un valor inferior a 1 indica, por ende, que los ingresos son más estables con el programa que sin él.

Cuadro 2

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES SIMULACIONES DEL PROGRAMA INTERNACIONAL DE EXISTENCIAS REGULADORAS DE PRODUCTOS BASICOS, CORRESPONDIENTES A SEIS PRODUCTOS ESENCIALES DE LA UNCTAD DE IMPORTANCIA PARA AMERICA LATINA, DURANTE TRECE AÑOS

Productos esenciales UNCTAD de interés para América Latina	Número de intervenciones de las existencias reguladoras		Período máximo continuo (en años) de actividad de las existencias reguladoras		Valor de la actividad de las existencias reguladoras ^b		Cambios porcentuales promedio ^c debido a la estabilización de precios en:			Valores de los mayores in- gresos para los productores ^{b c}	Índice de estabili- zación de ingresos ^d
	Adquisi- ciones ^a	Ventas	Sin compras	Sin vender	Excluidas las existen- cias finales	Incluidas las existen- cias finales	Precios	Volumen ofrecido	Ingresos de los productores		
										(1)	(2)
Café	2	5	9	4	-494	-413	1.5	1.0	2.4	1 734	0.71
Cacaó	6	1	3	6	-667	-70	4.2	2.9	6.7	334	0.24
Azúcar	11	1	12	2	-13 877	-6 309	23.1	2.2	23.6	10 609	0.22
Algodón	9	0	13	4	-3 735	-643	3.7	2.4	6.1	8 241	0.51
Cobre	3	5	8	6	-508	382	0.8	-0.2	0.6 ^e	-188 ^e	0.94
Estaño	1	1	13	10	30	30	-0.2	-0.0	-0.2	-21	1.00
Promedio ^f	5.3	2.2	9.7	5.3	-19 251 ^f	-7 023 ^f	5.5	1.4	6.5	20 709 ^f	0.60

^a Incluye adquisiciones iniciales en el caso del azúcar, el cobre y el estaño.

^b Estos valores son valores actualizados que emplean el 5% de tasa real de descuento y se expresan en millones de dólares constantes de 1975.

^c Las comparaciones se hacen con simulaciones idénticas, salvo que no se supone actividad de la existencia reguladora.

^d Esta es la relación entre la desviación estándar de los ingresos reales con estabilización de precios con respecto a la sin estabilización de precios.

^e El valor actualizado es negativo aunque la variación porcentual promedio de los ingresos de los productores sea positiva, debido a los valores negativos presentes al comienzo del período de simulación.

^f Total para las columnas 5, 6 y 10.

mercado en 48 oportunidades de 78 posibles, o sea, poco más de la mitad del período en promedio, para cada producto (columnas 1 y 2 del cuadro 2). Esa actividad es algo más frecuente para el azúcar y algo menos frecuente para el estaño que para los otros cuatro productos. Pese a esta frecuencia de intervención en el mercado, habría largos períodos en que las existencias reguladoras no intervendrían en un sector del mismo. En las columnas 3 y 4 del cuadro 2 se indica el máximo período continuado en años en que las existencias reguladoras permanecerían sin comprar y sin vender, respectivamente. El período máximo sin comprar oscila entre 3 años para el cacao y 13 años para el algodón y el estaño, con un promedio de 9.7 años, en tanto que el período máximo sin vender oscila entre 2 años para el azúcar y 10 años para el estaño, con un promedio de 5.3 años. Estos prolongados períodos sin intervenir en un sector del mercado sugieren que sería muy difícil cerciorarse de que los precios objetivo, en torno a los cuales procuran estabilizarse las existencias reguladoras, estén relacionados con los valores de equilibrio a largo plazo. Estos prolongados períodos implican además que si los acuerdos internacionales sobre productos básicos sólo están en vigencia por un plazo de 5 años, según lo sugerido por la Carta de La Habana, en muchos casos la actividad podría concentrarse demasiado en un sector del mercado. Estas consideraciones sugieren que convendría contar con acuerdos sobre existencias reguladoras de mayor duración que la que generalmente se ha propuesto.

Otro aspecto interesante de las intervenciones simuladas de las existencias reguladoras es que la frecuencia de adquisiciones más que duplica la de las ventas para los seis productos combinados. El predominio de las adquisiciones en el caso del cacao, el azúcar y el algodón contrarresta con creces el precio de las ventas del café y cobre (columnas 1 y 2 del cuadro 2), y esta asimetría global entre adquisiciones y ventas se produce a pesar del hecho de que las existencias reguladoras se están estabilizando en torno a tendencias seculares a largo plazo que realmente ocurrieron. La frecuencia de intervención en un sector u otro del mercado no es una indicación muy adecuada de si la tendencia secular de precios está por encima o por

debajo de la franja de equilibrio a largo plazo, salvo tal vez en casos extremos o con muchísimos años de actividad.

Otro aspecto importante acerca del financiamiento simulado de estas existencias reguladoras es que con el transcurso de los años el volumen de su funcionamiento aumenta bastante, lo que no impide que convenga mancomunar recursos financieros para los seis productos esenciales. Por ejemplo, la suma algebraica de adquisiciones y ventas indica que se gastaría en promedio un total de unos mil millones de dólares al año. Además, la mitad de los productos necesitarían el máximo de financiamiento durante el primer quinquenio. Por tanto, al cabo de unos seis años las existencias reguladoras agotarían el fondo de seis mil millones de dólares mencionado primitivamente en la propuesta de la UNCTAD, aunque sólo se incluyeran estos seis productos esenciales en vez de los diez, y aunque no se realizaran operaciones secundarias. Esto ocurre pese a la ganancia de un 21% generada por la concentración de productos para que las ventas de un producto compensen las adquisiciones de otros.¹⁵ El considerable financiamiento requerido, pese a dicha concentración, haría necesario establecer en un principio —al menos en lo político— un programa a más corto plazo de lo que indicarían como conveniente las consideraciones del párrafo precedente. Sin embargo, cabe formular una advertencia importante: el modelo para el azúcar parece mucho menos satisfactorio que el aplicado a los demás productos,¹⁶ y el azúcar desempeña un papel capital en esas estimaciones. Si se excluye el azúcar el acceso necesario promedio al financiamiento cae en 70%, es decir, a menos de 350 millones de dólares al año, con un 43% de ganancia deri-

¹⁵ Este cálculo de las ganancias derivadas de la concentración se basa en la hipótesis de que los mercados de capital no son perfectos y que los países individuales participantes en los acuerdos internacionales sobre productos básicos no podrían concentrarlos por su cuenta. Para un examen más minucioso de estos temas, véase Jere R. Behrman y Pranee Tinakorn, "The Simulated Potential Gains of Pooling International Buffer Stock Financing Across the UNCTAD Core Commodities", Filadelfia, Universidad de Pennsylvania, informe para el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 1977.

¹⁶ Véase J.R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*

vada de la concentración. Se podría contar durante varios años con este nivel de financiamiento a partir de los fondos del orden de magnitud propuestos por la UNCTAD, aun incluyendo los cuatro productos esenciales que no son de especial interés para América Latina y algunas operaciones secundarias.

¿Cuáles son los costos netos del financiamiento de las existencias reguladoras después de efectuar los ajustes por concepto de almacenamiento, transacciones, deterioro, intereses y diferenciales de compra-venta? La respuesta depende en gran medida del valor que se asigne a las existencias finales y si las simulaciones para el azúcar son o no fidedignas. Para los seis productos esenciales el valor actualizado de aplicar el Programa de la UNCTAD durante trece años es de -7 mil millones de dólares de 1975 si las existencias finales se valoran a los precios reales que prevalecían al año siguiente de las simulaciones, y -19 300 millones de dólares de 1975 si se considera que las existencias finales tienen valor cero (columnas 5 y 6 del cuadro 2). Tal vez la estimación más realista se halle entre ambas cifras, puesto que si todas las existencias se vendieran después del último año de la simulación, los precios caerían notablemente, pero no a cero. Si se excluye el azúcar los dos valores análogos son -700 y -5 400 millones de dólares en 1975. El rango es todavía negativo y puede significar costos bastante elevados, pero es del orden de magnitud de lo analizado en las negociaciones de la UNCTAD (y el límite superior de este rango aumenta sólo a -6 900 millones de dólares de 1975 si se agregan los otros cuatro productos esenciales).

¿Qué nos sugieren estas consideraciones acerca de la operación simulada del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD? Nos sugieren algunas reservas. Habría problemas para poner en marcha alrededor de la mitad de los acuerdos ya que no podrían defenderse los precios tope debido a adquisiciones previas inadecuadas, y esos hechos pondrían a prueba la paciencia de los consumidores participantes. Sería difícil conocer a partir de la frecuencia o estructura de las intervenciones de las existencias reguladoras en el mercado si las franjas de precios objetivo se aproximaban o no a las franjas de equilibrio a largo

plazo. Es más, incluso si las franjas de precios objetivo fueran idénticas a las franjas de precios de equilibrio a largo plazo el aspecto financiero sería muy importante. Además, si las franjas de precios objetivo superaran con creces las franjas de precios de equilibrio el financiamiento necesario podría ser enorme (véase sección 3). Sin embargo, si se redujera la estabilidad de precios en torno a las tendencias a largo plazo se podrían ajustar las franjas de precios objetivo para que armonizaran con las acumulaciones de existencias reguladoras a fin de garantizar que las necesidades financieras no fueran desmedidas.¹⁷

Por otra parte, las simulaciones sugieren que la estabilización de precios para los productos esenciales de interés para América Latina (o para todos los productos esenciales) es factible durante varios años con un financiamiento total no muy superior a los montos mencionados en las negociaciones. Si las estimaciones para el azúcar fueran erradas por lo inadecuado del modelo, si el azúcar se excluyera, o si una franja flexible de precios objetivo disminuyera las necesidades financieras para el azúcar, el orden de magnitud del financiamiento necesario caería dentro de los límites analizados durante las sesiones negociadoras.

Pero, estas observaciones se refieren sólo a la viabilidad y a los costos directos de aplicar el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD. Ahora deben examinarse los beneficios y costos desde el punto de vista de los países en desarrollo y desarrollados.

3. Consecuencias del programa de la UNCTAD para los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular

Los seis productos esenciales de interés para América Latina son producidos y exportados fundamentalmente por países en desarrollo. A comienzos de esta década esos países representaban prácticamente la totalidad de la produc-

¹⁷Véase J.R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.* En ese trabajo las simulaciones sugieren que el empleo de franjas de precios objetivo variables (o bandas de precios variables) ajustadas a las acumulaciones reales de existencias pueden reducir significativamente los costos financieros.

ción y exportación mundial de café y cacao; casi un tercio de la producción y más de dos tercios de las exportaciones de azúcar; un 40% de la producción y 54% de las exportaciones de cobre; alrededor de un tercio de la producción y casi dos tercios de las exportaciones de algodón; y cerca de tres cuartos de la producción y una proporción ligeramente mayor de las exportaciones de estaño. Los países en desarrollo como grupo importan y consumen una proporción importante, aunque mucho menor, de estos productos. Así, a comienzos de la década absorbían 12 a 20% de las importaciones mundiales de azúcar, algodón y estaño, y sólo 4 a 6% de las importaciones mundiales de café, cacao y cobre. Se destaca aquí la función productor-exportador, porque esa es la más importante del conjunto, pero el lector debe tener presente que para algunos países en desarrollo la función consumidor-importador es importante, sobre todo con respecto al azúcar, algodón y estaño.

Naturalmente, para los productores y consumidores de los países en desarrollo (así como para ambos grupos en otras partes) hay algunas ganancias potenciales derivadas de la propia estabilización de precios en la medida en que disminuyen los riesgos o se ajustan los costos relacionados con las fluctuaciones de precios en la producción. Lo interesante de esas ganancias es que se reparten por el mercado. Por ejemplo, si surgen en el sector de la producción es probable que la estabilización de precios conduzca al aumento de la oferta que beneficiará a los usuarios, en tanto que si se dan en el sector del usuario la estabilización de precios podría conducir a una mayor demanda que beneficiaría a los proveedores. Lamentablemente, no se dispone de estimaciones empíricas acerca de la magnitud de esas ganancias, pero no deben desconocerse, puesto que algunos analistas sostienen que podrían ser importantes.

Veamos ahora qué efecto tiene sobre los ingresos de los productores la aplicación del programa de existencias reguladoras. En este sentido conviene desglosar los ingresos entre el volumen de la oferta y los precios recibidos.

Respecto al volumen de la oferta las simulaciones indican períodos iniciales de respuesta nula para el cacao, el café y el cobre. Esos

períodos iniciales de cuatro o cinco años de oferta nula reflejan los períodos de gestación relativamente prolongados necesarios para que los árboles recién plantados o la capacidad minera ampliada entren en producción. Sin embargo, posteriormente se inducen respuestas bastante considerables de la oferta, al menos para los productos agrícolas, con aumentos mayores de 11% para el cacao y el azúcar, más de 6% para el algodón, y sobre 3% para el café. Las variaciones de esta magnitud indican que sería muy aventurado estimar la repercusión de los acuerdos internacionales sobre productos básicos dentro de un marco que supone una respuesta nula de la oferta. De hecho, a veces las respuestas muy retrasadas de la oferta podrían dificultar la estabilización. Por ejemplo, la simulación para el cacao indica un aumento bastante considerable de la oferta 8 a 10 años después de iniciado el programa, en respuesta al precio muy superior recibido por el producto como consecuencia del programa simulado de existencias reguladoras en el tercero y cuarto años, y *no* como respuesta a las condiciones simuladas del mercado vigente.

Salvo en el caso del estaño, el programa simulado de existencias reguladoras tiene efectos porcentuales mucho mayores sobre los precios que sobre el volumen de la oferta.¹⁸ Respecto a los otros cinco productos esenciales de interés, en casi todos los años su precio se ve afectado por aumentos o rebajas. El precio varía en muchos años en que las existencias reguladoras permanecen inactivas, debido al efecto dinámico de adquisiciones o ventas anteriores. Conforme a las particulares hipótesis de estas simulaciones el aumento promedio de precios es 23.1% para el azúcar (véase columna 9 del cuadro 2).¹⁹ Respecto del cacao y el algodón el aumento promedio anual es de 4.2 y 3.7%, respectivamente. Para el café el aumento es de

¹⁸El estaño puede ser una excepción debido a que el Acuerdo Internacional del Estaño y la acumulación del mineral por parte del Gobierno de los Estados Unidos mantuvieron al parecer los precios bastante estables durante el período de muestreo. Véase Gordon W. Smith y George R. Schink, "The International Tin Agreement: A Reassessment", en *The Economic Journal*, Nueva York, N.º 86, pp. 715-28, 1976.

¹⁹Cabe recordar que el modelo para el azúcar es objeto de ciertos reparos.

1.5%, en tanto que para los dos minerales es inferior a 1% en valor absoluto. Sin embargo, interesa observar que en todos los casos, salvo el estaño, el programa de estabilización de precios conduce en ciertos años a precios mayores de los que existirían sin su concurso, en tanto que en otros años conduce a precios inferiores a los que predominarían sin él.

De modificarse las franjas dinámicas de precios se inducen cambios tanto en la oferta como en la demanda, y la combinación del efecto sobre los precios y los volúmenes provoca cambios en los ingresos de los productores. En algunos casos, los movimientos de precios y volúmenes se refuerzan entre sí, y en otros se contraponen. Respecto al ingreso, los efectos globales son ganancias bastante importantes para los productos agrícolas y pérdidas mucho menores para los dos minerales (columnas 9 y 10 del cuadro 2). Para el azúcar la ganancia promedio anual estimada es 23.6%, lo que significa un valor actualizado de mayores ingresos para los productores superior a 10 mil millones de dólares. Para los otros tres productos agrícolas la ganancia promedio anual oscila entre 2.4% para el café y 6.7% para el cacao. Sin embargo, la ganancia promedio anual de 6.1% para el algodón implica un valor actualizado de mayores ingresos para los productores del orden de 8 mil millones de dólares durante el período de simulación. Para los seis productos, el valor actualizado total de los mayores ingresos para los productores es algo superior a 20 mil millones de dólares. Esta ganancia es bastante considerable, y beneficia sobre todo a los productores de azúcar y algodón, y en menor medida a los productores de café.

Por otra parte, hay pequeñas pérdidas simuladas para los dos minerales. Naturalmente, estos resultados dependen de las hipótesis particulares en que se basan estas simulaciones, y podrían variar con hipótesis diferentes, pero podría darse el caso de que con cualquier conjunto de hipótesis para un período determinado de tiempo hubiera entre los productores algunos perdedores (como los minerales en este caso) y algunos ganadores. Esta posibilidad podría afectar seriamente la cohesión de un acuerdo integrado.

Estas observaciones se refieren a lo que le ocurre al *nivel* de ingresos. Pero algunos críti-

cos del programa de la UNCTAD han sostenido que es razonable suponer que al aumentar los ingresos disminuiría su *estabilidad*. Por ejemplo, Johnson²⁰ así lo afirma. Sin embargo, se sabe que no puede establecerse *a priori* si existe o no una compensación entre el nivel y la estabilidad de los ingresos. Depende de las elasticidades de las curvas de base y de la índole de los cambios que experimentan, y por ende es en esencia una cuestión empírica. Los resultados que figuran en la última columna del cuadro 2 indican que sólo para el cobre hay pruebas de una compensación entre la estabilidad y el nivel de ingresos. En el caso del cobre, el programa de estabilización de precios estabiliza ligeramente los ingresos, pero a costa de un valor actualizado algo menor. Para los cuatro productos agrícolas, los ingresos aumentan considerablemente, en tanto que su inestabilidad disminuye bastante. Respecto al estaño hay una leve disminución de los ingresos sin que prácticamente haya cambios en la estabilidad. Por lo tanto, al menos en el caso de los productos agrícolas, la severa advertencia de Johnson acerca de que existiría una compensación entre el nivel y la estabilidad de los ingresos no parece justificada.

Hasta aquí se analizó el efecto simulado del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD sobre los ingresos de todos los productores. Veamos ahora su efecto sobre los productores latinoamericanos. En el cuadro 3 se señalan los valores actualizados de las variaciones reales de ingresos que podría experimentar cada uno de los principales países productores de América Latina con respecto a cada uno de los seis productos esenciales de la UNCTAD, el valor total actualizado del mayor ingreso para cada país productor de importancia en la región, y la relación entre ese valor total y el valor promedio de las exportaciones durante el período 1970-1975.

Los valores actualizados de las ganancias para los productores de un país determinado dependen del valor total actualizado del mayor ingreso para los productores (columna 10 del cuadro 2) y de la participación del país en la oferta mundial. Estas ganancias simuladas son ganancias brutas y no incluyen contribución

²⁰H.G. Johnson, *op. cit.*

Cuadro 3

VALORES ACTUALIZADOS DE LAS GANANCIAS PARA LOS PRODUCTORES LATINOAMERICANOS
DERIVADAS DE PROGRAMAS SIMULADOS DE PRODUCTOS BASICOS TIPO UNCTAD
DURANTE EL PERIODO 1963-1975^a

País	Valores actualizados de los mayores ingresos para los productores (en millones de dólares de 1975)							Relación entre el valor actualizado de los mayores ingresos para los productores y el valor promedio anual de exporta- ciones en el período 1970-1975 (en porcentaje)
	Café	Cacao	Azúcar	Algodón	Cobre	Estaño	Total	
Argentina				82			82	3
Bolivia						-3	-3	-1
Brasil	312	40	743	412			1 507	28
Chile					-23		-23	-2
Colombia	243	3		82			328	29
Costa Rica	52						52	16
Cuba			849				849	55
República Dominicana		7	424				431	97
Ecuador		13					13	2
El Salvador	87						87	28
Guatemala	69						69	17
Jamaica			106				106	22
México	69	3	424	247	-2		741	33
Perú			212	82	-8		286	26
Venezuela		3					3	0
<i>Total</i>	<i>832</i>	<i>70</i>	<i>2 758</i>	<i>907</i>	<i>-32</i>	<i>-3</i>	<i>4 532</i>	<i>16</i>

^aCalculados al distribuir los valores actualizados simulados de los mayores ingresos para los productores, que figuran en la columna 10 del cuadro 2, por las proporciones de la producción mundial de cada país latinoamericano. Con respecto a la última columna, los valores de exportaciones totales provienen de cifras de las Naciones Unidas (1976), empleando el deflactor de la OCDE para convertirlos en millones de dólares de 1975.

alguna al financiamiento de las operaciones de existencias reguladoras (columnas 4 y 5 del cuadro 2). Si los países productores financiaran la mitad del costo neto de dichas operaciones, las ganancias netas totales para el productor disminuirían entre 17 y 46%, según la valoración que se hiciera de las existencias finales acumuladas al término de 1975. A fin de no complicar demasiado las cosas, ya que hay esquemas alternativos para distribuir los costos netos de esas operaciones entre productores y consumidores y abordar la cuestión de cómo valorar las existencias finales, el presente análisis se concentra en las ganancias brutas de los

productores sin restarles sus aportes a las operaciones de existencias reguladoras. Naturalmente que el valor actualizado de las ganancias netas sería inferior, y la magnitud de la diferencia dependería de la exactitud de las hipótesis sobre los convenios de financiamiento y la valoración de las existencias finales.

En términos absolutos, los principales ganadores simulados son los productores de azúcar y algodón (dadas las considerables ganancias globales de esos productores, cuadro 2) y los productores de café (dadas las ganancias globales moderadas —cuadro 2— y la gran par-

tipación latinoamericana en la producción mundial). Las ganancias para los otros tres productos son mucho menores, y de hecho son negativas para los dos minerales.

Por ende, en términos absolutos, los grandes ganadores simulados entre los países latinoamericanos son Brasil (1 507 millones de dólares de 1975), Cuba (849 millones), México (741 millones), República Dominicana (431 millones), Colombia (328 millones), Perú (286 millones) y Jamaica (106 millones). Los ganadores menores comprenden a la Argentina y los países de Centroamérica. Bolivia y Chile son pequeños perdedores. El valor total actualizado de esas ganancias para los productores latinoamericanos es de unos 4 500 millones de dólares de 1975.

Para tener una perspectiva de estas cifras conviene expresarlas como porcentajes del valor promedio anual de las exportaciones en 1970-1975 (última columna del cuadro 3). Así expresadas, oscilan entre -2% y +97%. Los grandes ganadores relativos son la República Dominicana, con casi el valor anual de exportación (97%), y Cuba, con más de medio año (55%). México, Colombia, Brasil, El Salvador, Perú y Jamaica ganan todos entre un quinto y un tercio de dicho valor. Con respecto a América Latina en su conjunto se estima una ganancia de alrededor de un sexto (16%) del valor aludido.

¿Son grandes o pequeñas esas ganancias para América Latina? La respuesta depende del punto de comparación. Un total de 4 500 millones de dólares de 1975 no es una suma tan pequeña como para despreciarla. Por otra parte, para obtenerla es necesario aplicar el programa de existencias reguladoras por un período bastante prolongado. Además, es pequeña comparada con las transferencias de aproximadamente 65 mil millones de dólares anuales producto de las alzas de precio del petróleo de la OPEP, y, por añadidura, algunos de los países más pobres de América Latina (por ejemplo, Bolivia y Paraguay) no se beneficiarían de un programa de esta índole.

Por último, volvamos a las metas macroeconómicas de las economías latinoamericanas enumeradas en el primer párrafo de este trabajo. ¿Cuáles son las consecuencias de las simulaciones para el logro de estas metas? Para exami-

nar este asunto conviene separar el efecto de los mayores niveles de ingreso del inducido por la disminución de las fluctuaciones.

El efecto de aumentar los niveles de ingreso es casi siempre positivo con respecto a muchas de las metas macroeconómicas. Además, en las economías donde la disponibilidad de divisas es una limitación importante o existe capacidad ociosa, los efectos indirectos transmitidos a través de los gastos fiscales, la oferta monetaria, las disponibilidades de importación y las funciones señalizadoras del sector que genera productos básicos pueden ser mucho más importantes que los efectos directos. El autor trabaja asimismo en un ambicioso proyecto para evaluar las interacciones entre los mercados mundiales de productos básicos y el logro de metas en los países en desarrollo, con ejemplos de casos que incluyen el café y el cobre en Brasil, Centroamérica y Chile,²¹ y los resultados provisionales de este proyecto sugieren que el efecto de los mayores ingresos de exportación de productos básicos, magnificado por los susodichos cauces indirectos, puede ser bastante considerable:

1) El efecto sobre el crecimiento sería positivo en el sector generador de productos básicos y en la economía en su conjunto por la menor escasez de divisas, el incremento del ahorro y la inversión, y la utilización más plena de la capacidad.

2) Los efectos distributivos pueden ser regresivos porque los beneficiarios directos (es decir, los propietarios de factores utilizados en el sector que genera productos básicos) y los que sacan provecho del efecto 'señalizador' de los salarios (o sea, los integrantes de sectores organizadores o estatales) tienden a situarse en los estratos medio o superior de la escala de distribución de ingresos. El efecto de la inflación inducida sobre la distribución agravaría esta tendencia. Compensaría esta situación el efecto progresivo del mayor empleo (o empleo en el sector moderno) y de cierto mayor gasto

²¹Se consignan algunos resultados preliminares en F.G. Adams, Jere R. Behrman y R. Roldan, "Measuring the Impact of Primary Commodity Fluctuations on Economic Development: Coffee and Brazil", en *American Economic Review*, Nashville, TN, mayo de 1979, pp. 164-169. Los resultados finales se publicarán en una serie de libros escritos o editados por Adams y el autor.

fiscal consiguiente en capital humano, vivienda y asistencia social. El hecho de que dominen las tendencias regresivas o progresivas depende de la estructura existente en un país dado y de la importancia que se atribuya a los diversos tramos de la escala de distribución de ingresos, pero las repercusiones sobre el empleo global, a menudo considerables, harían que el efecto neto fuera progresivo en muchos casos.

3) Los efectos a corto plazo sobre la estabilidad pueden ser muy importantes gracias a la magnificación que experimentan a través de los cauces indirectos y al considerable período de tiempo que se necesita para ajustarse a los equilibrios a largo plazo. Se reitera que el empleo global y la mayor utilización de la capacidad aumentarían bastante. Si bien parte de las divisas extra se invertirán en importaciones adicionales, no se utilizarán todas, de modo que el balance de pagos internacional generalmente mejora. Dado el carácter pasivo de la mayoría de los sistemas monetarios de América Latina, las mayores reservas de divisas, incrementadas además por menores déficit fiscales (debido a las mayores recaudaciones tributarias procedentes del sector de los productos básicos y del resto de la economía), provocarán una expansión de la oferta monetaria. Sólo parte de la mayor oferta monetaria será absorbida por una mayor actividad económica, de modo que los precios también subirán.

4) La posición internacional de la economía mejorará casi con certeza por el aumento de la reserva de divisas y la disminución de la restricción externa. En muchos casos, las expectativas de una mayor actividad económica en marcha podrían incentivar la entrada positiva de capitales. El único inconveniente sería la mayor dependencia del sistema internacional si esta situación no pudiera invertirse con facilidad, pero al menos en principio las políticas podrían ocuparse de minimizar ese riesgo.

Por lo tanto, el efecto de los mayores ingresos de exportación de productos primarios sobre el logro de metas en las economías latinoamericanas es relativamente directo, bastante considerable y susceptible de ser casi siempre positivo. En cambio, los efectos de las menores fluctuaciones de precios de los productos primarios o de los ingresos de exporta-

ción correspondientes son mucho más ambiguos, y la extensa, pero insuficiente, literatura sobre este tema revela resultados contrapuestos.²² El estudio aludido sobre modelos integrados de productos básicos y países en desarrollo ofrece el mejor instrumento disponible hasta ahora para examinar tales efectos.²³ Estos modelos incorporan respuestas retardadas, respuestas permanentes versus transitorias, y alinealidades (pero no incluyen respuestas directas a las varianzas) que podrían derivar en principio de fluctuaciones de diferentes magnitudes. No obstante, los experimentos realizados hasta ahora destacan la falta de apoyo empírico para los efectos hipotéticos tan difundidos que tendrían las fluctuaciones en los mercados internacionales sobre el logro de metas en las economías de América Latina. Según la estructura de las economías individuales, la reducción de esas variaciones podría o no facilitar el logro de cada una de las cuatro metas macroeconómicas analizadas previamente; sin embargo, dicho estudio demuestra que en general el efecto total no es considerable.

4. Consecuencias del programa de la UNCTAD para los países desarrollados

Los países desarrollados, considerados como grupo, son fundamentalmente importadores y consumidores de los seis productos esenciales de interés para América Latina. A comienzos de la presente década representaban los siguientes porcentajes de las importaciones mundiales: café (90), cobre (87), estaño (81), cacao (78), azúcar (65) y algodón (51). Tenían, sin embargo, cierta participación en la función productora y exportadora, que representaba más de 40% de la producción y exportación mundial de

²² M.J. Lord y J. Manger revisan esta literatura y observan que en su mayoría depende de hipótesis poco plausibles acerca de la similitud de las estructuras de ajuste y la magnitud del desequilibrio cambiario en los países. Véase M.J. Lord, *op. cit.* y John Manger, "A Review of the Literature on Causes, Effects and Other Aspects of Export Instability", Filadelfia, WEF (mimeografiado), 1979.

²³ Los estudios macroeconómicos previos se han concentrado en un solo país o han empleado especificaciones para el modelo que son cuestionables (por ejemplo, modelos keynesianos determinados por la demanda sin factores de oferta).

cobre, más de 20% de la producción y exportación mundial de azúcar y algodón y 16% de las exportaciones mundiales de estaño.²⁴ No obstante, en los párrafos siguientes se analiza exclusivamente el efecto del programa sobre los países desarrollados en su calidad principal de importadores y consumidores de productos esenciales de la UNCTAD. Naturalmente, en la medida en que desempeñan un papel secundario como productores y exportadores los efectos son similares a los que experimentan los países en desarrollo.

Se reitera que la estabilización de precios de los productos básicos puede tener en sí un efecto positivo sobre consumidores y productores por las mismas razones aducidas para los países en desarrollo. Asimismo, esos efectos tienden a transferirse a través de los mercados a los demás participantes, aunque se desconocen las magnitudes empíricas.

Los principales costos directos de obtener precios más estables y otros beneficios posibles implican precios generalmente más elevados para los productos respectivos (columna 7 del cuadro 2) y la participación que corresponde a los países desarrollados al aplicar el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD. Gran parte del mayor ingreso para el productor proviene de los países desarrollados por estos cauces. Otro costo posible es el desarrollo de una nueva entidad en los mercados internacionales de productos básicos que podría tener un poder de mercado importante y que probablemente sería menos sensible a los intereses de los países desarrollados que a los de los países en desarrollo.

Además de los posibles beneficios directos debidos a la estabilización de determinados precios de productos básicos, habría por lo menos otros dos beneficios macroeconómicos indirectos de importancia para las economías desarrolladas:

Primero, gran parte de los ingresos de exportación más estables de las economías en desarrollo se transforman en demandas efectivas de importación más estables, lo que conduce a una demanda más estable de exportaciones

procedentes del mundo desarrollado, con los consiguientes beneficios anticíclicos.

Segundo, las ventajas que acarrea la disminución de las presiones inflacionarias pueden ser significativas. Los choques inflacionarios importados derivados del alza de precios de los productos básicos (como el auge de los productos básicos entre 1972 y 1974) pueden inducir políticas macroeconómicas que depriman la actividad económica en los países desarrollados. Como los precios que fijarían las empresas industriales que utilizan directamente productos básicos como insumos o utilizan sus precios como una 'señal' no serían competitivos y se formularían políticas macroeconómicas como las aludidas, las pérdidas de producción atribuibles al alza de precio de los productos básicos podrían no verse compensadas por ganancias equivalentes provocadas por la baja de precio de esos productos. Por ende, la estabilización de precios de los productos básicos puede conducir a una verdadera ganancia macroeconómica para los países desarrollados. El autor ha calculado que sólo para los Estados Unidos la ganancia (en términos de impedir el desempleo y la pérdida del producto) que acarrearía el Programa de la UNCTAD funcionando durante una década podría ser del orden de un valor actualizado de 15 mil millones de dólares.²⁵

Naturalmente, en un mundo cada vez más interdependiente, ambos efectos acarrearían algunos beneficios secundarios para los productores al estabilizar las demandas que deben satisfacer y los precios que deben pagar por las importaciones de los países desarrollados. Sin embargo, el aspecto más importante de estos beneficios, desde el punto de vista de los países en desarrollo, es que los países desarrollados estimarían conveniente cooperar en el Programa de la UNCTAD.

5. Alternativas al Programa de la UNCTAD

Dos alternativas de política internacional a esos acuerdos de existencias reguladoras han recibido bastante atención: la formación de

²⁴Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, op. cit.

²⁵Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, op. cit.

carteles de productores por los países en desarrollo y el financiamiento compensatorio ampliado del FMI o del tipo STABEX para cubrir los déficit de ingresos de exportación.

Mucha gente, alentada por la experiencia de la OPEP, pensó en la posibilidad de que en los países en desarrollo los productores de otros productos básicos formaran carteles propios similares para estabilizar, y tal vez aumentar, los precios de esos productos. Aparte de la OPEP hubo algunos intentos de esa índole que lograron elevar transitoriamente los precios.

Sin embargo, un examen de las características vinculadas con los productos implicados en la OPEP y en otros intentos afortunados lleva a la conclusión de que es difícil que prosperen los esfuerzos de los países en desarrollo para formar un cartel de mercados de productos esenciales de la UNCTAD. Los países productores tienen un poder de mercado demasiado escaso, o la producción está diversificada entre infinidad de países con estructuras de costos muy diferentes, o hay un número excesivo de posibilidades de sustitución. Sólo con la ayuda institucional y financiera de los países desarrollados habría cierta posibilidad de reorganizar esos mercados conforme a las pautas anheladas por los productores.

Ultimamente, se han ampliado bastante las facilidades de financiamiento compensatorio para cubrir los déficit de ingresos de exportación de los países en desarrollo. Ofrecen ciertas ventajas con respecto a los acuerdos internacionales sobre productos básicos: abarcan la totalidad de los ingresos de exportación y no sólo los de determinados productos; no interfieren en forma tan directa con las señales del mercado, aunque en otras publicaciones el autor pone en duda que los mercados internacionales de productos básicos funcionen tan bien como suelen

sugerir quienes se inquietan por la interferencia que pudieran experimentar esos mercados;²⁶ y favorecen explícitamente a los países de bajos ingresos, lo que sería conveniente por razones globales de distribución del ingreso, y no a los países que producen determinados productos básicos.

Sin embargo, adolecen también de algunas desventajas relativas: impiden que los productores y consumidores obtengan microganancia alguna de la estabilización de precios de los productos básicos; no generan las ganancias macroeconómicas potenciales derivadas de la disminución de las presiones inflacionarias ya analizadas, y, además, las facilidades de este tipo se concentran en instituciones caracterizadas por algunos como demasiado conservadoras y demasiado orientadas hacia los intereses de los países desarrollados. Por último, desde el punto de vista de casi toda América Latina, su tendencia a favorecer a los países de más bajos ingresos las hace menos pertinentes (aunque en principio esto podría modificarse).

Los países desarrollados han destacado las ventajas del financiamiento compensatorio y han propiciado mucho su expansión en vez del establecimiento de existencias reguladoras internacionales, en tanto que los países en desarrollo lo han concebido como una medida complementaria y no como un sustituto del Programa de la UNCTAD. Es probable que ambos criterios se basen, además de los pro y los contra que se han expuesto, en interrogantes relativos a cómo modificar las tendencias seculares de precios para los productos primarios no combustibles.

²⁶Véase J.R. Behrman, *International Commodity Agreements...*, *op. cit.*

II

Modificación de las tendencias de precios de los productos primarios no combustibles

Durante el período 1950-1975 las tendencias seculares de los precios deflactados de los seis productos esenciales de la UNCTAD de interés para América Latina fueron -3.5% anual para el café, -2.4% para el cacao, -3.8% para el algodón y casi 0 para el azúcar, el cobre y el estaño.²⁷ Antes de la UNCTAD IV los países en desarrollo abogaron mucho por la indización (es decir, por vincular los movimientos de precios de los productos básicos a las variaciones de precios de los bienes importados por los países en desarrollo). Sin embargo, los países desarrollados se opusieron de plano a la indización. En consecuencia, en la propuesta y resolución de la UNCTAD IV no se hace mención alguna a la indización *per se*, aunque hay varias referencias alusivas. Como la posibilidad de que se modifiquen las tendencias seculares de precios sea quizás la razón fundamental de que los países en desarrollo favorezcan el Programa de la UNCTAD y algunos países desarrollados lo impugnen, convendría examinar sumariamente las consecuencias de la indización (como un caso especial en que se modifican las tendencias de precios).

En Behrman y Tinakorn²⁸ se examinan los efectos que tendría la indización de los diez productos esenciales de la UNCTAD a los niveles de precios de 1973 durante un período de trece años. Los resultados sugieren que esa opción no sería políticamente factible para la totalidad de los diez productos esenciales, ni siquiera con respecto a los seis de interés para América Latina. La mayoría de los productos necesita la intervención de las existencias reguladoras todos los años y a menudo sólo en un

sector del mercado, en tanto que el valor actualizado de esas existencias sería considerable: -142 mil millones de dólares para la totalidad de los 10 productos esenciales; -70 mil millones de dólares si se excluye el azúcar; -93 mil millones de dólares para los productos esenciales de interés para América Latina; y -21 mil millones de dólares para los productos esenciales de interés para América Latina, excluida el azúcar.²⁹ El monto del respaldo financiero necesario sería de un orden similar. Por tanto, parece justificado el escepticismo acerca de la viabilidad de conseguir que los países consumidores acuerden o permitan modificar las tendencias seculares por un período tan prolongado como el que exigiría la indización. Como las características del mercado no permitirían que los productores de los países en desarrollo lograran por sí solos que la indización prosperara, cabe concluir que la indización probablemente no sea viable.

Los acuerdos sobre existencias reguladoras tipo UNCTAD le imprimirían a las tendencias de precios una dirección ascendente, que sería transitoria y de menor magnitud, y ello podría significar ganancias importantes para las naciones productoras en desarrollo. Sin embargo, disminuiría también el beneficio antinflacionario y aumentaría el costo para las naciones desarrolladas consumidoras, de modo que probablemente retirarían su colaboración, que parece esencial para la organización internacional eficaz de sus mercados, si advirtieran un empeño notorio por modificar las tendencias seculares de precios.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ J.R. Behrman, P. Tinakorn, "Indexation of International Commodity Prices Through International Buffer Stock Operations", en *Journal of Policy Modeling*, N.º 1, 1979, pp. 113-134.

²⁹ Se señalan las consecuencias de excluir el azúcar, debido a las dudas que despierta el modelo y analizadas en J.R. Behrman y P. Tinakorn, "Evaluating Integrated Schemes...", *op. cit.*

III

Conclusiones

Los convenios internacionales sobre estabilización de precios de productos básicos no combustibles del tipo UNCTAD no constituyen una solución fácil. Exigen la cooperación de países con algunos intereses contrapuestos, y es difícil controlar la posibilidad de que puedan modificar los movimientos seculares de precios. En determinadas circunstancias algunos productores de países en desarrollo pueden perder debido a su aplicación, y los beneficios globales pueden no ser muy alentadores.

Aun así, estos convenios ofrecen ciertas posibilidades de ganancias reales para algunos productores latinoamericanos y para los Estados Unidos y demás economías desarrolladas. Las estrategias alternativas para modificar esos mercados no otorgarían a todos los mismos beneficios (aunque podrían tener otras ventajas adicionales). Por tanto, parecen justificarse algunos esfuerzos por examinar las posibles ventajas conjuntas de programas análogos al de la UNCTAD.

Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales

*Albert Fishlow**

Introducción

Apenas si puede cuestionarse que sea oportuno dar otra mirada a las perspectivas de desarrollo y a las opciones de política para América Latina. El considerable aumento en los precios del petróleo agudiza los problemas de una economía mundial ya empantanada en la 'estanflación'. La reunión reciente de la UNCTAD no dio origen a un programa común destinado a acelerar y extender el desarrollo económico; por el contrario, las divisiones entre los países industrializados y los países en desarrollo son cada vez mayores. Ni siquiera el término de las negociaciones de Tokio logró provocar el entusiasmo del Grupo de los 77.

Sin embargo, y a pesar de sus posibilidades desaprovechadas, la interdependencia económica sigue siendo algo más que pura retórica; y ello es más cierto en América Latina que en cualquier otra parte del mundo. Los países de la región aumentaron considerablemente su integración a la economía mundial a fines de los años sesenta y comienzos del decenio siguiente. Las tasas de crecimiento del intercambio superaron a las del crecimiento del producto interno bruto, las cuales a su vez mostraban un crecimiento acelerado. La relación de intercambio fue favorable. Aumentó en forma espectacular la afluencia de capitales.

A partir de 1973, las estadísticas regionales han reflejado el problema mundial de adaptación al funcionamiento menos dinámico de los países industrializados y a la consiguiente reducción del crecimiento del intercambio. El éxito de los bancos privados en materia de reciclaje de los excedentes de los países de la OPEP (inesperado en gran medida) no bastó para producir una transferencia fluida de los

ingresos extraordinarios provenientes del petróleo. Así sucedió incluso cuando los excedentes de la OPEP disminuyeron de 40 000 millones de dólares a alrededor de 10 000 millones de dólares en 1978, y aun antes del considerable aumento que nuevamente se avizora.

Las estadísticas globales de América Latina ocultan, por supuesto, las significativas diferencias surgidas en la región entre los países exportadores de petróleo y aquellos que no lo son. De estos últimos, dieciséis países tuvieron, entre 1974 y 1978, un crecimiento inferior al registrado durante el período inmediatamente anterior de 1970-1974, y sólo tres países, entre los más pequeños, mostraron un mejoramiento (Honduras, Paraguay y Uruguay). A diferencia de los citados, los países exportadores de petróleo muestran un tangible incremento, e incluso Ecuador, el único país que no exhibió un aumento notable en relación con el período anterior, tuvo un crecimiento (6.8%) que está entre los mayores de la región.

La tasa regional de crecimiento, en la cual inciden decisivamente los países no exportadores de petróleo, constituye en sí misma una evidente causa de preocupación; desde su punto máximo en el período de posguerra —7.5% entre 1970 y 1974— disminuyó a 4.0% entre 1974 y 1978. El actual promedio está por debajo del registrado en los inicios del decenio de 1960, lo que provocó grandes inquietudes durante ese período de estancamiento. Un crecimiento más lento y disparado se ha visto acompañado por la generalización de las presiones inflacionarias. Sin considerar las experiencias extremas de la Argentina y de Chile, los precios al consumidor aumentaron en más de un 30% al año, porcentaje que fue menos de la mitad entre 1970 y 1973. En suma, e incluso considerando las ganancias de sus países exportadores de petróleo, la economía latinoame-

*Director, Concilium on International Studies, Yale University.

ricana no ha evidenciado una evolución favorable en las agitadas circunstancias posteriores a 1973, lo que se torna aún más evidente al compararla con la de otros países en desarrollo.

Lo que provoca mayor inquietud en la experiencia latinoamericana es el hecho de que, a partir de 1973, la baja del crecimiento y la renovada inflación estuvieron acompañadas por una afluencia de capitales nunca antes registrada, y superior a la de otras regiones del mundo. Durante el período comprendido entre 1974 y 1978, los países no exportadores de petróleo de la región aumentaron su endeudamiento en alrededor de 60 000 millones de dólares. La magnitud de esta afluencia de capital debe compararse con un costo *total* de importación de petróleo inferior a los 30 000 millones de dólares, y con un *aumento* en el costo de la importación de petróleo que asciende a alrededor de 20 000 millones de dólares. Para expresarlo de otra manera más general, la afluencia de capitales fue suficiente como para mantener la misma tasa de incremento del poder adquisitivo de las exportaciones (9.6%) registrada en el extraordinario período comprendido entre 1970 y 1973. Así compensó en forma sustancial tanto los efectos del menor volumen de exportaciones como los de la relación de intercambio.

Por todo lo anterior, se hace difícil sostener que América Latina se haya visto perjudicada por carecer de suficiente acceso a los mercados

extranjeros de capitales. A pesar del considerable acceso que tuvo, las consecuencias de éste no han sido del todo satisfactorias. Puede argumentarse válidamente que los déficit de pagos de América Latina, y en general los de los países en desarrollo, sirven de necesaria compensación a los excedentes de los países de la OPEP; sin embargo, no debe exagerarse la eficiencia de los procesos de transferencia.

Cuando se considera el inminente desequilibrio de las finanzas mundiales, es importante valorar tanto las limitaciones como las posibilidades inherentes a la estrategia de adaptación financiada mediante endeudamiento, por la cual han optado algunos países latinoamericanos. Las diversas partes de este trabajo abordan, desde diferentes perspectivas, esta cuestión fundamental. La primera parte considera las características que reviste la afluencia reciente de capitales, tanto en lo que respecta a sus fuentes como a sus usos. La segunda, examina las necesidades de capital para una expansión económica sostenida en la región, así como los medios para satisfacerlas, y considera algunas de las sugerencias acerca de medios para cubrir en forma más adecuada las necesidades futuras de capital. La tercera parte aborda la situación interna con respecto a su integración a los mercados internacionales de capitales, y observa que el depender de la afluencia de capital externo no es un elemento neutro en relación con las políticas internas.

I

La modalidad de contratación de deudas

Existe una razonable claridad acerca de las dimensiones de la afluencia de capital a América Latina, gracias a investigaciones recientes al respecto. La deuda contraída por los países no exportadores de petróleo excede actualmente los 100 000 millones de dólares; de este monto, alrededor de dos tercios corresponden a deuda con garantía pública, y el resto carece de garantía gubernamental. En conjunto, el Brasil y México reúnen alrededor de un 70% del total regional. La deuda del Brasil alcanza a alrededor

de 40 000 millones, y la mexicana a casi 30 000 millones. Mucho más lejos en la escala se encuentra la Argentina, con 10 000 millones, y Colombia, Chile y el Perú, que oscilan entre los 5 000 y los 8 000 millones de dólares cada uno.

Dicha deuda ha superado más de ocho veces el nivel alcanzado en 1965, y su incremento ha sido más rápido que el del conjunto de los países en desarrollo. Y se ha transformado en la principal forma de entrada de capital a la región; la inversión directa, que hace diez años

significaba casi la misma cantidad de recursos, no constituye actualmente sino algo más del 10% de las entradas de capital. Las empresas transnacionales han atendido sus necesidades de capital cada vez más a través del endeudamiento bancario en el extranjero, en vez de recurrir al crédito interno o a su patrimonio.

Al adoptarse el financiamiento mediante endeudamiento las fuentes privadas de crédito, por oposición a las fuentes públicas, han adquirido un papel mucho más importante, los bancos comerciales, en especial, han llegado a ser los principales acreedores. Actualmente son responsables de más del 40% del endeudamiento con garantía pública, contra menos del 10% hace poco más de un decenio; al crecer la importancia del endeudamiento sin garantía pública, que consiste casi exclusivamente en crédito bancario, su participación debe estar muy cercana al 70% del total del endeudamiento pendiente. Las estimaciones para 1978 sugieren una baja parcial en relación con las proporciones registradas entre 1974 y 1977, lo que se debe en parte al mismo motivo.

No resulta útil considerar esta afluencia de capitales durante el último decenio como expresión de un proceso único de acumulación de endeudamiento; más bien parece corresponder a tres conjuntos diversos de circunstancias. Durante el primer período (aproximadamente entre 1970 y 1973) se inicia el acceso al mercado de euromonedas, que se encontraba en rápido crecimiento. La oferta —los bancos habían descubierto que aplicar recursos en los países de ingresos medios era una fuente de ganancias— se acopló a la demanda. Los mayores coeficientes de inversión significaban mayor necesidad de importación de bienes de capital y, en consecuencia, de divisas. Al comienzo, a pesar del auge de las exportaciones y de los precios favorables, las necesidades de importación de los países excedieron su capacidad de importación, y de allí el atractivo de un financiamiento accesible por lapsos razonables y con bajos intereses, dado el exceso de fondos disponibles para invertir. En 1972 y 1973, sin embargo, el extraordinario incremento de los precios de las exportaciones de productos básicos aumentó el valor de las exportaciones en más de un 60%, lo que aportó una mayor cantidad de divisas, y la sostenida afluencia de empréstitos

se destinó en gran medida a acumular reservas y no a contrarrestar el déficit de la cuenta corriente.

He llamado a este período inicial, anterior a 1974, un período de crecimiento a través del endeudamiento, para destacar la relación positiva entre la afluencia de capital externo y la aceleración del crecimiento real del producto. En los inicios de los años setenta este aporte complementario de divisas hizo posible adoptar estrategias de intenso crecimiento, sin temor a restricciones provenientes de escasez de divisas.

Los años 1974 y 1975, en cambio, son de un endeudamiento que sirve para adaptarse al aumento de los precios del petróleo. Como resultado de la mayor demanda de préstamos, las tasas de interés aumentaron en forma ostensible y los plazos se abreviaron. El poder comprador de las exportaciones disminuyó fuertemente en ambos años, a causa del aumento de los precios del petróleo y de otras exportaciones, mientras el volumen de las exportaciones se estancó. La capacidad para importar se mantuvo recurriendo al mercado externo, el cual financiaba déficit sin precedentes en cuenta corriente. Se produjo cierta merma en las reservas debido a la cuantía de las necesidades. El efecto neto fue de crecimiento casi ininterrumpido en 1974, pero de reducción perceptible en 1975. Sin embargo, y tomados en conjunto, lo sucedido en ambos años no contradecía las tendencias a plazo más largo, y durante este período siguió aumentando el coeficiente de inversiones.

El déficit de cuenta corriente de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo —que ascendía a casi 30 000 millones de dólares— fue contrarrestado en gran medida por los excedentes acumulados por los países de la OPEP. Estos saldos, en su mayoría, fueron canalizados hacia el mercado de euromonedas, con los bancos como intermediarios. Sin embargo, no todos los países en desarrollo tuvieron igual fortuna. Los países de menor ingreso, cuyas tasas de crecimiento no habían respondido favorablemente durante el período anterior, no lograron acceso a los nuevos recursos, y se vieron en la triste alternativa de tener tasas de expansión aún más lentas y de depender de

capitales públicos destinados a los más necesitados.

Otros países, especialmente Corea y Taiwán, respondieron aceptando una reducción inmediata del crecimiento, y diversificaron su producción para destinarla al mercado de exportación. Este es, por supuesto, el medio de paliar la pérdida de ingreso real debido al cambio desfavorable en la relación de intercambio: transformarlo en una menor absorción interna de la producción. Aun cuando esta alternativa es una posibilidad para algunos países, no constituye una solución para todos ellos simultáneamente, salvo que se produzca una considerable reducción del ingreso mundial total.

Las grandes economías latinoamericanas optaron por un tercer camino, el de utilizar el mercado de capitales para mantener el gasto interno. Lo hicieron, en parte, porque bancos comerciales privados realizaron un efectivo reciclaje de los nuevos petrodólares, facilitando préstamos atractivos. Los países latinoamericanos ya endeudados podían obtener más empréstitos sin dificultad. Pero esta diferencia en el acceso al crédito no constituye la única razón; evidentemente, existían importantes ventajas políticas en sostener elevadas tasas de crecimiento, las que habían brindado recientemente tantas ventajas, y en evitar una recesión económica o una situación aún peor. Esta combinación de circunstancias llevó a América Latina a una participación mayor en el mercado de capitales con posterioridad a 1974, y el Brasil y México llegaron a ser, entre los países en desarrollo, los mayores deudores de los bancos comerciales.

También debe distinguirse un tercer período, el posterior a 1975, caracterizado por mucho menores déficit en cuenta corriente, en comparación con los niveles registrados entre 1974 y 1975; el nivel de 1978 fue, en términos reales —deflactado tanto por la inflación como por el crecimiento del producto real— menos de la mitad del nivel máximo que se registró en 1975. Además, ha cambiado la composición del déficit; en 1977 y 1978 se componía casi exclusivamente de pagos netos de utilidades e inte-

reses; en 1975, dichos pagos constituían sólo una tercera parte. Los últimos años han visto, pues, un ajuste —desfasado— a la alteración de las condiciones externas producida a partir de 1974: un crecimiento en la tasa de aumento de las exportaciones, una virtual conservación del volumen de importaciones, una reducción de la tasa de crecimiento a menos de 5%, y un coeficiente de inversión más reducido.

Sin embargo, en este último período se registró una expansión real, y no una reducción, del endeudamiento externo. La explicación de esta aparente contradicción está en un incremento masivo de las reservas. Los países no exportadores de petróleo acumularon más de 17 000 millones de dólares en reservas durante los últimos tres años, y casi la mitad del incremento de la deuda fue utilizado con este propósito. Gran parte del resto ha ido a su vez a compensar las salidas por concepto de pagos de servicio de endeudamiento y de inversiones directas anteriores. La transferencia real de recursos externos, lejos de financiar un abastecimiento de importaciones esencial para un crecimiento sostenido, ha mostrado una fuerte reducción. El endeudamiento externo se destina más a satisfacer los requerimientos internos de crédito que a atender las necesidades de divisas, y las grandes reservas internacionales crean problemas internos de política monetaria, complicando además el manejo de la deuda. Dichas reservas se han transformado en depósitos compensatorios que vuelven a ingresar al mercado de euromonedas, ganando un interés menor, y con limitada convertibilidad a importaciones materiales debido a la desconfianza de los acreedores.

Por todo ello, para muchos de los países latinoamericanos el ciclo del endeudamiento amenaza con dar una vuelta completa en poco más de un decenio, de un proceso de crecimiento a través del endeudamiento a otro de crecimiento potencialmente restringido por las deudas. La afluencia de capital extranjero ha evitado algunas de las peores consecuencias de la situación económica mundial a partir de 1974; sin embargo, no ha servido de panacea.

II

Necesidades de capital

No ha pasado inadvertida esta acumulación sin precedentes del endeudamiento en los países de América Latina y en otros países en desarrollo. Ha amainado, y con razón, la preocupación producida inicialmente —en los años 1974 y 1975— acerca de una posible crisis mundial de las estructuras financieras por causa de una incapacidad generalizada de pago; se ha comprobado que estaban mejor fundadas las perspectivas más optimistas, según las cuales se reducirían los déficit sin precedentes de cuenta corriente registrados en 1974 y 1975, y habría ajustes, debidos a la inflación y al crecimiento del producto, que permitirían evaluar con mayor exactitud la cuantía del endeudamiento.

Sin embargo, es aún demasiado pronto como para descartar completamente el problema de la deuda. La experiencia latinoamericana reciente —incluso antes de la actual escasez del petróleo— pone de manifiesto que la afluencia creciente de capital privado no cumple con la función que se le suponía. El ahorro potencial, tanto directo (a través de excedentes de países de la OPEP), como indirecto (a través de una menor inversión en los países industrializados) no se tradujo en formación de capital ni en un crecimiento económico sostenido. Los recursos no se asignaron a quienes podían dar mayor rendimiento, sino a aquellos con menores necesidades. Esta es, por supuesto, una de las ironías de la evaluación de solvencia practicada por los bancos comerciales: quienes acumulan reservas son considerados los mejores clientes.

Subyacente a este fracaso del mercado en producir resultados más positivos está la confianza en el criterio de lucro privado a corto plazo. Sería difícil pensar que los bancos comerciales pudieran tener otro criterio, puesto que no tienen la pretensión de ser bancos de desarrollo, y tampoco pueden tenerlo los deudores. Ante una situación crediticia incierta, y dado el breve plazo de vencimiento de sus deudas, los países no podían arriesgar grandes défi-

cit de cuenta corriente. Por lo tanto, no resulta sorprendente que bajaran las tasas de crecimiento y los coeficientes de inversión en América Latina, ni que la acumulación de reservas fuera a la vez uno de los destinos preferidos de los préstamos y la clave para seguir teniendo acceso a los mismos.

Más aún, las perspectivas optimistas tienden a mirar hacia atrás en vez de hacerlo hacia adelante. Ya sea que sus cálculos se hagan deflactando la deuda por los mayores precios de las exportaciones o extrapolando los menores déficit en cuenta corriente, adolecen de un error fundamental: no toman en cuenta los medios para atender las futuras necesidades de divisas.

Aun cuando los precios de sus exportaciones puedan subir, los de sus importaciones también aumentan. Desde 1974, el problema real de los países no exportadores de petróleo ha sido la combinación de inflación con movimientos adversos en la relación de intercambio. La inflación global significa a su vez mayores costos en intereses, con ajuste inmediato, en deudas cuyos plazos promedio de vencimiento son más breves. Si bien se ha registrado una efectiva disminución de los déficit de cuenta corriente en América Latina, se ha comprobado también que la mayor proporción de pagos de intereses y utilidades significa una menor transferencia de recursos reales.

Las características esenciales del problema del endeudamiento latinoamericano se aclaran cuando se hacen proyecciones acerca de las entradas de capital que se necesitan para el futuro. En primer lugar, es probable que en el próximo decenio la deuda aumente en forma significativa y más rápidamente que el incremento del producto interno bruto. Por lo tanto las entradas brutas deberán subir en proporción aún mayor para hacer frente a la amortización. En segundo lugar, es probable que, antes de estabilizarse, la relación entre pagos de servicios y exportaciones aumente por sobre su ac-

tual promedio de más de 40%. En tercer lugar, no debe exagerarse la ganancia que significa la inflación para los países deudores. Dicha ganancia efectivamente existe, puesto que los incrementos de precios aumentan el excedente en dólares provenientes de mercancías, el cual puede utilizarse para pagos de amortización y servicios expresados según sus costos históricos; sin embargo, los plazos de los préstamos se hacen más cortos, y la ventaja es menor a medida que las tasas de interés reflejan la inflación, como sucede necesariamente, por cuanto aumenta la proporción de préstamos de bancos comerciales. La relación de intercambio es en sí más significativa que la inflación misma, por cuanto tiene mayor efecto sobre la magnitud del balance comercial. En términos generales, y a base de diversas proyecciones que utilizan parámetros adecuados a la experiencia latinoamericana, podría decirse que el efecto de un mejoramiento de un punto porcentual en la relación de intercambio equivale al efecto de un 3% de inflación generalizada.

En cuarto lugar, la capacidad de afrontar la magnitud de la deuda y sus servicios depende decisivamente de que las tasas reales de exportación superen el crecimiento del producto interno; es decir, dependen del incremento de la importancia del mercado externo. La sustitución de importaciones puede servir para aumentar el balance comercial, pero en medida menor que antes. Dado que los países más grandes presentan actualmente una baja proporción de importaciones en relación con el ingreso, existe un límite para la elasticidad de las importaciones. Más aún, al aproximarse ese límite se pasa a depender de la reducción de las importaciones para equilibrar las necesidades de capital, con lo cual se pierde la flexibilidad de la política económica: una baja de divisas, cualquiera sea su motivo, se transforma automáticamente en una seria restricción económica. Si los niveles de exportación y de importación fueran más altos, habría más posibilidad de restringir importaciones menos esenciales. Finalmente, una política de promoción de exportaciones puede captar ganancias provenientes de un mercado mucho más amplio y, al aplicarse correctamente, estimula una mayor productividad como respuesta a la competencia internacional; una política de sustitu-

ción de importaciones, en cambio, corre el riesgo de un exceso de proteccionismo y con ello de ineficiencia.

En quinto lugar, el excedente de las exportaciones necesario para disminuir la dependencia respecto de la afluencia de capitales externos exige una paralela reducción en el gasto interno. El ahorro interno debe aumentar en proporción con los recursos antes transferidos desde el extranjero. Es posible postergar las consecuencias de los mayores precios del petróleo sobre el ingreso real, pero éstas son inevitables; y no es pequeño el problema de cómo asignar internamente esos costos mientras se transfieren excedentes al exterior.

Finalmente (y esto es lo principal) una estructura más causal de proyecciones pone de manifiesto que el verdadero costo de pago de la deuda en condiciones desfavorables, tanto financieras como de tendencia, consiste en un menor crecimiento económico. Las divisas deben destinarse al servicio de entradas anteriores de capital y no a la compra de insumos importados indispensables para una sostenida acumulación del capital. Cuando son bajas las tasas de afluencia permanente de capital y de exportaciones, el ajuste del déficit en cuenta corriente se hace a costas del dinamismo de la economía. El problema de la deuda está lejos de afectar solamente al acreedor; se transforma en un problema insoluble si todos los acreedores deciden simultáneamente cerrar los mercados de capital y de mercancías.

He preferido destacar estas conclusiones de carácter cualitativo en vez de presentar un conjunto concreto de estimaciones de las necesidades de capital; porque ellas constituyen a mi parecer el contexto dentro del cual deben evaluarse las diversas proposiciones de política. Determinados valores pueden cambiar al alterarse las circunstancias. El costo adicional del petróleo, por ejemplo, así como las mayores tasas de interés, incrementarán en más de 4 000 millones de dólares el déficit en cuenta corriente registrado el año pasado, lo que basta para invertir su tendencia a la reducción.

Todos estos hechos hacen aún más oportuno concertar esfuerzos para afrontar las deficiencias de una afluencia de capital regulada en forma casi exclusiva por el mercado privado. Las medidas correctivas pueden dividirse en

dos grandes categorías: la primera, la conversión de una mucho mayor proporción de la actual deuda a empréstitos a largo plazo, y la segunda, medios más efectivos de abordar las carencias a corto plazo en materia de divisas. Ambos tipos de medidas tienen por propósito permitir una mejor utilización de los recursos externos, estimulando así el crecimiento, no sólo en América Latina sino también en los países industrializados.

Como hemos visto, los préstamos bancarios a través del mercado de euromonedas no han cumplido durante los últimos años el objetivo propuesto. Los recursos extranjeros se han destinado a la acumulación de reservas en vez de hacerlo a la inversión, y las tasas de crecimiento han quedado por debajo de sus niveles de tendencia. No se trata de un problema de insuficiencia de capitales sino de exceso de disponibilidad de un tipo de capital que no es el indicado.

A partir de 1974 se hicieron muchas propuestas concretas en relación con estas necesidades de capital; la gran mayoría de ellas no han fructificado. Mientras el mercado de euromonedas crezca en un 25% anual y se mantenga el favorable acceso a él de los países latinoamericanos más grandes, se hace difícil hacer sentir la urgencia de la situación. Una de las pocas medidas concretas tomadas en este sentido es la creación del Servicio de Financiamiento Suplementario del FMI, el cual pone a disposición de los países una suma adicional de 10 000 millones de dólares para compensar carencias a corto plazo; probablemente será más utilizada cuando se produzca el aumento de precios del petróleo correspondiente a las actuales negociaciones.

Sin embargo, sigue siendo necesario complementar este recurso con algún medio de reestructuración ordenada del endeudamiento. Los préstamos destinados a atender necesidades inmediatas de divisas pueden servir para evitar la bancarrota, pero no constituyen un buen medio de financiar los necesarios ajustes productivos a largo plazo. La experiencia demuestra que son precisamente los países con excesivo endeudamiento los que reiteradamente requieren ayuda de emergencia. Una mejor política consistiría en facilitar a dichos países la oportunidad de comenzar de nuevo,

en vez de hacer refinanciamientos poco realistas, que sólo prolongan los períodos en que deben pagar altos montos por concepto de servicios. A pesar de que se cobran primas de alto riesgo, que aparentemente podrían constituir una reserva financiera suficiente como para condonar ciertos préstamos a países extranjeros, los bancos comerciales dudan en hacerlo. No tuvieron el mismo escrúpulo en relación con inversiones fiduciarias en propiedades, a pesar de que éstas arrojaban mayores pérdidas; un código legal de bancarrota hacía preferible la condonación. Sigo siendo de opinión que una cláusula similar de escape sería beneficiosa para los préstamos internacionales. En América Latina, Chile y Perú serían casos claros donde dicha cláusula podría haberse aplicado.

Una disposición semejante no abriría la puerta a conductas irresponsables por parte de los países prestatarios. Estos se verían obligados a asumir su falta de cumplimiento a través de un menor acceso futuro al mercado de capitales; tampoco podrían declarar su incapacidad para cumplir con sus pagos sin establecer dicha incapacidad a satisfacción, por ejemplo, del FMI. Disminuiría la disposición de los bancos comerciales para otorgarles préstamos a corto plazo, y los costos de intereses se verían afectados. Todo ello no sería totalmente negativo, incluso al haber justificada preocupación acerca de una adecuada afluencia de capital. Probablemente sea necesario desalentar la dependencia respecto de préstamos a corto plazo, en especial si sus resultados son tan ambivalentes como en los registrados durante los últimos años.

Más todavía, una medida de este tipo llevaría a concentrar positivamente la atención en una necesidad más fundamental: la de crear disponibilidad de recursos para una inversión productiva a largo plazo. Sólo puede responderse a ella mediante el incremento de los fondos disponibles para empréstitos a plazo prolongado, y uno de los medios para lograrlo consiste en destacar la función de los bancos públicos de desarrollo por oposición a la gravitación de los bancos comerciales privados. A esta finalidad contribuyen claramente los recientes incrementos de los capitales del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, así como las coparticipaciones. Sin embargo,

pueden hacerse necesarias medidas más espectaculares, entre ellas solicitudes explícitas de fondos a largo plazo en condiciones de resguardo contra la inflación; estímulos para la canalización de algunos recursos de bancos comerciales a través de instituciones públicas, inicialmente quizás a través de acuerdos de crédito recíproco (acuerdos 'swap'); creación de nuevas instituciones públicas dedicadas a objetivos particulares de inversión de interés colectivo, tales como, por ejemplo, la agricultura, las fuentes no convencionales de energía, los recursos naturales.

Todas estas proposiciones tienen una característica común. Suponen que América Latina no necesita recursos en condiciones 'concesionarias', sino fondos más seguros a plazo más largo, cuyo rendimiento social sea lo suficientemente alto como para contrarrestar los costos de sus intereses. Suponen también que mecanismos de carácter exclusivamente regional—como una 'red de seguridad' para los prés-

tamos a corto plazo o planes de garantía a plazo más prolongado, por ejemplo— no tendrán la misma eficacia que otros mecanismos, de carácter más global, que satisfagan las especiales necesidades de la región.

Por último, se concentran en medidas directamente relacionadas con las corrientes de capital. Esto no significa dejar de reconocer que el problema del endeudamiento es en última instancia un problema de comercio; muy por el contrario, sin crecimiento de las exportaciones, las medidas de los mercados de capitales serían completamente insuficientes. Si no existiesen medios para hacer exportaciones suficientes para el pago de las obligaciones en divisas, la alternativa consistiría en un menor crecimiento latinoamericano (y mundial) o en transferencias masivas y más seguras de capital. La primera opción es inaceptable y la segunda poco probable. Por ello, el tema de las corrientes de capitales está indisolublemente ligado al de las corrientes reales.

III

El plano interno: consecuencias y políticas

Las corrientes internacionales de capital también deben examinarse en lo que respecta a la economía interna del país. En este sentido, tres aspectos merecen un breve comentario. El primero es la capacidad para mantener el crecimiento de exportaciones requerido para responder a las necesidades de divisas. El segundo es la interacción entre el mercado de capitales interno y el mercado internacional de capitales; el tercero, la interrelación entre el manejo de la deuda y las políticas internas en materia monetaria y fiscal.

Se ha documentado suficientemente la progresiva reintegración de muchos de los principales países latinoamericanos al mercado mundial a fines de los años sesenta y comienzos del decenio siguiente, así como la creciente proporción de las manufacturas dentro de las exportaciones totales. A ello contribuyeron tanto el crecimiento favorable de la economía mundial como las políticas internas, que dismi-

nuyeron la orientación adversa al mercado externo. En algunos casos, se ofrecieron considerables subsidios y tipos más favorables de cambio; así sucedió, por ejemplo, en Brasil, aun cuando en gran medida los subsidios sólo sirvieron para compensar la situación arancelaria y la sobrevaloración del tipo de cambio.

Políticas como éstas, de franca promoción de exportaciones, pueden haber sido más fáciles de mantener que la combinación de sustitución de importaciones y crecimiento de las exportaciones que actualmente se propone. Eran más fáciles de aplicar porque estaban acompañadas por altas tasas de crecimiento de las importaciones, y en consecuencia, de una rápida expansión de la absorción interna; porque la integración a una economía mundial dinámica daba origen a beneficios tangibles, bajo la forma de un más rápido crecimiento del producto; y porque, a diferencia de las de años recientes, no suponían mayores aranceles ni

restricciones cuantitativas de la importación, junto con reclamos contra el proteccionismo de los países industrializados.

El compromiso latinoamericano con el mercado externo entra en conflicto con arraigados sentimientos en contrario. Se teme una orientación hacia las exportaciones, por cuanto ello se hace equivalente a oponerse a la industrialización, a la empresa nacional y a una más equitativa distribución del ingreso. Todas estas preocupaciones tienen efectivo fundamento en la experiencia histórica. Sin embargo, extrapolar el pasado hacia el futuro sería una equivocación lamentable. Es cierto que determinadas políticas de explotación del mercado externo pueden adquirir precisamente esas características, y que las proposiciones brasileñas para reorientar el sector agrícola suscitan al respecto legítimas dudas; sin embargo, esos rasgos no son inseparables del crecimiento de las exportaciones. Al surgir tendencias más democráticas en varios países, sería lamentable que se hiciera equivaler una política económica más atenta a las necesidades populares con un desarrollo nacionalista y orientado predominantemente hacia lo interno. En realidad, la sustitución de importaciones, la austeridad interna equitativamente distribuida y la continua afluencia de capitales deben ir unidas a vigorosos esfuerzos por aumentar las exportaciones.

Más aún, la mayor parte de estas exportaciones deberán reorientarse no tanto a la misma región como hacia el mercado ajeno a América Latina. A fines de los años cincuenta, la escasez de divisas estimuló la creación de la ALALC; actualmente vuelve a sugerirse que un mayor mercado regional puede contribuir a solucionar el problema. Una publicación reciente de la CEPAL, por ejemplo, opinó que América Latina deberá ahora, indudablemente, poner mayor énfasis en el comercio intrarregional. Sin negar el crecimiento del comercio intrarregional en años recientes y su significación más que proporcional en relación con las manufacturas, nos parece improbable que el proceso formal de integración muestre en los próximos años mucho incremento, salvo que se den dos condiciones: una inversión de la tendencia, característica del último decenio en América Latina, a una menor identidad política regional, y un crecimiento mucho más lento de las

oportunidades comerciales ajenas a la región. Un mercado común latinoamericano surgirá más probablemente de circunstancias externas a la región que de un movimiento espontáneo en el seno de la misma. Incluso si fuese así, nos parece dudosa la posibilidad de superar las considerables diferencias que existen entre exportadores e importadores de petróleo, entre economías grandes y economías pequeñas, entre países con ingresos relativamente altos y países de ingresos menores, etc. Es posible que las exportaciones intrarregionales puedan contribuir a solucionar el problema, pero lo harán sólo en una limitada medida.

Las políticas internas, además de garantizar una permanente asignación de recursos a las exportaciones, deben procurar ofrecer mejores condiciones de funcionamiento al mercado de capitales, tanto interno como externo. Durante el período de rápida acumulación del endeudamiento, la reestructuración de los mercados internos de capitales no tuvo gran prioridad, puesto que el crédito externo reemplazó el ahorro interno. La distribución de dicho crédito, por supuesto, no tiene carácter neutral. Favorece a las empresas más grandes en detrimento de las menores; al sector gubernamental antes que al privado; a la industria antes que a la agricultura; a las empresas transnacionales antes que a las nacionales. Las políticas gubernamentales suelen tener el propósito de evitar dichos sesgos, pero lo hacen a costa de segmentar aún más el mercado interno de capitales. Los sectores subsidiados sufren de escasez de inversión real, pues los préstamos son destinados a otras actividades.

Estos efectos de la afluencia de capital sobre las instituciones financieras nacionales deben ser materia de la mayor preocupación. No existe una igualación simple de tasas internas y externas de interés, como parece sugerirlo un modelo teórico simple. Más aún, y esto es bien sabido, el ahorro externo no es sencillamente un complemento del ahorro interno, sino que lo desplaza y lo sustituye en gran medida. El hecho de no tomar en cuenta estas consecuencias estructurales deforma el cálculo racional, haciéndole favorecer un recurso tal vez excesivo al endeudamiento. En los últimos años, cuando se registró una menor presión en materia de necesidades de divisas y cuando el

endeudamiento tuvo tan fuerte contrapeso en las reservas, los efectos financieros anteriormente aludidos parecen cada vez más importantes.

La acumulación de reservas ha llevado a una mayor conciencia de los límites que impone la integración en mercados internacionales de capital a la política monetaria y fiscal interna. Una medida de la dependencia excesiva del endeudamiento la constituyen los esfuerzos realizados para esterilizar los incrementos monetarios provenientes de las mayores reservas. Las corrientes de capital, lejos de constituir un mecanismo de equilibrio, amenazan el manejo eficaz de la economía interna. El crédito externo debe ser neutralizado a través de la venta de valores públicos. No se trata de una operación fácil, y muchas veces ha llevado a incrementar la oferta de dinero muy por encima de los límites deseados o planificados. Esta vía de inflación importada y magnificada ha sido uno de los elementos importantes en las alzas de precios del Brasil, que es el mayor deudor de la región. Debe además observarse que la venta de valores públicos con corrección monetaria significa un fuerte impulso de alza para los gastos nominales del gobierno.

Aparte de estos efectos sobre la política monetaria y fiscal, existe otra restricción para la capacidad de utilizar la devaluación del tipo de cambio en una economía con fuerte deuda externa. El efecto sobre las obligaciones externas no incide de igual forma en cada uno de los diversos sectores o firmas. Contrarrestarlo es negar el intento de reducir el gasto interno; permitir sus consecuencias puede producir serios desplazamientos de la producción. Puede pues darse la situación de que sea imperativo utilizar medidas selectivas para contrarrestar la sobrevaluación, en vez de alterar el tipo de cambio.

Lo esencial es que depender de la afluencia de capitales externos tiene también aspectos negativos. Para manejar eficazmente la deuda, es necesario algo más que obtener de la computadora un listado de la amortización y los pagos proyectados de intereses; deben tomarse en cuenta la asignación interna de recursos, la relación con mercados internos de capital, y la sincronización de instrumentos de política. Estas labores se ven complicadas por la incertidumbre de una oferta de recursos que depende del exterior.

Conclusiones

La creciente participación de América Latina en el mercado internacional de capitales durante el último decenio refleja, en general, su creciente fortaleza económica. Mayores niveles de ingreso, aparente estabilidad política, facilidad para aumentar y diversificar las exportaciones, atractivas perspectivas futuras, son los factores que influyen en el acceso diferencial al mercado de euromonedas de que gozan actualmente los principales países de la región. Dicho acceso ha permitido a muchos de esos países protegerse contra las peores consecuencias de una economía mundial que, a partir de 1974, se ha vuelto menos dinámica y más incierta.

Sin embargo, la integración en mercados internacionales de capital no tuvo los mismos resultados favorables para todos los países, como así tampoco funcionó a la perfección en

ninguno de ellos. Perú sigue soportando una deuda que excede su capacidad de pago. La capacidad fiscal de México —escasamente desarrollada— tuvo la suerte de verse compensada por el oportuno descubrimiento y explotación del petróleo y del gas natural. Brasil, en años recientes, ha adoptado una política de 'tira y afloja', que hace recordar a sus vecinos del sur. Algunos países más pequeños han carecido de facilidades para obtener préstamos, o no los han obtenido en condiciones favorables.

Por todo lo anterior, puede advertirse que la afluencia de capitales externos no ha constituido una panacea, y que amenaza con transformarse en un problema si se convierte en salida de recursos reales. Para recuperar las altas tasas de crecimiento que tuvieron hace poco, los países de la región, deben contar con financia-

miento adecuado y permanente. Resulta dudoso que se pueda responder a esta necesidad a través del mercado privado y la creciente concentración del endeudamiento en bancos privados. Los préstamos inciertos y a corto plazo no se traducen fácilmente en un proceso de acumulación de capital y de sostenido crecimiento que es lo indicado para la región. Las medidas de estabilización destinadas a combatir sistemáticos excesos de absorción interna mediante la imposición de periodos de ajuste muy cortos y poco realistas no atacan las deficiencias estructurales.

Las proposiciones específicas para abordar una u otra de estas deficiencias son muchas, pero pocas han sido consideradas con detenimiento, pues existe escasa conciencia de la urgencia de la situación. En la medida en que se mantenga un crecimiento modesto del producto, en que se cumpla con las obligaciones de la deuda, y en que se siga disponiendo de capital, será difícil suscitar gran interés por reformas propuestas para mejorar la forma de intermediación. En los mercados financieros internacionales, la innovación parece depender predominantemente de la iniciativa privada y no de la política pública. El problema no consiste en que los mercados financieros pueden derrumbarse súbitamente, ni en que los deudores latinoamericanos se encuentran fal-

tos de capacidad de pago, sino en que se mantenga el *statu quo*, con un suministro de créditos suficientes, y quizás incluso excesivo, pero en condiciones que no son las adecuadas.

Para responder a esta amenaza (que no por ser poco espectacular es menos real), los países latinoamericanos no dependen totalmente de la iniciativa ajena. Pueden disminuir los préstamos obtenidos y apoyarse más en el ahorro interno; pueden adoptar con más entusiasmo un estilo de desarrollo orientado hacia el mercado interno; pueden aislarse en mayor medida de las circunstancias económicas mundiales. Una estrategia de este tipo tiene también sus costos, tanto para América Latina como para los países industrializados; supone el rechazo de las ventajas mutuas inherentes a una transferencia racional de recursos hacia aplicaciones más productivas.

Sin embargo, ese desenlace puede producirse, pues las políticas evolucionan con lentitud. Pocas veces se ha previsto una tendencia con tan uniforme regularidad como en el caso de la alteración de la importancia, las necesidades y el papel cumplido por los países latinoamericanos de ingresos medios. Hasta ahora, hemos logrado salir apenas del paso. Por lo tanto, ¿podemos confiar en que las adaptaciones actuales serán eficaces en el futuro?

América Latina y el sistema monetario internacional: Observaciones y sugerencias

*Carlos Massad**

I El funcionamiento del sistema

En este trabajo nos proponemos poner de relieve algunos aspectos monetarios y financieros del actual sistema de relaciones económicas internacionales que dificultan la adecuada inserción de América Latina en la economía mundial. En modo alguno pretendemos realizar un estudio completo de todas las transferencias de recursos entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Nuestras observaciones se dividirán en tres secciones principales: el funcionamiento del actual sistema monetario internacional; los efectos del sistema actual en los países latinoamericanos y los países menos desarrollados en general, y las modificaciones del sistema que podrían contribuir a reducir a un mínimo las actuales dificultades.

A medida que quedó demostrado que el sistema de Bretton Woods no podía ofrecer suficientes incentivos de ajuste a los países de monedas de reserva, en especial a los Estados Unidos y a los países con superávit, la flotación generalizada de las monedas se hizo inevitable. En realidad, la 'disciplina' del FMI sólo podía aplicarse a los países deficitarios que carecían de monedas de reserva. Estos últimos podían financiar sus déficit con su propia moneda, mientras que los países con superávit no necesitaban pedir ayuda al FMI.

La falta de incentivos internacionales para realizar ajustes creó una situación en que no se

podía mantener la convertibilidad del oro, y se derrumbó el sistema de Bretton Woods. De hecho, dicha falta de incentivos, unida a ciertas disposiciones bancarias internas, provocó un marcado crecimiento de los mercados financieros privados a medida que aumentó la demanda de intermediación financiera entre los países con superávit y los países deficitarios. Entre 1973 y 1978 el tamaño neto del mercado de euromonedas creció aproximadamente a razón de 19% al año. De todos modos, estos cambios no sólo son importantes desde el punto de vista cuantitativo sino que expresan, además, una total transformación cualitativa del sistema.

1. La función que desempeñan las autoridades monetarias y el sector privado

El primer cambio cualitativo de importancia es el producido en las funciones de intervención en el mercado y de tenencia de reservas de las autoridades monetarias con relación a las desempeñadas por el sector privado. En un sistema de tipo de cambio fijo, las autoridades deben mantener los tipos de cambio a través de la intervención en el mercado, para lo cual deben conservar reservas de divisas, oro y DEG. En un sistema de flotación, dicho papel se traslada total o parcialmente, al sector privado y este último es el que tiene incentivo para acumular 'reservas' para 'intervenir' en los mercados de divisas.

Lo anterior entraña una mayor sensibilidad o elasticidad de la composición de las reservas a los incentivos económicos. Por lo general, los bancos centrales son menos sensibles que los tenedores privados de divisas a los cambios de las expectativas. Cuando se prevé una variación de las tasas de interés o de los tipos de cambio, los últimos tienden a adaptar rápidamente la composición de sus tenencias. Por lo tanto, mientras más importante sea la función de los tenedores privados en los mercados de divisas, más rápida será la reacción a

*Coordinador del Proyecto Conjunto PNUD-CEPAL, "Implicaciones para América Latina de la situación del sistema monetario y financiero internacional" (RLA/77/021).

Este documento es una versión revisada de la exposición realizada por el autor ante la Comisión independiente sobre problemas del desarrollo internacional, el 5 de mayo de 1979 en Annecy, Francia.

los cambios de las expectativas. Cuando se espera una devaluación de una moneda de reserva —o una moneda importante para el comercio internacional— la composición de los activos y pasivos del sector privado cambia inmediatamente, y esto contribuye a provocar la devaluación aguardada. En cierto sentido podría decirse que, de acuerdo con el sistema actual, como los bancos centrales no pueden resistir a las presiones de los especuladores privados, las expectativas generalizadas nunca serán erradas.

Otra consecuencia de la creciente importancia del sector privado en la intervención es la disminución relativa de la demanda de DEG. De hecho, el sector privado no puede mantener DEG por lo que, en la medida en que aumente la importancia relativa de la tenencia privada de monedas de 'reserva', disminuirá la demanda de DEG en relación con la de moneda. Todo esto tiene importantes repercusiones para el sistema en su conjunto (más adelante se profundizarán sus consecuencias para los países menos desarrollados).

a) Las modificaciones de los tipos de cambio tienden a sobrepasar su nivel de equilibrio, de tal modo que los cambios suelen ser de bastante magnitud. Se ha observado que en los países industrializados los precios reaccionan más rápidamente que las cantidades importadas y exportadas a las fluctuaciones del tipo de cambio. Por lo tanto, cuando se devalúa una moneda determinada, poco después tienden a bajar los precios de las exportaciones y a subir los de las importaciones del país que realiza la devaluación, pero el volumen de las exportaciones y de las importaciones reacciona en forma más lenta, de tal modo que durante un tiempo, la devaluación aumenta el desequilibrio que supuestamente debía corregir. Los tenedores particulares de la moneda verán fortalecidas sus expectativas de devaluación y el tipo de cambio reflejará este hecho con nuevas devaluaciones. Luego, al cabo de un tiempo, el efecto de la devaluación se pondrá de manifiesto en el balance de pagos como una disminución relativa de las importaciones en relación con las exportaciones y se generará el proceso opuesto. Es posible que a medida que se comprenda mejor este proceso y se repita la secuencia de acontecimientos, el sector priva-

do 'aprenda' a especular mejor con lo que tendería a desaparecer el efecto desestabilizador de las expectativas formadas en la forma antes señalada. No obstante, se ignora la duración del período de aprendizaje.

b) Se hace más difícil evaluar la rigurosidad de la política monetaria. Por ejemplo, considérese el caso de una empresa con asiento en Alemania, cuyo activo incluya dólares estadounidenses. Si la empresa prevé una baja del valor del dólar en relación con el marco alemán, procurará vender sus dólares por marcos, mientras que si el Bundesbank desea respaldar a lo menos parcialmente el dólar para evitar un fortalecimiento excesivo del marco, comprará los dólares a cambio de marcos. En Alemania, las cifras acusarán un incremento de la oferta monetaria, cuando lo único que ha sucedido es que ha variado la composición de los activos de la empresa domiciliada en Alemania. No hay razón para que esta acción modifique la modalidad de gasto deseada de la empresa, de modo tal que el aumento de la oferta monetaria en Alemania no tendrá efectos inflacionarios directos. Como es natural, el mundo real no es tan sencillo, pero estimamos que el ejemplo sirve para ilustrar la base de nuestro argumento.

c) Los tipos de cambio se hacen más volátiles a través de los cambios que experimentan las transacciones de la cuenta de capital (corrientes de capital). Si los mercados privados de capital y de dinero están bien desarrollados y cuentan con reservas en diversas monedas, las variaciones de las expectativas influirán rápida y plenamente en el mercado: los cambios deseados en la composición de los activos y pasivos de los agentes económicos se reflejarán en acciones en el mercado que, a su vez, se traducirán en modificaciones del tipo de cambio. Los mercados monetarios de las monedas de los países desarrollados son lo suficientemente fuertes como para permitir que funcione un mercado 'a futuro' donde los interesados pueden adquirir 'cobertura' contra los riesgos del tipo de cambio. No obstante, con cobertura o sin ella, a menos que la política en materia de tipos de interés esté estrechamente vinculada con los tipos de cambio esperados, las fluctuaciones de los tipos de interés internos u otros factores que influyen en la composición deseada de los activos y pasivos tenderán a producir

apreciables movimientos de capital. En la práctica, esta relación es muy difícil de lograr por lo que lo más probable es que los tipos de cambio varíen sensiblemente al cabo de un corto tiempo.

Por otra parte, es posible que los cambios producidos a través de la cuenta de capital tiendan a fortalecer los de la cuenta corriente. Una cuenta corriente desfavorable producirá expectativas de devaluación. Al mismo tiempo, a raíz de la devaluación esperada aumentarán el costo esperado del endeudamiento externo o el beneficio que se espera obtener de las inversiones en el exterior, como consecuencia de lo cual se producirá un desequilibrio de la cuenta de capital de signo análogo al de la cuenta corriente. Como, según se señaló, los ajustes de la cuenta corriente se producen en forma lenta, lo más probable es que, debido a ello, el tipo de cambio varíe en forma relativamente marcada o por lo menos se mueva en un sentido determinado por algún tiempo para luego invertirse en un ciclo que tardará dos o tres años en desarrollarse plenamente.

d) Las marcadas fluctuaciones de los tipos de cambio contribuyen a fomentar tendencias proteccionistas en el comercio mundial. A medida que algunas monedas se valorizan, el país emisor confrontará un desmejoramiento de sus condiciones de competencia, mientras que los países deficitarios, cuyas monedas disminuyen de valor, tienden a ceder más fácilmente ante los partidarios de adoptar políticas proteccionistas, por razones de balance de pagos. De esta manera, se reduce sustancialmente la resistencia global al proteccionismo, y si al mismo tiempo, por ésta y por otras razones, la economía mundial se expande en forma demasiado pausada, todo se presta para que proliferen los controles directos y las restricciones no arancelarias, y para que se incrementen los aranceles que gravan el comercio.

2. La transmisión de las alteraciones económicas en el plano internacional

Se esperaba que un sistema de tipos de cambio fijos tendería a igualar las tasas mundiales de inflación, puesto que toda discrepancia produciría desequilibrios en los pagos externos que obligarían al ajuste. No obstante, como los tipos de cambio no eran totalmente fijos, se podría

esperar un pequeño margen de discrepancia en las tasas de inflación, por encima de la emanada de las distintas tasas de variación de la productividad en los diferentes países. Entre 1960 y 1970 la tasa de inflación promedio de nueve países industrializados¹ fue de 3.5%, con una desviación estándar de 1.5 y un coeficiente de variabilidad de 0.43%. Se sostuvo que la flotación permitiría que la política monetaria interna fuese más flexible, ya que las fluctuaciones del tipo de cambio pondrían a los países a cubierto de los choques externos. Por estas razones, a partir de 1973 las tasas de inflación deberían haber diferido más que antes, y particularmente más que antes de 1970.

Sin embargo, las pruebas empíricas no confirman esta expectativa. Entre 1974 y 1976 la inflación anual de los mismos nueve países considerados alcanzó un promedio de 11.3%, con una desviación estándar de 4.8% y un coeficiente de variabilidad de 0.42%: es decir, este coeficiente fue prácticamente igual a aquel de los años sesenta, mientras que en el período comprendido entre 1970 y 1973, que fue de transición, la tasa promedio de inflación fue de 6.5%, con una desviación estándar de 1.7 y un coeficiente de variabilidad de 0.26. Por lo tanto, en apariencia los tipos de cambio flotantes no contribuyeron mucho a defender a los países de las alteraciones externas. Para explicar este resultado pueden plantearse algunas hipótesis que no es del caso analizar en este documento. Por ahora, basta con señalar que la flotación no ha puesto a los países a cubierto de los choques externos. La flotación no es un sustituto de políticas internas responsables.

3. Creación de liquidez internacional

El sistema actual ha complicado bastante el concepto mismo de liquidez internacional. Cuando eran las autoridades las que acumulaban la mayor parte de las reservas externas, el concepto era claro. Pero apenas el sector privado asumió en forma parcial o total la responsabilidad de intervenir en el mercado, el concepto de liquidez internacional se hizo vago e impreciso. ¿Debería considerar únicamente las

¹ Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos.

reservas oficiales? ¿O habría que tomar en cuenta, en alguna forma, las tenencias privadas? Estas preguntas no son tan sólo académicas, puesto que hay una enorme diferencia entre tenencias oficiales y tenencia 'total' de divisas —y oro y DEG— (la segunda duplica por lo menos las primeras).

En un sistema de tipo de cambio flotante, es válido estimar que la tenencia privada de divisas constituye 'liquidez internacional', puesto que en el sector privado debería existir demanda de dichas tenencias y si ella no es satisfecha, dicho sector buscará formas de hacerlo, aun creando nuevos instrumentos de liquidez. En un mundo donde, por lo general, las operaciones en divisas de los bancos de los países industrializados y de los centros financieros situados fuera de los países industrializados no están sujetas al mismo tipo de controles que sus operaciones en moneda nacional, la oferta de

liquidez internacional llega a determinarse por la demanda. Y en la medida en que las tenencias de divisas del sector privado son un buen sustituto del dinero interno (o nacional), las fluctuaciones de la oferta de las primeras influirán en la demanda del segundo. A través de este proceso los bancos centrales nacionales pierden el control sobre el conjunto de cifras que pueden catalogarse como dinero. Ello no se debe al hecho de que no puedan controlar la oferta de dinero interno a corto plazo, sino a que varía la demanda de dicho dinero, de tal manera que el control o reglamentación no sólo de la tasa de crecimiento de la liquidez internacional, sino también de la liquidez en general, se hace mucho menos efectivo. Como es natural, si la oferta de liquidez en la forma de divisas llega a determinarse fundamentalmente por la demanda, habrá de mermar la importancia relativa de los DEG.

II

Los efectos en países latinoamericanos y en otros países en desarrollo

Tal como funciona actualmente el sistema, o la falta del mismo, lo más probable es que los tipos de cambio de las principales monedas tengan fluctuaciones bastante marcadas y reiteradas. La mayoría de los países latinoamericanos, así como otros países menos desarrollados, fijan la paridad de sus monedas con relación a una u otra de las principales monedas o a un conjunto de ellas. Tienen que hacerlo porque la mayoría de ellos carece de mercados financieros o monetarios suficientemente desarrollados como para proceder de otra manera, ya que el Banco Central es la única entidad capaz de absorber el exceso de oferta o demanda de moneda nacional a corto plazo. Sin embargo, fijar la paridad con relación a otra moneda significa que el valor externo de la moneda nacional sigue el de la moneda con relación a la cual se fija su paridad, y las fluctuaciones de esta moneda se ajustan a las necesidades del país que la emite y no a las del país que la sigue.

Por lo tanto, la flotación entraña un costo para los países menos desarrollados que se expresa en influencias desestabilizadoras de sus economías. Además, la flotación tiende a desalentar la asignación de recursos adicionales a la producción de bienes comerciables, ya que se introduce un elemento de incertidumbre en todos los cálculos relativos a las actividades asociadas al comercio exterior. En la mayoría de los casos, los exportadores de los países menos desarrollados ni siquiera pueden obtener cobertura porque no existe mercado a futuro para sus propias monedas.

No obstante, hay problemas más serios que éste. Pues, así como la flotación no impide que los países se vean sacudidos por golpes externos, tampoco resuelve el problema del ajuste a corto o a mediano plazos e incluso puede agravarlo. Es un hecho conocido que si existe un grupo de países que registra un prolongado excedente en cuenta corriente, debe existir otro

que acuse déficit, y la flotación no corregirá esta situación. A la larga, puede ocurrir que la flotación equilibre el balance de pagos en su conjunto, pero tal vez nunca produzca equilibrio en la cuenta corriente del balance de pagos. Como se vio, de hecho es posible que a corto plazo la flotación de la cuenta corriente del balance de pagos y del balance de pagos en su conjunto, tenga un efecto desestabilizador.

En realidad, el equilibrio de la cuenta corriente no es la situación ideal. Los países en desarrollo no exportadores de petróleo son importadores netos de capital, de manera que sí les conviene que la cuenta corriente acuse déficit, con el que se financiará el superávit de la cuenta de capital. En el caso de América Latina, el déficit promedio en cuenta corriente registrado por los países no exportadores de petróleo entre 1974 y 1978 fue cinco veces superior al del período de 1966 a 1970. El excedente de capital debería ser lo bastante

grande como para cubrir el déficit de la cuenta corriente y el aumento necesario de las reservas. Sin embargo, el superávit de la cuenta de capital es tan sólo una forma más honrosa de referirse a un incremento neto de la deuda externa, ya que las transferencias sin contrapartida son insignificantes y la inversión extranjera directa no aumenta y se concentra en unos pocos países. En todo caso, el endeudamiento neto reciente representa por lo menos 80% del superávit de la cuenta de capital de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.

Pese a los niveles ya alcanzados por dicho endeudamiento (más de 100 mil millones de dólares para los países latinoamericanos no exportadores de petróleo a fines de 1978) para que continúe el proceso de desarrollo y para que los recursos del mundo sean distribuidos de manera más eficiente, dichos niveles deberán seguir elevándose durante muchos años. (Los cuadros 1 y 2 se refieren al financiamiento

Cuadro 1

FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS
NO EXPORTADORES DE PETROLEO

(Miles de millones de dólares)

	1966- 1970	1974	1975	1976	1977	1978 ^d
Déficit en cuenta corriente ^a	-2.0	-13.1	-16.1	-11.5	-8.0	-9.5
Aumento de las reservas ^b	0.4	-0.7	-2.2	4.9	3.9	8.5
Uso de financiamiento externo (usos)	2.4	12.4	13.9	16.4	11.9	18.0
Financiamiento externo neto (fuentes)	2.5	12.6	14.4	16.2	10.5	16.0
Inversión directa	0.7	1.6	2.3	2.2	(2.3)	3.0
Donaciones	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	
Préstamos netos ^c	1.7	10.9	12.0	13.8	(8.0)	13.0
Préstamos de fuentes oficiales	0.9	1.9	1.9	(2.0)	(2.2)	3.0
Multilaterales	0.4	0.9	0.8	(0.9)	(1.0)	
Bilaterales	0.5	1.1	1.0	(1.1)	(1.2)	
Créditos de fuentes privadas	0.8	9.0	10.1	11.8	(5.8)	10.0
Créditos de los abastecedores	0.4	0.2	0.1	0.6	(0.6)	1.5
Bancos comerciales	0.3	8.2	8.2	7.5	4.7	5.5
Bonos	—	0.1	0.2	0.5	(1.0)	2.0
Otros y sin asignar	0.1	0.6	0.6	2.2	-0.5	1.0

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*; Bank for International Settlements: Suplementos de julio y diciembre de 1978 y *Yearbook*; estimaciones de la CEPAL.

^a Excluye las donaciones oficiales.

^b El signo positivo indica un incremento de las reservas.

^c Incluye préstamos no compensatorios y compensatorios a largo, a mediano y a corto plazo.

^d Todas las cifras correspondientes a 1978 son provisionales.

Cuadro 2

ESTIMACION DEL ENDEUDAMIENTO GLOBAL DE LOS PAISES
LATINOAMERICANOS NO EXPORTADORES DE PETROLEO*(Miles de millones de dólares)*

Años	Deuda garantizada por el Estado	Deuda a los bancos no garantizada	Endeudamiento global ^a
1974	31.51	19.76	51.72
1975	38.05	24.50	63.48
1976	48.74	30.65	81.28
1977	59.00	32.00	91.00
1978 ^b	68.00	37.00	106.00

^a Incluye la deuda con el FMI.^b Las cifras correspondientes a 1978 son provisionales.

y al endeudamiento globales de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.) Sin embargo, la inestabilidad adicional a corto plazo del balance de pagos, que es un subproducto de la flotación, no facilita a los países industrializados la adopción de decisiones oficiales sobre el financiamiento a largo plazo de desarrollo, mientras que los mercados financieros privados se expanden rápidamente. Por lo tanto, las condiciones de la nueva forma de financiamiento son bastante peores que las del pasado, tanto en lo que respecta a los tipos de interés como a los plazos de amortización. La 'carga de la deuda' se convierte en un problema para obtener nuevos préstamos, problema que es más bien consecuencia del sistema actual y no del 'mal comportamiento', aunque también suele darse éste. Por otra parte, a medida que se deterioran las condiciones de la deuda, los países prestatarios deben aumentar sus reservas tanto para presentar una mejor 'imagen' como para estar en condiciones de neutralizar las posibles salidas de capital. Así, pues, a medida que empeoran las condiciones, tiende a crecer la tasa necesaria de acumulación de reservas, y lo mismo sucede con el endeudamiento anual neto requerido.

Una de las maneras obvias en que los países menos desarrollados podrían resolver este

problema sería aumentando las exportaciones. Si éstas crecieran a un ritmo acelerado, podrían reducirse tanto la 'carga de la deuda' como el déficit de la cuenta corriente. No obstante, como ya se señaló, en las actuales circunstancias los países desarrollados tienden a ceder más fácilmente a las presiones proteccionistas, de tal manera que esta solución no parece factible. De hecho, un artículo publicado recientemente en el *Boletín del FMI* llega a la conclusión de que el proteccionismo ha aumentado últimamente de manera significativa y que la tendencia no lleva visos de declinar.² Cabe lamentar que esta tendencia haya surgido precisamente ahora que varios países menos desarrollados, a lo menos de América Latina, aplican una estrategia de apertura al exterior.

Para que esta estrategia logre éxito tendría que satisfacer dos requisitos previos: contar con mercados en el extranjero y disponer de financiamiento externo. Los primeros son objeto de creciente protección de la competencia externa. El último puede obtenerse, pero en condiciones que sólo son compatibles con un crecimiento acelerado de las exportaciones de los países menos desarrollados.

² "La liberalización del comercio pierde terreno, pues se intensifican las medidas restrictivas", *Boletín del FMI*, 16 de abril de 1979.

III

¿Qué puede hacerse para resolver, o por lo menos atenuar las dificultades con que tropieza actualmente el sistema monetario y financiero?

Al menos algunas de las causas de las dificultades antes señaladas pueden atribuirse a problemas propios del proceso de ajuste y de la creación de liquidez. Si el proceso de ajuste marchara sin tropiezos y la liquidez internacional creciera a una tasa razonablemente estable, desaparecerían las fluctuaciones excesivas del tipo de cambio y no se debilitaría tanto la voluntad para resistir las medidas proteccionistas.

Podría sostenerse que el proceso de ajuste marcha bien cuando optar entre un tipo de cambio fijo o uno flotante llega a carecer de importancia. En otros términos, si se coordinaran estrictamente las políticas internas de los principales países industrializados no habría que modificar sus tipos de cambio entre sí a corto plazo y, por lo tanto, la flotación sería innecesaria. Espero que a estas alturas resulte evidente cuán importante es para los países menos desarrollados que los tipos de cambio sean más estables y el proceso de ajuste más parejo.

Pero, naturalmente, la estrecha coordinación de las políticas internas es un ideal muy difícil de alcanzar. Los diversos países tienen instituciones, grupos de intereses y fuerzas políticas y sociales diferentes. Por ejemplo, algunos países pueden exportar a sus desempleados y, por lo tanto, están en mejor situación que otros de aceptar políticas económicas más restrictivas.

No obstante, por difícil que sea, estimo que habría que seguir tratando de asegurar una coordinación más estrecha de las políticas económicas entre los países industrializados. Como es natural, dicha coordinación debería tener presente las necesidades globales, reconociendo el déficit de cuenta corriente de los países en desarrollo y facilitando su financiamiento. De esta manera, se lograría que el proceso de transferencia de los recursos reales fuese más armónico. Para asegurarse de que se

tendrán en cuenta las necesidades globales, los países menos desarrollados deberían participar de alguna manera en las discusiones sobre coordinación de políticas que tienen lugar entre los países industrializados.

En esta materia desempeñan un papel importante los informes que ofrecen una visión global de la economía mundial. Por ejemplo, debería dárseles mayor difusión a los excelentes informes periódicos del FMI sobre las perspectivas económicas mundiales. Tal vez el comité interino de la Junta de Gobernadores del Fondo debería consagrar por lo menos una sesión completa durante el año a evaluar y analizar la situación económica mundial. Sin embargo, en muchos países la coordinación de políticas hiere puntos muy sensibles y por esta razón exige cierto grado de participación formal de los gobiernos en el más alto plano político.

No obstante, para todos los países, tanto en desarrollo como desarrollados, es importante mejorar el proceso de ajuste.

Todos los esfuerzos que se destinen a alcanzar la meta de coordinación de las políticas valen la pena. Sin embargo, no puede esperarse que por sí solos tales esfuerzos sean plenamente efectivos por lo que aun antes de mejorar la coordinación hay que adoptar algunas medidas en campos particularmente difíciles:

a) Debería establecerse el pago de las obligaciones internacionales con activos, a fin de crear un incentivo de ajuste en los países de moneda de reserva. Si lo corriente fuese pagar con activos, los países no podrían cumplir sus compromisos internacionales simplemente aumentando su pasivo en el extranjero. Por lo tanto, si un país de moneda de reserva incurriera en déficit, lo cubriría con activos, como cualquier otro país. El incentivo en favor del ajuste aparecería a medida que se agotan tales activos.

b) Debería crearse en el FMI una cuenta para sustituir las monedas de reserva por DEG.

Su función consistiría en reducir al mínimo las presiones de que son objeto los tipos de cambio como consecuencia de las modificaciones que las autoridades monetarias desean introducir en sus carteras de divisas. Los países emisores de la moneda acumulada en la cuenta la recuperarían dentro de un plazo convenido, a cambio de DEG. En realidad, ésta sería una forma en que los países industrializados podrían consolidar su deuda a corto plazo. A medida que estos países recuperen la moneda que tienen en la cuenta, los DEG allí acumulados podrían utilizarse para otorgar préstamos a largo plazo a los países menos desarrollados. Esta operación podría denominarse 'vínculo de sustitución'.

c) Los países cuyas reservas netas excediesen, por ejemplo, las importaciones correspondientes a cuatro meses y aumentasen a un ritmo más acelerado que una determinada tasa anual pagarían un impuesto sobre sus reservas. Una de las formas de aplicar este concepto sería, por ejemplo, no asignar DEG a tales países en una futura distribución, destinándose los DEG no asignados a ellos a los países menos desarrollados en proporción a sus cuotas en el FMI. De esta manera, se alentaría a los países con superávit a realizar el ajuste. Esto podría llamarse 'vínculo de ajuste'.

d) Debería establecerse un servicio de refinanciamiento de la deuda, quizá como empresa conjunta del Banco Mundial y del FMI. El servicio funcionaría con arreglo a un sistema similar al del servicio del petróleo del FMI. Los países en desarrollo tendrían acceso a él, a voluntad, sobre la base de un conjunto de indicadores preestablecido, pero el monto y condiciones del refinanciamiento se estudiaría caso por caso. El servicio de refinanciamiento sería una contrapartida natural de los países menos desarrollados a una cuenta de susti-

tución para los países de moneda de reserva.

e) Debería establecerse un foro para analizar periódicamente y en forma conjunta los problemas monetarios del comercio y del desarrollo, que están tan estrechamente vinculados, destacándose las principales tendencias y medidas de política sugeridas. Dicho foro podría evaluar la contribución global al desarrollo de cada país industrializado teniendo presente el aporte realizado a través del comercio y a través de la ayuda y otras corrientes financieras. Lo ideal sería crear algún tipo de tribunal económico internacional que se pronunciara, en especial, sobre las prácticas comerciales restrictivas, y estableciese una indemnización por los daños económicos ocasionados. Los países podrían entonces apreciar si les conviene o no aplicar medidas proteccionistas y pagar indemnización por ellas. Este concepto de 'proteccionismo indemnizado' podría perfeccionarse aún más como una manera de permitir cierta libertad a los países al respecto, pero contemplando pagos compensatorios a los países perjudicados en el proceso. La multipolaridad del mundo actual imparte cierto realismo a esta propuesta.

Como es natural, la mayoría de estas ideas no son ni nuevas ni realistas. Sin embargo, el problema del desarrollo habrá de acompañarnos por un tiempo lo suficientemente prolongado como para permitirnos aplicar en este momento algunos criterios poco realistas. A nuestro juicio, a medida que pase el tiempo, se hará cada vez más evidente que el desarrollo no es un problema que atañe exclusivamente a los países en desarrollo, sino al mundo en general. En ello nos basamos para considerar no sólo los problemas de los países latinoamericanos, o de todos los países en desarrollo, sino también los que aquejan a la economía mundial con los cuales estos últimos países se encuentran tan estrechamente vinculados.

Los países latinoamericanos y el nuevo orden económico internacional

Pedro Malan*

Introducción

Ahora ya se sabe que el llamado temario Norte-Sur abarca toda una serie de asuntos políticos y económicos: las cambiantes estructuras del comercio actual, las restricciones comerciales antiguas y recientes, las repercusiones de la inversión extranjera, el volumen y carga de la deuda externa, el futuro sistema monetario internacional aún por diseñarse, los polémicos sistemas de estabilización de precios de los productos básicos, la pobreza abismante del cuarto mundo, etc. Es obvio que estos temas —políticos y económicos— se mantendrán en el temario durante muchos años. No es éste el momento de ofrecer otro estudio más sobre el estado actual de frustración con respecto a los avances obtenidos hasta ahora en varios de los rubros enunciados. Por eso aquí nos ocuparemos de lo siguiente: ¿tiene *América Latina*, como región, un interés común en estos debates?¹ En caso afirmativo, ¿en cuáles? Si la región carece de importancia económica y los intereses son muy disímiles entre los diversos países —o grupos de países—, entonces ¿poseen éstos una identidad de intereses con otros países (en desarrollo o desarrollados) fuera de

la región? En otras palabras, ¿hay algo que sea específico de América Latina como región, o de los países latinoamericanos como tales, en cuanto a los mecanismos internacionales de transferencia de recursos o a la distribución internacional del poder político, ambos objeto de severas críticas actualmente en todos los foros internacionales?

Para analizar estas interrogantes, el presente trabajo se organizará como sigue: la sección I procura insertar el tema de la relación de América Latina con el Nuevo Orden Económico Internacional dentro de un contexto más global, que estimamos muy necesario. Para ello, se presentan en forma más bien sumaria los principales puntos de vista que predominan tanto en el Norte como en el Sur relativos al llamado conflicto Norte-Sur.² La sección II se ocupa exclusivamente de América Latina. Su finalidad es determinar cuáles son los intereses específicamente *latinoamericanos* —si existen como tales— en los debates que se sostienen, concentrándose en tres campos principales de interés (y conflicto): a) las estructuras cambiantes del comercio y la protección; b) las repercusiones de la inversión extranjera directa; y c) las corrientes de capital, la deuda externa y el futuro sistema monetario internacional.

I

Veamos ahora el proceso *político* de identificación de lo que el profesor Hirschman considera los problemas más apremiantes que debe abordar la política pública.³ Este proceso polí-

tico es a la vez mundial (tiene lugar en foros internacionales tales como las Naciones Unidas, la UNCTAD, las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica Internacio-

*Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.

¹Para una respuesta afirmativa, véase Francisco Orrego Vicuña, "Las alternativas de América Latina como clase media de las naciones", en *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, Año X, N.º 40, octubre/diciembre de 1977, pp. 89-110.

²Esta sección se basa en gran parte en un artículo previo del autor. Véase P. Malan, "Las relaciones económicas internacionales del Brasil: notas para una agenda de investigación", en *Estudios Internacionales*, Año XI, N.º 41, enero-marzo de 1978, pp. 62-70.

³A. O. Hirschman, "Policymaking and Policy Analysis in Latin America - A Return Journey", en *Policy Sciences*, Amsterdam, N.º 6, 1975, en especial pp. 388-394.

nal, y todas las demás conferencias donde se analizan los problemas del llamado conflicto Norte-Sur) e interno (en el cual el temario de los problemas importantes y de sus soluciones optativas constituye un objeto natural de controversias, en el que interviene el Estado y que éste examina). Aquí se procura analizar las cuestiones importantes que influyen en la estructuración de un eventual Nuevo Orden Económico Internacional a partir de dos puntos de vista; el primero es el de los países centrales, es decir, qué significa para ellos la reorganización de la economía mundial y sus criterios dominantes, probables reacciones y principales opciones en el denominado conflicto Norte-Sur; el segundo son los efectos —y la reacción— ocasionados en los países periféricos (meridionales) por las decisiones políticas y económicas (o la falta de ellas) de los países avanzados. Los párrafos siguientes abordan estos puntos de vista a partir del criterio de las economías del Norte. No son muy tranquilizadores por cierto debido a la actual fragmentación del poder; sin embargo, como sostendremos más adelante, esto ofrece sus ventajas e inconvenientes.

Las economías del Norte han aplicado con éxito una política de negligencia benevolente con relación a la crítica que formulan los países en desarrollo de que el antiguo orden económico internacional los perjudica. Las primeras publicaciones de la CEPAL, la Conferencia de Bandung en 1955, e incluso la creación de la UNCTAD en 1964 (y el papel que ha desempeñado desde entonces) fueron consideradas como un despliegue de ineficaces balbuceos políticos condimentados con un poco de mala economía y envueltos en mera jerga retórica. El fracaso del acuerdo de Bretton Woods en 1971-1972, seguido muy luego, en 1973-1974, por la afortunada afirmación por parte de la OPEP de su influencia en el mercado y la aprobación, hace precisamente cinco años, de una "Carta de derechos y deberes económicos de los Estados" por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (con su llamamiento en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional) dio un vuelco espectacular a la situación e indujo a los países avanzados a convenir en iniciar conversaciones serias.

Por el momento, el resultado de estas con-

versaciones es imprevisible. El fracaso de la reunión de 18 meses que tuvo la Conferencia de Cooperación Económica Internacional en París en 1976, no fue un resultado definitivo. En la UNCTAD V, en mayo de 1979, se debatió —una vez más— el impresionante conjunto de cuestiones económicas que conforman el temario del diálogo Norte-Sur. Mucho depende de la respuesta que den los países del Norte a las exigencias, aún relativamente desarticuladas, de los países menos desarrollados. Sin embargo, los problemas y críticas planteados hasta ahora no se desvanecerán; lo más probable es que sigan figurando en el temario económico y político durante todo el próximo decenio. Pocos discutirían que en la actualidad atravesamos por un período de crisis tal —económica e institucional— como el mundo no había experimentado desde el decenio de 1930, hace casi medio siglo.

Por curioso que parezca, lo que mayor conmoción ha causado entre los representantes de las economías del Norte durante los debates internacionales es lo que consideran una inconveniente y excesiva *politización* de las cuestiones en juego.⁴ Sin embargo, los estudiosos que tienen algún sentido de la historia distinguen entre dos planos de análisis: "uno de proceso, que se ocupa del comportamiento a corto plazo dentro de un conjunto constante de instituciones, supuestos fundamentales y expectativas; y otro de estructura, relacionado con las determinantes políticas y económicas a largo plazo de los incentivos y limitaciones sistemáticas dentro de los cuales actúan los actores ... es probable que la controversia y, por lo tanto, la *politización*, aumenten más rápidamente cuando se ponen en tela de juicio las estructuras aceptadas y las reglas del juego ... y lleguen a predominar las interrogantes relativas a quién ejercerá el control político y de qué manera".⁵ En realidad, por desalentador que

⁴Véase, por ejemplo, N. Leff, "The New Economic Order - Bad Economics, Worse Politics", en *Foreign Policy*, Farmingdale, NY, 24 de noviembre, tercer trimestre de 1976. Para una reseña más imparcial, véase el primer volumen del proyecto para los años ochenta del Consejo de Relaciones Exteriores: F. Hirsch, M. Doyle y E. L. Morse, *Alternatives to Monetary Disorder*, Mc Graw-Hill, 1977.

⁵C. F. Bergsten, R. O. Keohane y J. S. Nye, "International Economics and International Politics: a Framework

pueda parecer hasta ahora, la controversia sobre el Nuevo Orden Económico Internacional ha centrado marcadamente la atención del mundo sobre la necesidad de reexaminar los principios políticos implícitos y las reglas del juego existentes (y ausentes). No es algo que pueda pretenderse resolver en pocos años, particularmente si se piensa que aún no hay acuerdo sobre un programa de acción, ni siquiera dentro de los países del Norte presuntamente amenazados.

En realidad, es probable que la reacción de los países del Norte a las presiones de los países menos desarrollados vaya evolucionando de acuerdo con las siguientes pautas (que no se excluyen recíprocamente): a) *resistencia* (en todos aquellos casos en que resulte fácil rechazar el desafío de los países menos desarrollados); b) *cooptación* (en la cual quizá deban participar los países menos desarrollados principales y de mayores ingresos);⁶ y c) *transacción* (cuando deban hacerse algunas concesiones para que las economías del Norte puedan mantener el control de las decisiones básicas). Sin embargo, muchísimo más importante que adivinar las posibles reacciones del Norte es evaluar el criterio que predomina en estas sociedades, en especial en los Estados Unidos, que, pese a su decreciente importancia (comparada con la de los primeros años de la posguerra), sigue siendo el país clave que influye sobre el resultado futuro del conflicto Norte-Sur.

Al parecer, en el Norte hay cuatro puntos de vista dominantes sobre las cuestiones relacionadas con este conflicto. Según el primero, expuesto por R. Hansen, la "unidad del Sur no perdurará".⁷ Y no hay duda que eso era lo que esperaban los principales países industriales,

en especial los Estados Unidos. Dicho criterio sigue teniendo mucha influencia. El primer revés importante se produjo cuando no se logró oponer a los países en desarrollo no productores de petróleo, contra los exportadores de petróleo, poco después que la primera vez que la OPEP alzara espectacularmente los precios. El segundo, cuando la OPEP y todos los países menos desarrollados rehusaron limitar la Conferencia de París a una discusión de los problemas energéticos exclusivamente. Sin embargo, este criterio sigue muy vigente y no podría descartarse. ¿Qué tienen en común Brasil, Alto Volta, Sri Lanka e Iraq? Quizá tan sólo el hecho de que comparten la sensación de estar postergados frente a los países de la OCDE. Pero, como recuerda con toda razón R. Hansen, no debe subestimarse esta 'alianza antinatural', "especialmente confrontados a la intransigente solidaridad del Norte ... y si no se juega ninguna otra carta en la mesa de negociaciones".⁸ Los sucesos de los últimos cinco años efectivamente indican que en sus respuestas, el Norte tendrá que apartarse en forma progresiva de la resistencia e irse acercando a fórmulas de cooperación y transacción.

La búsqueda de fórmulas de transacción dentro del marco de la diplomacia multilateral en una comunidad internacional donde el poder se encuentra más disperso que nunca constituye el fundamento del segundo punto de vista importante que tiene el Norte sobre el conflicto Norte-Sur: el enfoque multilateral que persigue el consentimiento colectivo. Como dice el profesor Dahrendorf, "el número de actores es grande; el grado de cohesión, pequeño; la definición de la situación, imprecisa; ... Si bien se está difundiendo un punto de vista pesimista sobre las organizaciones y conferencias internacionales ... de hecho este método de abordar los conflictos internacionales adquiere cada vez mayor importancia ... habrá más conferencias".⁹ No porque se pueda estar seguro de que unas 150 naciones logren llegar a poner-

for Analysis", en C. F. Bergsten y L. B. Krause (ed.), *World Politics and International Economics*, Washington, The Brookings Institution, 1975, pp. 5-6.

⁶ Como testimonio pueden citarse la ampliación del Grupo de los Diez para constituir el Grupo de los Veinte, del Fondo Monetario Internacional, la sugerencia de que se inviten al Brasil y a Irán a incorporarse a la OCDE, y así sucesivamente. Esta sugerencia la formuló C. F. Bergsten en J. Bhagwati (ed.), *The New International Economic Order*, MIT Press, 1977.

⁷ Véase R. Hansen, "Major US Options on North-South Relations: A Letter to President Carter", en J. Sewel y los funcionarios del Overseas Development Council, *The United States and World Development - Agenda 1977*,

Praeger, 1977, p. 25. Los párrafos que siguen están fuertemente influidos por este interesante memorándum.

⁸ R. Hansen, *op. cit.*, p. 29.

⁹ Rolf Dahrendorf, "International Power: A European Perspective", en *Foreign Affairs*, Nueva York, agosto de 1977, p. 81.

se de acuerdo sobre la solución a los problemas globales, sino simplemente porque no hay alternativa. Sin embargo, lamentablemente hay carencia de liderazgo constructivo, salvo la posible excepción de un campo, que a su vez es muy polémico.

Este campo tan polémico es el tercer punto de vista del Norte —en realidad, esencialmente de los Estados Unidos— sobre la cuestión Norte-Sur. Se trata del criterio de equidad, que, como se sabe, está muy vinculado con la estrategia mediante la cual los Estados Unidos tratan virtualmente de reafirmar su liderazgo en los asuntos económicos mundiales después de Vietnam y Watergate, impartiendo a su política exterior un mayor sentido de justicia e interacción moral. No obstante, el criterio de equidad comprende preocupaciones muy diversas y a menudo contradictorias. Para los del Norte, lo que interesa son las consideraciones de equidad *dentro* de los propios países en desarrollo o, como variante, los derechos humanos. Para el Sur, la cuestión de la equidad se relaciona con lo que se percibe como una modalidad injusta de distribución del ingreso *entre países*, consecuencia del actual 'orden' internacional. Ante las exigencias de los países menos desarrollados de que se establezca un Nuevo Orden Económico Internacional que ponga de relieve la cuestión de la equidad, los liberales del Norte responden que, si se aceptasen las exigencias, es posible que influyan poco o nada en la distribución del ingreso, de la riqueza o de las oportunidades *dentro* de los países menos desarrollados, y que esto debería ser lo que más debiera preocuparles.¹⁰ Como la mayoría de los grupos dominantes de los países en desarrollo consideran que esta cuestión no es negociable y que es un asunto exclusivamente interno, lo más probable es que se llegue a un punto muerto, a menos que el interés del Norte llegue a percibirse como una tendencia irreversible (cosa que aún no ha ocurrido), y el diálogo Norte-Sur llegue a una definición re-

cíprocamente satisfactoria de la desigualdad 'aceptable' y de los derechos humanos 'mínimos'. En los intentos por evitar este hueso duro de roer, el Norte acaba de proponer un cuarto criterio.

Este cuarto criterio no considera las diferencias de ingreso y su evolución, sino la extrema pobreza. Es el punto de vista basado en las *necesidades humanas básicas* que se ocupa del terrible destino de alrededor de 1 000 millones de personas, casi 25% de la población mundial, que viven en condiciones miserables. En principio, todos se oponen a la miseria extrema. Sin embargo, la preocupación por ella plantea la misma clase de problemas que suscita el criterio anterior: el llamado problema de la 'élite interna'. Como observó Hansen, "no se puede elaborar ni llevar a cabo ningún programa para eliminar la extrema pobreza a menos que las élites gobernantes y el sistema político de un país se encuentren suficientemente comprometidos a ello. No hay volumen de recursos extranjeros que pueda superar la resistencia o la indiferencia interna al logro de este objetivo".¹¹

Resumiendo este breve esquema de los puntos de vista dominantes en el Norte, digamos que dos de ellos (el criterio de que la "unidad del Sur no perdurará" y el "enfoque multilateral global") pueden conducir a los países del Norte a opciones de política que son esencialmente una continuación de las políticas actuales con cambios marginales especiales para adaptarse a exigencias que ya no pueden resistirse en forma efectiva, como en el pasado. Los otros dos puntos de vista, los de la 'equidad' y de las 'necesidades básicas', tratan de trasladar la responsabilidad del actual funcionamiento insatisfactorio del orden económico internacional (según sostienen los países menos desarrollados) más que nada a las *propias* políticas internas, o a los sistemas políticos de los países menos desarrollados. Es muy posible que la situación se convierta en una especie de 'diálogo de sordos', a menos que se llegue oportunamente a algún acuerdo básico sobre el temario y sobre algunas perspectivas a largo plazo, tanto en el Norte como en el Sur.

En los próximos párrafos nos ocuparemos

¹⁰Para una profundización de este poderoso argumento, en los Estados Unidos, por lo menos por parte de un economista que en la actualidad se encuentra a la vanguardia de la política económica exterior estadounidense, véase R. Cooper, "A New International Economic Order for Mutual Gain", *Foreign Policy*, N.º 26, segundo trimestre de 1977.

¹¹R. Hansen, *op. cit.*, p. 34.

de los efectos que podrían tener estos puntos de vista del Norte, y las tendencias estructurales del Norte sobre las economías periféricas, con especial referencia a América Latina. A nuestro juicio, todo debate en materia de relaciones económicas internacionales debe comenzar por comprender los cambios estructurales del mundo y los actuales puntos de vista del Norte. Después de todo, aunque la iniciativa proceda del Sur, la respuesta del Norte es lo que conformará los arreglos futuros.

Los llamados puntos de vista del Sur sobre las cuestiones implícitas en la estructuración del Nuevo Orden Económico Internacional, están dominados por el deseo de obtener el control de recursos reales adicionales, de manera que permitan acelerar el proceso de desarrollo de los países menos desarrollados. Estas transferencias de recursos reales pueden entrañar "financiamiento en cuenta corriente" (a través de variaciones de los precios, de asistencia o de incumplimiento en el pago de la deuda externa) o "financiamiento en cuenta de capital" (a través de endeudamiento o de disminución de las reservas). Todos los países menos desarrollados, tanto los denominados 'comerciales' como los que dependen de la ayuda,¹² preferirían que las transferencias de recursos reales requeridas implicaran financiamiento de cuenta corriente, en especial a través de variaciones de los precios,¹³ ya que esta clase de financiamiento no entraña transferencias inversas en el futuro, como lo hace el financiamiento en cuenta de capital. Lo más

probable es que en esta discusión los países 'comerciales' y aquellos que dependen de la asistencia, formen un frente común e insistan con toda razón en que los países avanzados no pueden seguir siendo internacionalistas en materia de finanzas e inversiones, y cada vez más proteccionistas en lo que respecta al comercio.

Donde seguramente no se formará un frente común es respecto de las cuestiones relacionadas con el financiamiento en cuenta de capital a través del endeudamiento en los mercados internacionales de capital. En este caso, lo más probable es que surja una marcada división entre los países 'comerciales' y 'no comerciales', como ya ha sucedido en Manila, Nairobi y en las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional en París. Los países 'comerciales' están muy conscientes de la necesidad de asegurar la permanente disponibilidad de financiamiento externo, aparte del incremento acelerado del comercio mundial, debido a la creciente sangría de divisas que entraña el servicio de la deuda. Por lo tanto, lo más probable es que rechacen cualquier propuesta 'radical' de incumplimiento de los pagos, mora de los mismos o renegociación de la deuda, y optarán por solicitar nuevos préstamos.¹⁴ En el caso de la mayoría de los países menos desarrollados de mayores ingresos, el problema no es la inminencia del incumplimiento o de la renegociación, sino *la distribución de la carga del ajuste interno*.

A mi juicio, es éste quizás uno de los campos de investigación más importantes y prometedores de cualquier programa de relaciones económicas internacionales de un país o región determinados: las repercusiones de una estrategia permanente de desarrollo hacia afuera en lo que respecta a la distribución interna del ingreso y a la naturaleza de los regímenes polí-

¹²"Son países en desarrollo 'comerciales' aquellos que ordinariamente tienen acceso al crédito de los bancos comerciales. Como se sabe, la mayoría de los países menos desarrollados no miembros de la OPEP dependen principalmente de la asistencia externa, ya que no están en condiciones de obtener muchos créditos bancarios. A fines de 1976 nueve países 'comerciales' (Brasil, México, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Argentina, Perú, Colombia e Israel) representaban más de 80% de la deuda pendiente *bancaria* de los países menos desarrollados." Véase David O. Beim, "Rescuing the LDCs", en *Foreign Affairs*, julio de 1977, pp. 718-719.

¹³No sólo de los precios de los productos básicos de las exportaciones de los países menos desarrollados. La persistente inflación mundial reduce la carga real de la deuda, pero obviamente no es ésta una solución adecuada para el problema, puesto que las expectativas inflacionarias elevarán las tasas de interés y, por ende, el costo del servicio de la deuda.

¹⁴Como expresó, y con razón, David Beim, la diferencia entre renegociar la deuda y obtener un nuevo préstamo "es prácticamente metafísica. Los principios económicos son los mismos; el dinero se paga más adelante y no ahora. Lo que difiere es la parte psicológica: la renegociación es una confrontación, un reconocimiento de fracaso, una catarsis emocional, mientras que un nuevo préstamo significa seguir haciendo negocios como siempre". D. O. Beim, "Rescuing the LDCs", en *Foreign Affairs*, julio de 1977, p. 723.

ticos conexos. Resta mucho por hacer en estos campos, en especial en materia de análisis comparado. En la actualidad se aprecia cada vez más el hecho de que el análisis debería centrarse en la naturaleza y en la base social del Estado, y de las políticas estatales, de las sociedades menos desarrolladas. Por curioso que parezca, cualquier temario de relaciones económicas 'internacionales' debe pasar por un análisis de la llamada cuestión del Estado, en los países del Sur y del Norte.

Ya se mencionó otro campo de investigación importante y prometedor que se relaciona con las perspectivas asimétricas y los intereses contradictorios que se encuentran *dentro* del mundo menos desarrollado. Tampoco hay que restarle importancia a estas asimetrías y contradicciones; en realidad, como se ha visto, el Norte cuenta con ellas. Después de todo, sólo diez países menos desarrollados semindustrializados acumulan casi 85% de la deuda externa bancaria total. Sólo diez países semindustrializados suman más de 80% de las exportaciones totales de manufacturas de los países menos desarrollados. Todas las discusiones y dificultades que plantea el comercio *entre* los países menos desarrollados como alternativa al creciente proteccionismo del Norte se malogran hasta cierto punto por el hecho de que en cada región del mundo en desarrollo sean probablemente dos o tres países los principales beneficiarios de los acuerdos comerciales regionales.¹⁵ Es probable que los estudios sobre la relación entre el poder nacional y la estructura del comercio exterior —iniciados por Hirschman hace más de treinta años— reaparezcan en el

programa como temas muy interesantes y cuyo estudio se considera muy necesario.

Como es natural, *cualquier* programa de esta naturaleza debe incluir un cuidadoso examen de las empresas transnacionales, en especial ahora que está quedando de manifiesto que la mayoría de los países en desarrollo aumentarán de modo creciente la vigilancia de sus vínculos de comercio exterior y financieros, incluso a medida que procuren ampliar estos vínculos. Lo más probable es que en los principales países menos desarrollados se endurezcan las condiciones de negociación entre las empresas transnacionales y el Estado (o las empresas estatales), y a mi juicio, mucho más que estudios *generales* sobre las empresas transnacionales y sus efectos o estudios *generales* sobre la posible reacción del Estado frente a ellas, o ambos, lo que se necesita es un conocimiento mucho más profundo de los mercados invisibles 'internacionalizados' por la mayoría de las empresas transnacionales, de los cuales los visibles a menudo son anexos insignificantes. Después de todo, según Díaz-Alejandro, los argumentos conservadores en favor de los 'mercados libres' siempre han dependido de que se reduzca al mínimo el conocimiento de la forma como operan efectivamente los mercados. Uno de los puntos importantes del programa debería constituirlo el estudio sobre el funcionamiento de los mercados imperfectos. En definitiva, el argumento de los países menos desarrollados en favor de la reorganización del orden económico mundial depende de la pretendida existencia de mercados internacionales imperfectos que los perjudican.

II

Se ha convertido en un lugar común afirmar que América Latina constituyó la fuerza intelectual directriz del Tercer Mundo durante las décadas de 1950 y 1960. Es efectivo que la mayoría de las ideas acerca de las relaciones desiguales entre países ricos y países pobres

emanaron de la región, sobre todo a través de la CEPAL, y se sabe que la creación de la UNCTAD debe bastante a los esfuerzos latinoamericanos por demostrar que el orden económico internacional de la época vulneraba los intereses esenciales del Tercer Mundo. Sin embargo, hoy la influencia latinoamericana ha disminuido un tanto. Después de todo, el Grupo de los 77 de comienzos de la década de 1960 está actualmente integrado por 119 países so-

¹⁵Véase, para una profundización de estos puntos, Sir A. Lewis, *Aspects of Tropical Trade*, Conferencias Wicksell, Almgrist, Wicksell, Estocolmo, 1969.

beranos. Los problemas del momento son problemas globales, que exigen la acción multilateral; o problemas selectivos de carácter no regional; o simplemente asuntos bilaterales. Ya no hay posibilidades de que un bloque regional ejerza el liderazgo; el mundo se ha vuelto demasiado integrado para eso. Ya no cabe un criterio latinoamericano propio del llamado conflicto Norte-Sur, la controversia de actualidad. Después de todo, ¿qué es América Latina?

Definida en su conjunto, o sea, incluyendo a Cuba y la zona del Caribe, América Latina comprende 25 países soberanos miembros de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. La población total de la región es de unos 325 millones de habitantes, y crece a un promedio superior a 2.6% anual, en tanto que su producto nacional bruto correspondiente a 1978, expresado en dólares corrientes, era de unos 400 mil millones de dólares. Es obvio que los antiguos clisés sobre la heterogeneidad estructural, los grados asimétricos de desarrollo y las potencialidades nacionales rigen tanto para la región como para el llamado Tercer Mundo en su conjunto. Los niveles de ingreso por habitante oscilan entre 200 dólares (Haití) y 3 300 dólares (Bahamas), aunque la mayoría (15) de estos países soberanos tienen un ingreso que oscila entre 600 y 1 000 dólares. Sólo cinco países tienen un nivel superior a 1 140 dólares: Argentina, Trinidad y Tabago, Venezuela, Barbados y Bahamas, en tanto que en niveles inferiores a 600 dólares se hallan El Salvador, Guyana, Honduras, Bolivia y Haití. Según la clasificación reciente del Banco Mundial —excluidos los países con población inferior a 1 000 000 de habitantes (Guyana, Barbados y Bahamas), Cuba, país de planificación centralizada y la paupérrima Haití— la totalidad de los restantes 20 países latinoamericanos pertenecen a la categoría de “países de medianos ingresos”, que comprende a 58 de los 153 miembros actuales de las Naciones Unidas y del Banco Mundial.¹⁶

La necesidad de una clasificación tipológica de los países latinoamericanos, estructuralmente heterogéneos ha sido planteada con insistencia, sobre todo por H. Jaguaribe. Este

autor se interesa especialmente por el problema de la ‘viabilidad nacional’ de los países de la región, y procura distinguir estos países según los niveles relativos de desarrollo social y grados de viabilidad nacional (‘viabilidad individual relativa’, ‘viabilidad colectiva’ y ‘no viabilidad’). Según este esquema, sólo tres países de la región (Argentina, Brasil y México) podrían aspirar al primer tipo de viabilidad; ocho países (todos ellos en América del Sur) podrían aspirar a la viabilidad colectiva; y el resto pertenecería a la categoría de la no viabilidad. Sin embargo, por interesante que esto sea para los estudios estratégicos de naturaleza geopolítica o por polémico que parezca por su significado analítico, no es ésta precisamente la tipología que trataremos en este artículo, y ello por razones que más adelante se dilucidarán.

Es un hecho indiscutible que Brasil, México y Argentina representan en conjunto 70% del producto nacional bruto de América Latina y dos tercios del comercio intrarregional. Brasil y México concentran por sí solos más de la mitad de su población, producto nacional bruto, deuda externa y comercio exterior. También es cierto que la suma de la población de 13 países, con menos de cinco millones de habitantes cada uno, era a mediados de 1976 de unos 30 millones de habitantes, es decir, menos de la mitad de la población de México y menos de un tercio de la de Brasil. Es obvio que los países difieren no sólo en materia de recursos, sino también con respecto a necesidades, y cuestiones de política: México procurará que el sistema financiero internacional le preste servicios diferentes en cuanto a cantidad y calidad de los que aspira Ecuador. Incluso con respecto a políticas, cabe suponer que las actitudes del Brasil con respecto a una mayor flexibilidad cambiaría o a la magnitud del control sobre la inversión extranjera serán muy diferentes de las de Guatemala. A continuación, se procurará estudiar estas diferencias en materia de recursos y necesidades con respecto al comercio, la inversión, los flujos financieros y el futuro sistema monetario internacional.

1. *Las estructuras comerciales variables y el resurgimiento del proteccionismo*

Durante las décadas de 1950 y de 1960 la par-

¹⁶Para los datos pertinentes, véase *World Development Report*, Washington, 1978.

ticipación de los países no pertenecientes a la OCDE en las exportaciones mundiales disminuyó de 34% en 1950 a menos de 20% en 1969. Durante igual período la participación de América Latina disminuyó de 10 a 5%. La proporción de las manufacturas en el comercio mundial se elevó de menos de 40% en los años treinta a 45% en 1953, 54% en 1970 y 67% en 1969;¹⁷ un fenómeno muy relacionado con las inversiones internacionales de las empresas transnacionales y muy similar a la conocida hipótesis de Linder acerca de la influencia de las estructuras de la demanda y de los niveles de ingreso sobre la conformación del comercio entre los países en desarrollo. Para la mayoría de los observadores esto fue el resultado natural del gran proyecto de liberalización de posguerra que tuvo su auge entre 1959 (retorno de Europa a la convertibilidad) y 1971 (colapso *de facto* del Acuerdo de Bretton Woods). El 'éxito' del proyecto obedeció a la rápida expansión del comercio internacional (debida en parte al desmantelamiento progresivo del proteccionismo generalizado del período interbélico), la creciente internacionalización del capital (mediada en parte por las empresas transnacionales) y el resurgimiento de los mercados financieros internacionales privados que se habían derrumbado con la crisis de 1929 y los años de la depresión.

No obstante, como lo señala más de un observador, "cuando los países de la OCDE desmantelaban aceleradamente sus barreras comerciales recíprocas, levantaban a su vez con igual premura nuevas barreras para impedir la entrada de manufacturas ligeras procedentes de los trópicos".¹⁸ En efecto, un estudio reciente del Banco Mundial revela que durante los últimos 25 años los países en desarrollo pasaron a ser los principales mercados de las exportaciones de manufacturas de los países industrializados. Dichas exportaciones aumentaron a razón de 7% anual durante los años cincuenta y a 8.5% anual en términos reales entre 1960 y 1975.¹⁹ El comercio con los países en desarrollo

representaba sólo 29% del aumento de las *exportaciones* de manufacturas de los países industrializados. Sin embargo, interesa mucho más el hecho de que el comercio con los países en desarrollo representaba sólo 9% de las *importaciones* de manufacturas de los países industrializados, lo cual confirma las aseveraciones formuladas por Sir Arthur Lewis. Durante el período 1960-1975 el comercio *entre* los países industrializados y el comercio *dentro* de *Europa occidental* representaba alrededor de 80% del aumento de las *importaciones* de manufacturas de los países industrializados.²⁰

No hay indicios de que estas cifras vayan a modificarse radicalmente en un futuro previsible. Por el contrario, lo que hemos venido observando es una especie de retirada progresiva del Norte del comercio liberal frente a la competencia creciente de las importaciones provenientes de los países en vías de industrialización. Además, debe señalarse que las exportaciones de manufacturas están muy concentradas en el mundo en desarrollo; un 45% de las cuales procede de cuatro lugares: Corea, Taiwán, España y Hong Kong, y si como observa el Banco Mundial, se agregan a esta lista Yugoslavia, Brasil, India, México, Israel, Portugal, Singapur y Grecia, la proporción se eleva a un 80%, pese a que también las exportaciones de manufacturas de países como Malasia, Colombia, Turquía y Tailandia aumentaron en forma considerable. Pero ¿cuáles son las perspectivas para la década de 1980 y cuál es el papel de los países latinoamericanos? Después de todo, como acota Lewis, en cada región del globo advertimos hoy la existencia de dos o tres países semindustrializados que tienden a ser los beneficiarios naturales de un posible "nuevo orden" que garantice a los países de menor desarrollo el acceso a los nuevos mercados, sean o no intrarregionales. Según Díaz-Alejandro, "varios de los países de menor desarrollo que han encabezado la lucha por un Nuevo Orden Económico Internacional, y los agentes públicos y privados que la han impulsado, pueden concebirse como nuevos oligopolistas que

¹⁷Para los datos fundamentales, véanse los números pertinentes de la publicación del GATT, *International Trade*.

¹⁸A. W. Lewis, *Aspects of Tropical Trade: 1883-1965*, Conferencias Wicksell, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹Durante los últimos 25 años las exportaciones de los

países en desarrollo aumentaron con mayor lentitud que las de los países industrializados (5.9% anual comparado con 7.5% anual en promedio).

²⁰*World Development Report*, 1978, *op. cit.*, p. 9.

procuran irrumpir en los mercados mundiales dominados por antiguos oligopolistas. Los nuevos oligopolistas quieren ejercer un mayor poder de mercado ... y participar en la 'organización' del comercio de esos mercados mundiales".²¹

Chenery y Keesing, en un estudio reciente,²² han procurado esclarecer las ventajas comparativas de grupos de países clasificando las estructuras comerciales y productivas de los países de menor desarrollo en cuatro grupos: a) países que se especializaron relativamente temprano en la exportación de manufacturas y siguieron políticas generalmente orientadas hacia afuera; b) países grandes semindustrializados con una relación entre las exportaciones y el producto nacional bruto relativamente bajas, cuya industrialización ha prosperado basada en el mercado interno y que también procuraron promover la exportación de manufacturas; c) países que culminan ahora la etapa de especialización primaria y están modificando sus políticas para tratar de diversificar sus exportaciones y acelerar su desarrollo; y d) países grandes y pobres con importantes exportaciones de manufacturas. ¿Cuál es la trascendencia de una clasificación de esta índole para los países latinoamericanos?

El primer grupo comprende sólo países mediterráneos y del Asia oriental (Hong Kong, Singapur, Tailandia y Corea) caracterizados todos ellos por recursos naturales limitados. Sus exportaciones fueron habitualmente (o en un principio) productos de gran densidad de mano de obra y tecnológicamente estables, como textiles, vestuario, calzado, ensamblado de componentes electrónicos, juguetes, etc. Sin embargo, como observan Chenery y Keesing "... más de 90% de las exportaciones de vestuario de los países de menor desarrollo y casi la totalidad de los productos electrónicos provienen de lugares donde los insumos importados reciben por un medio u otro práctica-

mente un trato de libre comercio".²³ Es obvio que no es ésta la senda propicia para los países semindustrializados que han atravesado por un largo período de sustitución de importaciones. Pero lo que es más importante, como nos recordara Arthur Lewis hace una década, "... es que los verdaderos fundamentos del éxito alcanzado obedecen tal vez más a la estructura de las organizaciones exportadoras y al financiamiento del comercio exterior. Los alimentos y las materias primas se venden en bolsas internacionales de productos básicos, pero las manufacturas tienen que transarse entre vendedores y compradores que se buscan entre sí ... el precio y la calidad no son todo lo que se necesita para tener éxito ..." ²⁴ Chenery y Keesing parecen confirmar esa aseveración: "La limitada capacidad de los países de menor desarrollo en materia de comercialización y la forma en que se la concibe parecen restringir su capacidad para exportar incluso artículos de gran densidad de mano de obra".²⁵ El potencial de los países latinoamericanos parece depender fundamentalmente del interés que tengan las empresas transnacionales en exportar manufacturas desde los países anfitriones, tema que abordaremos en la sección siguiente.

El segundo grupo de la clasificación de Chenery y Keesing (países grandes semindustrializados) es conocido en América Latina, donde el tamaño del mercado ha permitido, por ejemplo, que Brasil, Argentina y México formaran, mediante barreras protectoras, una sólida estructura industrial que condujo, más adelante, a cierto éxito en el desarrollo de algunas exportaciones basadas en economías de escala. En América Latina, los tres países más grandes representan alrededor de 70% del comercio intrarregional, y excluida Venezuela, rica en petróleo, alrededor de 60% de las exportaciones totales de la región. De todas maneras, el éxito depende, incluso más que en el caso de los bienes de consumo, del diseño y la organización de la comercialización y los servicios técnicos, lo que vuelve a poner en primer plano el tema del papel de las empresas transnacionales en América Latina.

²¹C. Díaz-Alejandro, "International Markets for LDC's The Old and the New", en *American Economic Review*, Nashville, TN, Vol. 68, N.º 2, mayo de 1978, p. 268.

²²H. B. Chenery y D. B. Keesing, "The Changing Composition of Development Country Exports". Background Paper, N.º 5, para *World Development Report*, 1978, septiembre de 1978, *op. cit.*, pp. 21-23.

²³Chenery y Keesing, *op. cit.*, p. 24.

²⁴A. W. Lewis, *op. cit.*, p. 44.

²⁵Chenery y Keesing, *op. cit.*, p. 26.

El tercer grupo está constituido por países que están saliendo de la especialización primaria. Su éxito aparente obedece sobre todo a las condiciones internacionales sumamente favorables que prevalecían durante los años sesenta y comienzos del decenio de 1970, sobre todo entre 1967 y 1973, cuando el comercio mundial creció casi un 19% anual expresado en dólares corrientes. Sin embargo, como veremos sumariamente, sus perspectivas no son tan halagüeñas en las condiciones que podrían prevalecer en el decenio de 1980. En América Latina, la expansión de las exportaciones de manufacturas de Colombia y las recientes tentativas de Chile por liberalizar su economía son los únicos ejemplos de esta categoría de países "que emergen de la especialización primaria" hacia la diversificación (en el caso de Chile, tanto de las exportaciones como de las importaciones). El cuarto grupo (países grandes y pobres) no se da en América Latina, puesto que está constituido por países como la India y Pakistán, y los únicos ejemplos latinoamericanos posibles (Brasil y México) no son tan pobres. Con todo, por interesante que parezca, esta clasificación no va al meollo del asunto: las perspectivas de estrategias orientadas hacia afuera en las condiciones mundiales *actuales* y sus perspectivas para el futuro. Parte del examen de este tema se hará en la sección que se ocupa del 'no sistema' monetario actual y del futuro sistema monetario internacional. A los efectos que aquí interesan, baste señalar el factor estructural determinante vinculado a la internacionalización del capital y a la difusión internacional del conocimiento técnico. Según acota R. Cooper, "... ambas reducen los costos en cuanto a la producción no realizada y el traslado de recursos de la producción de un bien a otro —es decir, estos cambios amplían la frontera convencional de las posibilidades de producción ... [aunque] es cierto que esto significa que el comercio se torna menos rentable, ya que ha disminuido la diferencia entre el costo de producir para la exportación y el costo de producir en el país los bienes que compiten con las importaciones".²⁶ Es obvio que el volumen de comercio (con respecto al ingreso) no tendría

por qué disminuir si, por ejemplo, las innovaciones fueran más frecuentes en las industrias de exportación o las estructuras de la demanda convergieran en el plano internacional con mayor rapidez que las estructuras de costos de producción (o se produjeran ambos fenómenos), tendencias observadas hasta ahora. Sin embargo, no hay indicios de que estos acontecimientos pudieran volver a repetirse en el futuro. Por ejemplo, es difícil que la tasa de crecimiento mundial siga siendo superior a 7% anual como ha ocurrido en los últimos 25 años.

Esta última observación —si fuese correcta— afecta especialmente a los países latinoamericanos. Después de todo, la participación de las exportaciones intrarregionales sobre el total de exportaciones de América Latina bordea el 16%. Más de 70% de las exportaciones de la región están dirigidas hacia los países desarrollados del Norte. Las políticas orientadas hacia afuera dependen esencialmente de las expectativas en cuanto a las perspectivas del comercio mundial. El resurgimiento del proteccionismo y las estimaciones revisadas (con tendencia a la baja) del crecimiento real del ingreso en el Norte representan una causa de grave inquietud. El ambiente reinante, al menos en América Latina, lo sintetiza con acierto la siguiente afirmación de Carlos Díaz-Alejandro: "... los vínculos internacionales podrían servir para ayudar a los países a lograr algunos objetivos de desarrollo bajo ciertas condiciones y circunstancias históricas concretas, pero es fatal considerar que la apertura es algo bueno *per se* y dejar que los vínculos externos y la demanda externa se conviertan en el motor del crecimiento".²⁷ Salvo tal vez Chile y aquellos países pequeños que realmente no tienen muchas opciones, la mayoría de los países latinoamericanos seguirán —o estuvieron siguiendo— este consejo en la práctica, o por lo menos lo hicieron en forma retórica. Ya no se concibe que el comercio sea *per se* el *Deus ex machina*, como solía pensarse durante la euforia de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, aunque cabe esperar que América Latina forme

History, Wilmington, DE, diciembre de 1964, pp. 625 y 626.

²⁷C. Díaz-Alejandro, *Delinking North and South: Unshackled or Unhinged?*, versión preliminar, 1977.

²⁶R. N. Cooper, "Growth and Trade: Some Hypotheses about Long-term Trends", en *The Journal of Economic*

un frente común contra los países del Norte que limitan el acceso a sus mercados y se muestran renuentes a reestructurar sus economías eliminando las industrias que ya no son competitivas en el plano internacional. Pero no son sólo los países latinoamericanos quienes exigen esas reformas, e incluso dentro de América Latina el problema es mucho más apremiante para algunos países que para otros. Los más apremiados fácilmente podrían encontrar aliados fuera de la región.

2. El problema de la inversión y la tecnología extranjeras

La forma que tal vez podría adoptar en el futuro el proceso de internacionalización del capital constituye un elemento básico en todo debate acerca del llamado Nuevo Orden Económico Internacional. Los párrafos precedentes consideraron las consecuencias que para el comercio tendrá el cambio de la división internacional del trabajo asociada a la difusión mundial del capital y de la tecnología. Ahora aquí quisiéramos examinar el problema de la inversión extranjera propiamente tal dentro del marco del conflicto Norte-Sur. Quizás es en esta esfera más que en otra alguna donde la economía y la política están estrechamente entrelazadas y donde todavía ejercen gran influencia las viejas consignas sobre el imperialismo y las actitudes maniqueas.

En el Norte predomina el concepto de que en el Sur existe una especie de actitud esquizofrénica con respecto a la inversión extranjera directa. Por un lado, el Sur parece necesitar, exigir y a menudo competir por mayor inversión extranjera, influido tal vez por los relatos del éxito obtenido por la acumulación de capital unida a la diversificación industrial observados en la posguerra (pero sobre todo en la década de 1960) en Brasil, México, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y otros 'países en vías de industrialización', todos los cuales necesitaron una contribución importante de capital extranjero. Por el otro, el Norte ve que el Sur (o la mayor parte de él) rehúsa ceñirse a las normas y procedimientos que rigen en el plano internacional (especialmente con respecto a la expropiación) y desatiende la creación de un 'ambiente de inversión' adecuado aminorando

los riesgos políticos que advierten los inversionistas privados potenciales.

La magnitud de los recursos implicados en este debate es bastante importante; si se consideran exclusivamente los Estados Unidos, la inversión directa a fines de 1977 (valor contable neto) era de 149 mil millones de dólares, con sólo 34 mil millones invertidos en los países en desarrollo, concentrándose 80% de esa suma en América Latina (casi 28 mil millones de dólares).²⁸ Sin embargo, la importancia de América Latina ha venido declinando. Pese a que durante el período 1975-1977 la corriente de capitales estadounidenses dirigida a los países en desarrollo se mantuvo entre 20 y 25% del total (la misma proporción que en las inversiones existentes), menos de la mitad se destinó a América Latina.²⁹ Interesa observar que la inversión extranjera directa de los Estados Unidos, tanto en términos de inversiones existentes como de nuevas corrientes de inversión, está muy concentrada en el mundo desarrollado (108 mil millones de dólares sobre un total de 149 mil millones). A fines de 1977 se estimaba que la inversión extranjera directa en los Estados Unidos era de 34 mil millones de dólares, y en la cual ocho países desarrollados poseían más de 85% de esa suma.³⁰ Por ende, la inversión extranjera directa viene a ser una cuestión que también se plantea entre los países del Norte, aunque al parecer no es motivo de preocupación para ellos. Entonces, ¿por qué se debate tan acaloradamente este tema en el Sur y en las relaciones Norte-Sur?

De hecho, esta 'paradoja' sólo intriga a los observadores más ingenuos,³¹ para quienes la

²⁸US Department of Commerce, *Survey of Current Business*, agosto de 1978, pp. 16-17.

²⁹Los gastos de capital efectuados por las filiales extranjeras de propiedad mayoritaria de empresas estadounidenses en 1975, 1976 y 1977 fueron 26 800, 26 000 y 29 100 millones de dólares, respectivamente, de los cuales los países en desarrollo recibieron 6 400, 5 400 y 6 000 millones de dólares, respectivamente. América Latina recibió 3 100, 2 900 y 2 900 millones de dólares, respectivamente. Véase *Survey of Current Business*, *op. cit.*, septiembre de 1977, pp. 26-28.

³⁰*Survey of Current Business*, agosto de 1978, *op. cit.*, p. 39.

³¹Véase, por ejemplo, P. Juhl, "Prospects for Foreign Direct Investment in Developing Countries", en H. Gietsch (ed.), *Reshaping the World Economic Order*, Tübinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1977.

mayor movilidad del capital producto de una expansión mundial de la inversión privada permitiría no sólo una asignación más eficiente de recursos en el plano internacional, sino que desplazaría incluso hacia afuera una hipotética frontera productiva del Sur, aumentando así el bienestar global del Sur (medido, como siempre, por la afluencia corriente de bienes y servicios). Además, se sostiene que al paliar la escasez de divisas que enfrentan la mayoría de los países del Sur, la inversión extranjera podría desempeñar un papel vital para disminuir el desnivel deprimente y en aumento entre la mayoría de los países pobres y las naciones ricas.

Este criterio está basado en la arraigada presunción de que el sector privado (orientado hacia lo internacional) del mundo desarrollado es siempre emprendedor, perceptivo, dispuesto a correr riesgos en países lejanos y exóticos, guiado por señales del mercado y expectativas de grandes ganancias (condicionadas obviamente por las garantías y los alicientes que ofrecen los receptores potenciales). Sin embargo, como nos advierte el profesor Vernon, "hay pruebas concluyentes de que el proceso de inversión es un fenómeno relativamente racional —racional en el sentido de que es compatible con un esfuerzo destinado a maximizar las utilidades y minimizar los riesgos. Sin embargo, el medio en que se realizan estas actividades es uno donde el oligopolio es lo normal, los factores de escala son enormes, y las incertidumbres de diversa índole dominan los cálculos".³²

En efecto, desde los trabajos de Penrose, Hymer, Rowthorn, Vernon, Knickerbocker, Caves y otros, el conocimiento de estos flujos se basa principalmente en la teoría del crecimiento de la (gran) empresa, y sobre todo en la reacción de empresas que desarrollan sus actividades en estructuras de mercado oligopólicas frente a la amenaza real o supuesta que experimenta su participación en el mercado. En otras palabras, cuando hoy se habla de inversión extranjera directa, no se trata de decisiones de

instalar pequeños talleres de reparaciones o tiendas de comestibles en Karachi o Tegucigalpa, sino de enormes sumas de gastos indivisibles destinadas a obtener o retener el control de recursos específicos y/o de mercados promisorios. Nuevamente, según Vernon, "las inversiones extranjeras en las industrias oligopólicas suelen hacerse para combatir la amenaza a la estabilidad de la estructura oligopólica misma, es decir, para proteger y prolongar la rentabilidad oligopólica existente".³³

Esta última observación (fundamental) significa que en la práctica la inversión extranjera directa incide en los países en desarrollo en forma un tanto asimétrica. Por ejemplo, para un país del Sur o latinoamericano pobre el hecho de que acepte renunciar a cierta autonomía nacional con respecto a la definición de la estructura de la inversión extranjera no constituye ninguna garantía de que esa inversión afluirá al país en la magnitud y carácter deseados. La llamada economía de mercado simplemente no funciona en esa forma. La corriente de inversiones extranjeras se orientará probablemente hacia los países del Sur relativamente más ricos o ricos en recursos, como ha estado ocurriendo durante décadas, al margen de los acuerdos multinacionales destinados a proteger a los inversionistas extranjeros contra riesgos políticos.

Los países latinoamericanos exhiben una larga tradición en materia de preocupaciones políticas y económicas con respecto a la inversión extranjera, en especial para con la inversión directa estadounidense. Hay razones históricas de peso para ello, pero tal vez no sean más profundas que las razones históricas de países que han logrado la independencia durante los últimos dos decenios. Sin embargo, incluso dentro de América Latina es difícil lograr un acuerdo sobre actitudes subregionales comunes frente a la inversión extranjera, como lo demuestra la oposición de Chile a las políticas y controles propuestos por el Grupo Andino con respecto a la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Han progresado las negociaciones sobre un código que rija esta transferencia desde los países ricos (es decir,

³²Raymond Vernon, "A Program of Research of Foreign Direct Investment", en C. Fred Bergstend (ed.), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, Lexington, Mass., 1973, p. 96.

³³*Ibidem*, p. 100.

las empresas) a los países pobres: de los 160 y tantos puntos del código hasta ahora se ha llegado a un acuerdo en casi 120 de ellos. Naturalmente que los restantes constituyen la parte más conflictiva. Pero países como Brasil han estado obteniendo beneficios de negociaciones multilaterales sumadas a negociaciones bilaterales pragmáticas o concretas con respecto a dicha transferencia. Es evidente que el poder negociador de Brasil, debido al tamaño de su mercado, es mucho mayor que el de los países más pequeños de la región, y sería difícil que se lograra una actitud regional común frente a la inversión y la tecnología extranjeras. Pero sí podría vaticinarse que la tendencia general será un aumento de los controles selectivos sobre la estructura de la inversión extranjera, aun cuando se aspire a aumentar su volumen global.

Un aspecto donde cabría esperar una intervención (o estímulo) creciente es en el fomento de las exportaciones por parte de las empresas transnacionales. Después de todo, las investigaciones actuales en América Latina confirman la relación entre capital extranjero, endeudamiento externo y gran propensión a importar que no posee equivalencia con un flujo comparable de exportaciones industriales. Conviene señalar que en el caso de América Latina la inversión de capital extranjero (de origen estadounidense) en la industria *manufacturera* representa 37% del total, en tanto que en los países desarrollados la proporción de capital estadounidense en la industria manufacturera se aproxima a 50%. Sin embargo, durante los últimos años la tasa de rendimiento en América Latina de las actividades ajenas al sector manufacturero ha sido un 50% superior a la tasa de rendimiento de dicho sector, en tanto que en los países desarrollados esas tasas son casi iguales.³⁴ Por lo tanto, los países que están en condiciones de atraer la inversión extranjera directa mediante incentivos fiscales, subvenciones y garantías deberían reflexionar sobre las desventajas de tratar de reproducir (sobre todo, después de la crisis del petróleo), la estructura de acumulación de capital (privado)

³⁴ *Survey of Current Business*, agosto de 1978, *op. cit.*, pp. 16-22.

orientado al consumo, que es para lo que la inversión extranjera directa parece más propicia. América Latina debería servir —para otros países del Sur— como un conjunto fascinante de estudios de casos sobre los beneficios y costos de la inversión extranjera y de la dependencia tecnológica.

3. *Las corrientes financieras, la deuda externa y el futuro sistema monetario internacional*

En la actualidad es cada vez más conocido el hecho de que la crisis mundial de comienzos de la década de 1970 no se debió simplemente a la cuadruplicación de los precios del petróleo decidida por la OPEP a fines de 1973. La crisis fue una crisis 'del sistema', donde los factores esenciales fueron reales y financieros, y el alza de precios del petróleo fue sólo la consecuencia más evidente y espectacular, así como un factor coadyuvante.³⁵ No corresponde examinar aquí este curso fascinante de acontecimientos. Baste señalar que tres clases de problemas han dominado el debate con posterioridad a la decisión de la OPEP: a) los costos y consecuencias del ajuste al cambio abrupto de precios relativos y al gravamen impuesto por la OPEP a los países importadores de petróleo, lo que condujo a la incómoda combinación de inflación y recesión; b) el descubrimiento repentino de la vulnerabilidad incluso de países capitalistas importantes a la interrupción súbita de los suministros de petróleo y la controversia ulterior sobre las fuentes alternativas de energía para el largo plazo; y c) las dificultades implícitas en el reciclaje de los excedentes que se acumulaban en forma acelerada en las cuentas externas de los países exportadores de petróleo.

Los dos primeros problemas mantienen plena vigencia entre nosotros y es probable que persistan durante muchos años. Con respecto al último, hoy se sabe que las preocupaciones iniciales se han revelado exageradas con res-

³⁵ Véase la obra del profesor Triffin, que desde fines de los años cincuenta trata las contradicciones inherentes al Acuerdo de Bretton Woods, y cuyo derrumbe predijo con diez años de anticipación. Para los verdaderos factores fundamentales, véase N. Kaldor, "Inflation and Recession in the World Economy", en *Economic Journal*, Nueva York, diciembre de 1976.

pecto a sus dos dimensiones importantes: las proyecciones de los futuros excedentes de la OPEP y la supuesta incapacidad del sistema financiero *privado* para reciclarlos con la rapidez adecuada. El verdadero excedente de la OPEP acumulado en cinco años, entre 1974 y 1978, fue de unos 180 mil millones de dólares, en dólares corrientes, es decir, sólo alrededor de la mitad de las estimaciones iniciales efectuadas tanto por la OCDE como por el Banco Mundial. Su disminución en términos reales fue muy acentuada, ya que, por ejemplo, el aumento de los precios al por mayor en los Estados Unidos fue alrededor de 50% durante los últimos cinco años. Por otra parte, el sistema financiero privado llevó a cabo el reciclaje de un modo que sorprendió a la mayoría de los observadores, si bien a un costo que habría que analizar en cuanto a sus consecuencias para el futuro. En efecto, los países en desarrollo importadores de petróleo tuvieron que encarar tanto el alza de precio del petróleo (entre otros mayores precios de importación) como los efectos sobre sus ingresos de exportación provocados por la recesión simultánea en el Norte (1974-1975).

El creciente endeudamiento externo fue el resultado inevitable. Según Fishlow, "la deuda de los países de menor desarrollo posterior a 1974 fue, por lo tanto, un factor concomitante necesario para sostener la actividad económica global. Como los países no estaban dispuestos a endeudarse y todos trataban además de exportar para pagar el petróleo, las consecuencias podrían haber superado fácilmente las de la gran depresión".³⁶ De hecho, la deuda externa de los países de menor desarrollo importadores de petróleo, que había aumentado de menos de 40 mil millones de dólares en 1967 a casi 100 mil millones de dólares en 1973, llegó hasta unos 280 a 290 mil millones de dólares en 1978. Es evidente que una deuda externa creciente de esta magnitud plantea un grave problema para la economía mundial (puesto que en definitiva es un problema *comercial* global), y no sólo para deudores determinados. Además, es preciso señalar que el reciclaje efectuado

por el sistema bancario privado acentuó radicalmente las asimetrías *dentro* del Sur. Unos 10 ó 12 de los países más 'comerciales' acumulan actualmente casi 85% de la deuda externa total de los países de menor desarrollo con el sistema bancario internacional. Sólo Brasil y México representarían casi 50% del total. Perú ha arrostrado las consecuencias políticas de tener una deuda externa que escapó a su control, tal como le ocurrió a Zaire. Las estrecheces derivadas de servir la deuda externa, así como la carga del ajuste interno, plantean una consecuencia seria en muchos países del Sur.

En líneas generales, algunos observadores optimistas han concluido que el ajuste a la 'crisis petrolera' ha finalizado, en el sentido de que el excedente de la OPEP ya no suscita inquietudes (por ejemplo, los excedentes de Alemania y Japón fueron superiores a los de la OPEP en 1978) y que el reciclaje se realizó con la celeridad debida. No obstante, esperamos demostrar que no hay fundamentos para tanto optimismo. En primer lugar, el sistema monetario internacional vigente es todavía lo que J. Williamson denominó un 'no sistema', donde siguen pendientes los problemas tradicionales de *confianza* (en una moneda de reserva estable), de *ajuste* a las asimetrías de balance de pagos entre los principales países que comercian, y de control de la expansión de la *liquidez* internacional. Con respecto al primer problema, ya no hay una sola moneda que esté libre de riesgos en el sistema. El dólar desempeñó este papel en el pasado, pero un dólar fluctuante ya no sirve como un estándar monetario internacional satisfactorio. Las fluctuaciones han sido realmente muy considerables: la variación de 12% (como la experimentada por el dólar en 1978) comparada con el promedio de otras tasas parece indebidamente elevada. Estas fluctuaciones tienen un efecto peculiar sobre los precios: elevan los precios en los países que devalúan pero no bajan los precios en los países que revalúan, de modo que ejercen un efecto inflacionario neto que en su oportunidad puede afectar las relaciones de intercambio en detrimento de los países en desarrollo.

También sigue pendiente el problema del *ajuste*. Quienes escriben sobre este tema dirían que están las tasas flotantes para solucionarlo.

³⁶A. Fishlow, "Debt Remains a Problem", en *Foreign Policy*, segundo trimestre de 1977, p. 136.

Sin embargo, lo que se da en la práctica no son las tasas flotantes perfectas de los manuales, sino un sistema de flotación dirigida o espúrea que tiene el efecto de transmitir la inflación en el plano internacional y que también podría transmitir la recesión en ese plano si los países del Norte dieran preferencia a sus problemas internos y decidieran no orientar sus políticas monetarias al objetivo de estabilizar los tipos de cambio. Falta una teoría que explique los mecanismos de transmisión internacional tanto de la inflación como de la recesión en condiciones de flotación espúrea, pero deberían ser en todo caso motivo de inquietud ya que la tasa de crecimiento del comercio mundial podría reducirse por la excesiva variabilidad de los tipos de cambio debido a los grandes movimientos potenciales del capital a corto plazo, de la magnitud y movilidad que caracterizan la situación actual. Esto nos lleva al control de la *liquidez* internacional, que aún no se materializa en el plano mundial. Probablemente el villano de la obra —en su versión monetaria— sea el volumen de fondos líquidos perfectamente móviles disponibles a corto plazo en el llamado mercado de eurodivisas, estimado en más de 450 mil millones de dólares. Estos fondos permitieron ciertas especulaciones después de 1974 y están en el trasfondo de los ingresos excesivos de capital extranjero percibidos por algunos países del Sur, muchos de ellos en América Latina.

América Latina tiene hasta cierto punto un interés común, y a nuestro juicio, una función que desempeñar en el debate acerca del (futuro) sistema monetario internacional, no sólo en lo referente al problema de la confianza, sino sobre todo con respecto al problema del ajuste (mediante los tipos de cambio) y al control del sistema de generación del crédito internacional. Para varios países latinoamericanos la diversificación del comercio ha avanzado lo suficiente como para volver insostenible el concepto de que para todos los fines prácticos la esfera monetaria óptima para un país en desarrollo es la existente entre éste y su socio comercial dominante. Si bien a fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1950, aproximadamente la mitad de las exportaciones totales de América Latina iba a los Estados Unidos, al culminar la década actual dicha

proporción ha disminuido a un 30%. Las fluctuaciones entre las monedas clave introducen un serio factor de incertidumbre acerca de las relaciones de intercambio, el costo del servicio de la deuda externa, la composición de las reservas y el balance de pagos propiamente tal. América Latina como región —y cada país que la integra— tiene (o debería tener) un interés en la coordinación multilateral en el plano mundial y, como se sabe, para intervenir en forma válida en dichas negociaciones, los países más pequeños y periféricos tendrán que agruparse para defender conjuntamente sus intereses comunes.

No obstante, esta defensa conjunta de intereses comunes sería más fácil de plantear que de realizar. El mundo comprende hoy más de 150 países soberanos, cuya interdependencia es ineludible, pero de un modo más bien específico. En efecto, como señalaba Triffin recientemente, “un mínimo de realismo obligará a cada país a concentrar su capacidad de negociación en coordinar sus políticas de intervención con las de los pocos países socios más importantes para sus transacciones exteriores y más dispuestos a aceptar y poner en práctica acuerdos de coordinación”.³⁷ El naciente sistema monetario europeo constituye un caso ilustrativo, y al que América Latina debería haber venido prestando mayor atención. Así, mientras los países de América Latina absorben sólo 16% de las exportaciones totales de la región, los países de la Comunidad Europea absorben más de la mitad de las exportaciones de mercancías de los países participantes. Es obvio que esta proporción es todavía mucho mayor para otras transacciones y, por lo tanto, en general para sus ingresos y gastos en cuenta corriente. Además, según R. Triffin, los tipos de cambio de muchos otros países europeos, del Oriente medio y africanos podrían girar asimismo en torno a la unidad monetaria europea. Triffin estima que la “naciente área cambiaria europea absorberá probablemente entre 2/3 y 3/4 de las transacciones exteriores de los países miembros”.³⁸

Es indudable que estos sucesos repercuti-

³⁷R. Triffin, “The Emerging European Monetary System” (versión mimeografiada), marzo de 1979, p. 3.

³⁸R. Triffin, *Ibidem*, p. 5.

rán sobre América Latina, que si bien como región no gira en torno al dólar tanto como antes y jamás lo hará en torno al área monetaria europea, no tuvo una experiencia de integración muy afortunada y es demasiado heterogénea como para adoptar una posición *regional* común en las negociaciones mundiales. En cuestiones de fondo, es más probable que Venezuela cierre filas con la OPEP y no con sus vecinos; que Brasil lo haga con los nuevos oligopolistas semindustrializados más avanzados y no con los países más pobres de la región, etc. Un *verdadero* frente común es el anhelo de obtener una afluencia neta de recursos reales del 'Norte', financiados de preferencia con un aumento de los precios de exportación de América Latina, y no a través de empréstitos (cuenta de capital). Asimismo, podría considerarse que otro frente común es la actitud crítica frente al proteccionismo del Norte. De todos modos, ninguno de éstos son específicamente latinoamericanos. Los países latinoamericanos

deben conseguir fuera de la región apoyo concreto para cosas concretas. Un Nuevo Orden Económico Internacional no dependerá en forma decisiva alguna de los intereses regionales latinoamericanos o del liderazgo latinoamericano como región con intereses comunes compatibles. Esto no quiere decir que los países de la región no tengan una función que desempeñar en los foros internacionales. Sin embargo, mucho depende de su capacidad para ver —y obrar— más allá de la región, ya que las cuestiones actuales aparentemente específicas son problemas globales de un mundo cuya interdependencia es ineludible y en el que incluso se integran cada vez más las economías de planificación centralizada. Lo paradójico es que la influencia de los países latinoamericanos en la estructuración de un Nuevo Orden Económico Internacional aumentará cuanto antes esos países reconozcan el carácter global de sus intereses, y obren en consecuencia.

Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe

*Jorge A. Sábato**

Introducción

Este trabajo tiene los siguientes alcances y limitaciones:

1. Se refiere a la tecnología en su sentido más amplio, es decir, como el conjunto ordenado de *todos* los conocimientos empleados en la producción, distribución (por vía comercial o por cualquier otra) y utilización de bienes y servicios. En consecuencia no sólo abarca los conocimientos científicos y técnicos producidos por la investigación y el desarrollo (*R&D* en inglés), sino también los que resultan de actividades empíricas, tradicionales, de las habilidades manuales, la intuición, la copia, adaptación, etc.

2. Reconoce que, si se le atribuyen tales alcances, la tecnología constituye un elemento esencial de los sistemas económico, educativo, cultural y político y, en consecuencia, influye globalmente sobre toda la sociedad, aunque el documento se *limita* a analizarla como un elemento del desarrollo económico-social. Por lo tanto, lo que se ofrece es un análisis de la interfase estructura productiva-tecnología y no se ocupa de las interfases ciencia-tecnología, cultura-tecnología y educación-tecnología, salvo en la medida necesaria para una mejor comprensión del tema central.

3. Otra limitación importante de este trabajo es que el análisis abarca la mayor parte de la estructura productiva, pero no toda. Incluye la industria manufacturera con sus subsectores de bienes de consumo no durables, de bienes intermedios y de bienes de consumo durables y de capital, así como la infraestruc-

tura básica de energía, transporte, comunicaciones, etc., y la industria llamada 'de punta' (electrónica, computación e informática, nuclear, aeronáutica). En cambio excluye los sectores agropecuario, forestal, pesca, finanzas y seguros, para cuyo análisis el autor no se cree competente. Quizás tenga validez para estos sectores buena parte de lo que se dice para los otros, pero ello deberá ser evaluado por expertos especializados.

4. Para la elaboración de este trabajo el autor siempre trató de tener presente que:

a) América Latina y el Caribe (en adelante ALC) *no* constituye una unidad sino una pluralidad de naciones que tienen un nivel de desarrollo muy diferente entre sí, y donde coexisten gobiernos de distinta naturaleza, se ejecutan planes de desarrollo de diversa orientación basados en políticas económicas bien disímiles, se realizan acuerdos subregionales, y convenios bilaterales de variada naturaleza, existen zonas de competencia importante, etc.

b) Estados Unidos, si bien ha mantenido una suerte de relación especial con ALC, tiene intereses políticos, económicos, culturales, científicos y militares que exceden ampliamente el marco de ALC y de sus instituciones, al tiempo que es la sede política, administrativa, técnica y financiera de la mayor parte de las corporaciones transnacionales que operan en ALC.

5. Por lo tanto, las políticas, estrategias y acciones que aquí se recomendarán no serán todas las que quizá podrían ser válidas para un conjunto con mayor homogeneidad, sino aquellas que podrían tener mayor probabilidad de ser emprendidas dentro de un marco tan heterogéneo y mediante organismos existentes o equivalentes a ellos.

*Fellow del Woodrow Wilson Center y miembro de la Fundación Bariloche (Argentina).

I

La tecnología en ALC: un balance

1. Se impone un balance para saber qué se ha hecho y dónde estamos. Y aquí es importante señalar que durante las dos primeras décadas siguientes al término de la Segunda Guerra Mundial, se trabajó con intensidad en América Latina con el propósito de forjar una infraestructura científico-técnica, de crear conciencia pública sobre la importancia de la ciencia y la impostergable necesidad de su desarrollo en nuestros países, campaña que culminó exitosamente con el establecimiento de facultades de ciencias en numerosas universidades, de institutos y centros de investigación y de consejos nacionales de investigaciones científicas y técnicas. Sin embargo, la tecnología no fue muy importante en ese esfuerzo, porque se suponía que una vez puesta en marcha la capacidad de producir ciencia, ésta fluiría de manera continua y se incorporaría sin mayores contratiempos a la estructura productiva, que la estaba aguardando ansiosamente. Es sólo durante la última década que la atención se centra en problemas como los siguientes: ¿Cuándo, por qué y cómo se crea demanda de ciencia en una circunstancia determinada? ¿Cuáles son las relaciones entre ciencia y tecnología? ¿Es ésta simplemente 'ciencia aplicada'? ¿Cómo circulan los flujos de la oferta y la demanda de tecnología por los distintos circuitos socioeconómicos? ¿A quiénes sirven los resultados de la investigación científico-tecnológica? ¿Cómo y por qué no se interconectan adecuadamente la estructura productiva y la infraestructura científico-técnica? ¿Qué relaciones hay entre tecnología e inversión extranjera? ¿Qué es la dependencia tecnológica?, etc. Estas cuestiones y otras similares se han estudiado con profundidad y originalidad, y como consecuencia se han realizado significativos avances tanto en lo *académico*, es decir en el campo de los estudios e investigaciones de la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia, como en lo *político*, en el ámbito de las acciones realizadas con el objeto de utilizar la ciencia y la tecnología para conseguir determinados objetivos del

desarrollo económico-social, como se resume en lo que sigue:

2. Reconocimiento de la existencia de obstáculos estructurales al progreso científico-técnico. Su estudio permitió establecer la diferencia entre política científica explícita y política científica implícita, comprender las causas del comportamiento corriente (hostilidad, tibio apoyo o indiferencia) de las élites gobernantes frente a la ciencia y la técnica; explicar aparentes contradicciones como el adelanto relativo de ciertas ramas de la ciencia (así la biología) y el atraso de otras (así la geología); y descubrir las consecuencias del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones en la incorporación de tecnología; tomar conciencia de que existe una nueva división internacional del trabajo centrada alrededor de la producción y consumo de tecnología, etc. Como resultado práctico, se llegó a la formulación explícita de políticas científicas y tecnológicas y a la creación de órganos adecuados (ministerios y secretarías de Estado) para su ejecución. Ejemplos destacados en este sentido son las Decisiones 84 y 85 del Pacto Andino, el Plan de Ciencia y Tecnología preparado por el CONACYT de México (1976), la organización del CNP (Conselho Nacional de Pesquisas) del Brasil, etc.

3. Admisión de la importancia de la tecnología como portadora de valores de modo que cuando ella es importada no sólo se importa un conjunto ordenado de conocimientos, sino también las relaciones de producción que le dieron origen, las características socioculturales del mercado para la cual fue al principio producida, etc. Como si fuese un 'código genético' inserto en su estructura, la tecnología transmite el sistema de valores para la cual fue diseñada. Esto confiere a la dependencia tecnológica alcances mucho más vastos que los estrictamente económicos.

4. Estudio en profundidad del comercio de tecnología a partir del reconocimiento de que ésta constituye una valiosa mercancía en el

sistema productivo, y de que la parte más importante del tráfico de tecnología se realiza por vía comercial y no de la transferencia sin pago. Estudio del mercado de tecnología, poniendo en evidencia sus imperfecciones, denunciando sus deformaciones más groseras y las prácticas desleales, penetrando en el sacralizado recinto de la propiedad industrial y descubriendo la importancia de la 'desagregación de tecnología' o 'apertura del paquete' en la importación de tecnología. Como consecuencia, la puesta en ejecución de medidas para el análisis y control del flujo de tecnología importada (por ejemplo, la creación de los Registros de Tecnología), para regular sus relaciones con la inversión extranjera (Decisión 24 del Pacto Andino), para reformar la legislación sobre propiedad industrial (como en Brasil y en México), etc.

5. Comprobación de que la mayor parte de la tecnología importada lo ha sido a través de la inversión extranjera directa. Reconocimiento del papel creciente de las corporaciones transnacionales en la producción y comercialización de tecnología. Importancia en aumento del tráfico de tecnología entre filiales y matrices de dichas corporaciones. Reconocimiento de que el concepto de propiedad industrial se ha ampliado hasta incluir a aquella que no está jurídicamente protegida, la llamada cuasi-propiedad (*know-how*, servicios de ingeniería, nombre comercial, participación en el mercado, etc.), y a la que corresponde un volumen cada vez mayor de operaciones comerciales tecnológicas.

6. Comprobación de que como consecuencia del proceso de industrialización se verifica una creciente 'tecnologización' de ALC, medida por la mayor cantidad de personas que, en los distintos estratos de la sociedad, han adquirido capacidades científicas o habilidades técnicas, lo que produjo un importante cambio cualitativo en la estructura del empleo. La producción local de tecnología es pequeña comparada con el flujo de tecnología importada, aunque se registran algunos éxitos alentadores (PEMEX en México, maquinaria agrícola en Argentina, máquinas herramienta en Brasil, etc.), así como avances en la desagregación o 'apertura del paquete tecnológico' (central nuclear Atucha, en Argentina; plan siderúrgico brasileño; pe-

troquímica en el Pacto Andino, etc.), y una actividad creciente en cuanto a la adaptación a condiciones locales de tecnología importada, lo que hace que la corriente de actividad innovadora interna esté lejos de ser inexistente. Se realizan las primeras exportaciones importantes de tecnología incorporada y desincorporada, y se ponen en vigencia medidas para su apoyo y fomento (crédito preferencial, desgravaciones impositivas, tasas de cambio favorables). Las exportaciones intrarregionales de capital y tecnología, especialmente desde las tres naciones mayores, comienza a tener significación. Así Brasil exportó en 1975 tecnología desincorporada por 135 millones de dólares, mientras que en 1967 lo había hecho por sólo 3 millones de dólares.

7. Análisis críticos de la cooperación y ayuda científico-técnica multilateral y bilateral y de sus organismos y agencias de ejecución. Correspondientemente, impulso de una nueva estrategia de cooperación y negociación en el nivel regional (OEA y SELA), subregional (Pacto Andino) e internacional (organismos de las Naciones Unidas), y planteo de una nueva actitud frente a Estados Unidos (declaración de la conferencia CACTAL, posición en UNIDO y en UNCTAD, etc.).

8. Aumento de la capacidad propia en materia de consultoría e ingeniería hasta alcanzar, en algunos casos, escala internacional en punto a calidad y cantidad, lo que permite extender sus servicios, en abierta competencia, fuera de las fronteras nacionales y aun fuera de ALC.

9. Aumento significativo del intercambio científico-técnico entre los países de la región y con el resto del mundo.

10. Hasta aquí se han reseñado los avances más significativos. Para completar el balance, corresponde mencionar ahora aquellos tópicos donde no se ha avanzado o incluso donde se ha retrocedido. Quizá el más importante de todos ellos sea el que se refiere a la escasa repercusión, en el campo de la tecnología, de los planes de desarrollo científico-técnico puestos en ejecución en distintos países y al fracaso en lograr el acoplamiento entre estructura productiva e infraestructura científico-tecnológica. A diferencia de la ciencia, que puede desarrollarse en el ámbito aislado de una universidad, una

academia, un instituto o un laboratorio, la tecnología lo hace en un espacio social muy vasto, el de las unidades de la estructura productiva, con la activa participación de muy diversos actores. En particular los empresarios y *managers* en el sector industrial y los campesinos en el agrícola, son elementos fundamentales para introducir tecnología en sus respectivas actividades. Y éstas estuvieron, y continúan estando, totalmente aisladas de las políticas, estrategias, planes, organismos y acciones relacionadas con el desarrollo tecnológico que, en consecuencia, quedaron como flotando en el vacío socioeconómico, sin acople efectivo con la realidad. En síntesis: hasta ahora, la tecnología se ha manejado más como dato que como variable operativa a la que deben aplicarse las herramientas de la política económica si realmente se quiere lograr alguna repercusión sobre la realidad.

11. La importación de tecnología, sea por parte de las filiales de las corporaciones transnacionales, por las empresas privadas nacionales y también por las empresas del Estado, se realiza atendiendo primordialmente a los intereses microeconómicos de dichas empresas y sin tener en cuenta las consecuencias ecológicas, socioeconómicas y culturales. Se importa aceptando, implícita o explícitamente, que ciertos supuestos son verdades firmes: a) que la tecnología proveniente de los países centrales es la única, la mejor, la más conveniente; b) que la tecnología es neutra, es decir, libre de valores; c) que toda tecnología 'moderna' es, por definición, la que mejor puede servir para el desarrollo; d) que esa tecnología está suficientemente probada y por lo tanto no hay riesgos en introducirla. Se omite que tales tecnologías están dimensionadas para la constelación de factores y recursos del país donde fueron creadas; que por eso mismo son intensivas en capital y energía; que atienden fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades de sectores de su población que, por sus ingresos, están muy por encima de los sectores populares del país importador, por lo que una tecnología que un país central sirve para satisfacer a numerosos consumidores, en un país periférico puede servir solamente para las élites, etc.

12. En lo que se refiere a la producción

local de tecnología, no se la fomentó adecuadamente, no se le dio la protección indispensable para poder competir con la tecnología importada ni se supieron montar medios de producción eficientes.

13. Los estudios sobre tecnología en materia de alimentación, vivienda y salud son inferiores en calidad y cantidad a los realizados para el sector industrial, de modo que aquellos recibieron escasa atención, mientras siguió aumentando la importación de tecnología destinada a atender la producción para el consumo de sectores privilegiados.

14. Se carece todavía de una buena teoría sobre el papel del Estado como productor y propietario de unidades (industrias, bancos, comercios, seguros, etc.) que son grandes consumidores de tecnología, y que frecuentemente se comportan con respecto a la ciencia y a la técnica en forma tanto o más regresiva que el sector privado, desmintiendo así el supuesto de que la nacionalización o estatización de una unidad productiva basta para terminar con su dependencia tecnológica.

15. El *brain-drain* ha continuado y en varios países ha aumentado, fundamentalmente por causa de la persecución política y la discriminación ideológica.

16. La demanda de tecnología local sigue siendo escasa, porque para la racionalidad imperante en la actual estructura productiva continúa siendo más conveniente importar tecnología que producirla o adquirirla localmente.

17. La cooperación regional y subregional, esencial para poder alcanzar una masa crítica y así poder atacar en común la multitud de problemas que deben ser resueltos, marcha lentamente, y en especial con muy escasa capacidad de 'implementar' los compromisos formales que se suscriben. No se han establecido mecanismos de cooperación comercial en materia tecnológica.

18. La dependencia tecnológica y el dualismo tecnológico fueron denunciados con vigor pero no estudiados con profundidad, y se carece todavía de una estrategia adecuada para resolverlos.

19. En ningún país del área, con excepción quizás de Brasil, se ha pasado de una estrategia *defensiva*, consistente en acciones tales como

refuerzo de la infraestructura, funcionamiento de registros de tecnología, etc., a una estrategia *ofensiva*, con énfasis en la producción de tecnología y en una negociación agresiva con los proveedores externos de tecnología. Es urgente reconocer que la estrategia defensiva tiene un techo estructural y operativo, y que sólo podrá superarse esa limitación a través de una estrategia ofensiva.

20. La infraestructura científico-técnica no sólo no está acoplada a la estructura productiva, sino que tampoco lo está con su propio 'dueño', que es el Estado, lo que prueba que los obstáculos institucionales, de naturaleza socio-política y cultural, pueden ser tan importantes como los estrictamente económicos.

21. El esfuerzo propio en materia de

desarrollo científico-tecnológico sigue siendo débil, y únicamente en Brasil se programó un cambio significativo a través del Segundo Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico que proyectó inversiones del orden de los 2 700 millones de dólares para el trienio 1975-1977. Más grave es la circunstancia de que los recursos económicos, materiales y humanos continúan utilizándose con muy baja eficiencia. El personal calificado tampoco recibe un adecuado reconocimiento social y político.

22. En los esfuerzos mencionados es notoria la ausencia de acciones y decisiones referentes a la relación entre tecnología y calidad de vida en el sentido más amplio. Si no se corrige pronto tal situación sus consecuencias serán graves.

II

Objetivos y estrategias

Un posible objetivo común

La reseña de la situación actual que se termina de presentar define el marco de referencia dentro del cual habrá que precisar objetivos y estrategias en relación con el mejor aprovechamiento de la tecnología en el desarrollo socioeconómico de ALC. Llegados a este punto parece conveniente destacar tres conclusiones:

a) Se tiene ahora clara conciencia de que los problemas son sumamente complejos, mucho más de lo que ingenuamente se creía en las décadas anteriores. Como lo expresa claramente Máximo Halty: "El primer paso para resolver un problema es saber que el problema existe. Ese paso se ha dado. Se fueron descartando también las soluciones simplistas: el problema no se resuelve con la sola formación de personal técnico calificado y el aumento de fondos para investigación. Tampoco la evaluación y el control de la importación de tecnología, con toda su importancia estratégica, constituyen, solos y por sí mismos, una solución total. Ambos son condiciones necesarias, no suficientes..."

b) Los países de ALC son fundamentalmente consumidores de tecnología pero productores pobres; son, por lo tanto, espectadores y no actores, receptores pasivos de lo que otros realizan en función de sus propias necesidades e intereses; adoptan entonces, inexorablemente, la *Weltanschauung* de los proveedores, frente a lo cual es inútil la mera protesta retórica. Se arriba así a una de estas dos posiciones igualmente nefastas: a la peor de las tecnolatrías, la del mimetismo o copia; o a la denuncia furibunda contra la tecnología, que esteriliza al no proponer alternativas viables.

c) La cooperación internacional se ha ejercido particularmente en la interfase ciencia-tecnología y los mayores esfuerzos se han aplicado a la creación y refuerzo de la infraestructura científico-técnica (formación de personal, intercambio de científicos y técnicos, equipamiento de laboratorios y plantas piloto, creación de instituciones, establecimientos de servicios técnicos, etc.), y a la investigación académica y de campo sobre los múltiples aspectos de la relación ciencia-tecnología-desarrollo. Son escasos los programas aplicados a

la interfase tecnología-estructura productiva, y hasta ahora con alcances y recursos muy limitados.

En estas condiciones es indudable que la próxima etapa deberá centrarse en objetivos directamente relacionados con la tecnología como variable operativa *en* y *para* el sistema productivo, y desarrollarse según estrategias *ofensivas* y globales acordes con los objetivos y estrategias del desarrollo socioeconómico. Se plantea en seguida una cuestión previa y fundamental: teniendo en cuenta la pluralidad de naciones que integran el continente, cada una con sus propios intereses y con su propia concepción del desarrollo económico y social, ¿será factible definir objetivos y estrategias que sean de utilidad para todos de tal manera que tornen posible y conveniente una *cooperación* sólida y permanente? No nos referimos, por cierto, a la cooperación para reforzar la infraestructura científico-técnica que no sólo puede y debe continuar, ya que para ella existen bases firmes, sino al área del desarrollo socioeconómico, porque una cosa es cooperar en el intercambio de becarios y profesores, en la organización de cursos y seminarios, en el equipamiento de bibliotecas y laboratorios, etc., y otra, muy distinta, es enfrentar problemas tan cargados de poder e intereses como la regulación de la importación de tecnología, la reforma de las leyes de propiedad industrial, la evaluación de tecnología en relación con la distribución del ingreso, etc. Lo que es conveniente y deseable para el país A puede no serlo para el país B: así, por ejemplo, A puede buscar su desarrollo socioeconómico a través de una extrema liberalización frente a la inversión extranjera y su tecnología, mientras que B, en cambio, lo busca restringiendo y controlando esa inversión; el país C confía en mejorar sus exportaciones no tradicionales mediante una incorporación masiva de tecnología importada mientras que D concede prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de su población rural (alimentación, salud y vivienda) reduciendo notoriamente la importación de tecnología destinada a la producción suntuaria y aplicando sus mayores esfuerzos al desarrollo de tecnologías autóctonas, etc.

Esto es consecuencia de la naturaleza misma de la tecnología y de su participación

plena en el proceso productivo, por lo que todo lo que le concierne está necesariamente vinculado a conflictos de intereses entre clases, grupos, estamentos, países, etc. Cualquier decisión sobre tecnología *beneficia* a algunos y *perjudica* a otros, en forma análoga a lo que ocurre con otras variables del progreso socioeconómico, como los salarios, rentas, intereses, etc. Por sí mismo, esto no tiene nada de malo, porque es consecuencia natural de las reglas de juego imperantes en la sociedad; lo que realmente importa es *tener conciencia* de que ello es así, y esto suele olvidarse o ignorarse, quizá porque se suele confundir tecnología con ciencia. En materia científica los conflictos suelen ser académicos, mientras que en materia tecnológica son políticos. "La capacidad de la tecnología para transformar la naturaleza y la orientación del desarrollo es tal, que quien controla la tecnología, controla el desarrollo. Se trata pues de una cuestión primordialmente política." (Fundación Dag Hammarskjöld.)

Nuestra tesis consiste en sostener que es posible definir al menos un objetivo que, siendo propio para cada uno de los países, permite y hace deseable la cooperación entre todos; ese objetivo es el que toda nación soberana debe, por definición, tratar de alcanzar *capacidad autónoma en el manejo de la tecnología*, de manera que pueda así orientarla y emplearla en forma más adecuada y conveniente a sus intereses y objetivos. Por contrapuestos que sean los intereses de las naciones A y B, o los de C y de D, conviene a todas y a cada una *saber manejar* la tecnología, de la misma manera que le importa saber manejar los impuestos, la moneda, la distribución del ingreso, el comercio exterior. Sólo en la medida en que una nación adquiera dicha capacidad de manejo podrá alcanzar la meta deseada de transformar la tecnología en una herramienta propia de su desarrollo, en una variable operativa *en* el sistema productivo, sometida a las propias decisiones y no a las decisiones ajenas. En este juego complicado el dilema es crucial: o se maneja la tecnología o se termina manejado por ella. Qué es lo que cada nación hará con la tecnología una vez que aprenda a manejarla, será resorte exclusivo de su propia política, y sus decisiones al respecto; éstas serán tomadas según sus propios planes y programas, acordes

con las características singulares de su realidad y de su grado de interdependencia con las demás naciones.

¿Por qué la búsqueda de este objetivo hace deseable la cooperación entre naciones? En primer lugar, porque es un elemento esencial para lograr esa capacidad propia de producción de tecnología, esfuerzo que por su magnitud en recursos humanos y materiales requerirá necesariamente toda la cooperación que pueda obtenerse. La cooperación amplía el espacio nacional y permite lograr razonables escalas de operación. En segundo lugar, porque ayudará a desarrollar la capacidad para identificar y formular demandas tecnológicas específicas, capacidad de la que notoriamente se carece en la actualidad. Finalmente, porque hará posible negociar a la región desde una posición más fuerte con los Estados Unidos y demás naciones proveedoras de tecnología.

Considerado como un proceso político y social, saber manejar la tecnología significa saber definirla en los términos más adecuados y convenientes a los objetivos propuestos, saber producirla con sus propios medios, saber elegirla del *stock* presente (propio o ajeno), y finalmente, saber emplearla en la realidad socioeconómica existente. Y aquí conviene distinguir dos áreas:

El área I, de la estructura productiva de bienes y servicios, donde la tecnología se comporta como una mercancía y el problema consiste en el fluido y confiable *suministro*, en calidad y cantidad, de la tecnología necesaria para su adecuado funcionamiento, suministro que debe realizarse respetando la racionalidad propia de esa estructura productiva y según los mecanismos y canales que operan normalmente en ella.

El área II, de los 'problemas globales', donde manejar la tecnología significa saber emplearla eficazmente para la solución de problemas que, por su propia naturaleza, exceden el marco de la estructura productiva, tales como el control del clima, el desarrollo de cuencas hidrográficas, el manejo de las selvas o los desiertos, la producción y control de catástrofes naturales, el planeamiento urbano, el control del medio ambiente, la protección de la salud, etc.

En las dos áreas, el manejo de la tecnología

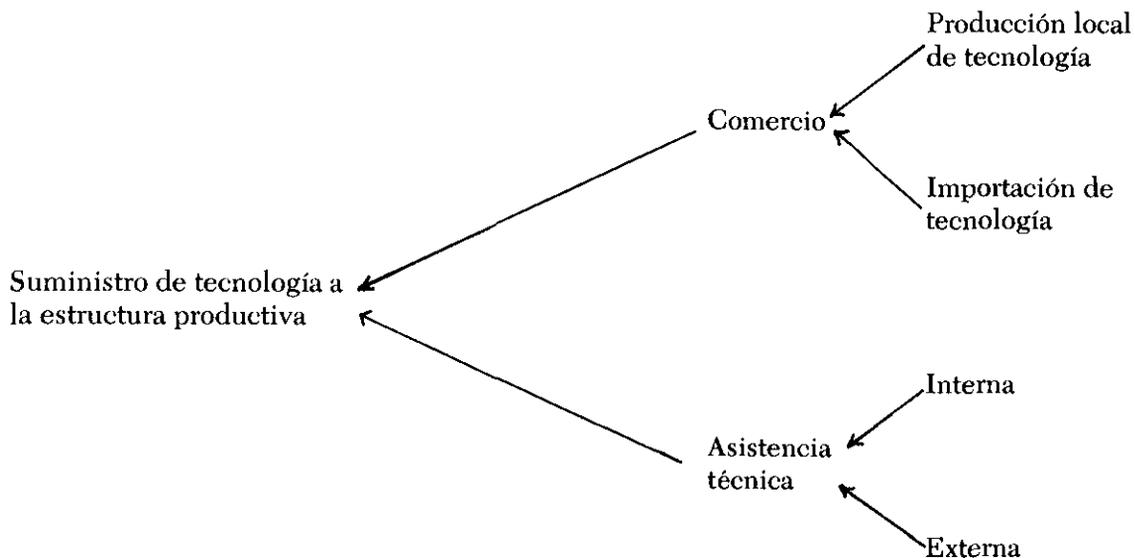
comprende varias etapas, como se resume en el esquema que aparece en la página siguiente.

Es evidente que las reglas de juego son distintas en las dos áreas como también lo son sus actores principales. En el área I predomina el sistema económico, y los protagonistas principales son los empresarios (privados y públicos, nacionales y extranjeros, industriales, comerciales y agropecuarios), porque ellos son los responsables directos de la producción de los bienes y servicios, y por lo tanto de adoptar las decisiones finales respecto a la tecnología que emplearán. Y aquí el Estado participa en su doble función de regulador y 'controlador' de la estructura productiva, y de propietario de empresas productoras. En el área II, en cambio, el sistema de castigos y recompensas es primordialmente el que rige el comportamiento del Estado como responsable del manejo del territorio nacional y de sus recursos, de la salud y protección de sus habitantes, del equipamiento urbano, de la defensa ante las catástrofes naturales y sociales, etc.

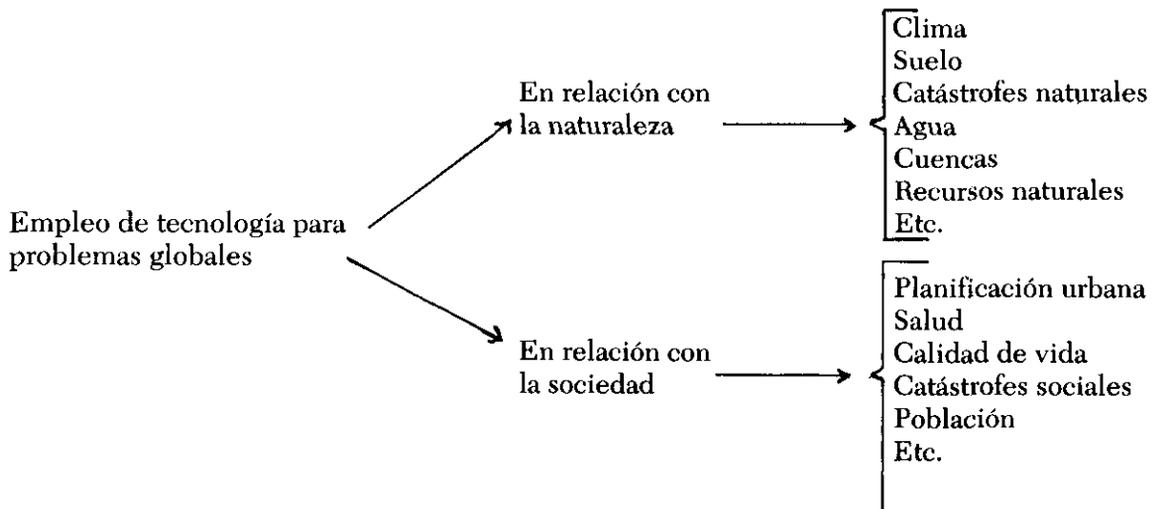
En las áreas I y II la *producción local* de tecnología constituye un elemento esencial para alcanzar la deseada capacidad autónoma, incluso porque ella hará posible un mejor manejo de la importación de tecnología y de la asistencia técnica; una buena capacidad productiva propia refuerza significativamente la capacidad de negociación de un país.

Mientras que durante milenios el hombre produjo tecnología en una forma espontánea, asistemática y casi *amateur* (en forma artesanal), durante las últimas décadas este modo de producción cambió drásticamente y se transformó en una actividad específica, organizada, diferenciada y continua, con su propia identidad, su propia legitimidad y sus propias características económicas. Así como las mercancías corrientes se producen en establecimientos denominados habitualmente fábricas, otro tanto ocurre ahora con la tecnología, con la diferencia de que a las fábricas o empresas de tecnología se las designa con nombres tales como 'laboratorios de investigación y desarrollo', 'departamentos de R&D', etc. Y bien, en el área I de los países desarrollados las fábricas y empresas de tecnología constituyen las mayores y más eficientes unidades productoras de tecnología y uno de los elementos fundamen-

AREA I



AREA II



tales del poder de las corporaciones transnacionales.

La situación es diferente en el área I de los países de ALC, donde la producción de tecnología continúa siendo sobre todo artesanal, lo que si bien es importante y por lo tanto debe ser fomentada adecuadamente, está lejos de ser suficiente para que esos países se conviertan en productores eficientes de tecnología.

La tecnología que se emplea para atacar los problemas globales del área II proviene por lo general —aunque no exclusivamente— de institutos especializados de investigación aplicada del tipo de los Institutos de Limnología, los de Estudios Integrados de Cuencas, de Sismología y Dinámica de Suelos, de Planeamiento Urbano, de Nutrición Infantil, etc. En su gran

mayoría se trata de instituciones estatales, paraestatales o universitarias y los resultados de sus trabajos se distribuyen mucho más por asistencia técnica que a través del comercio. Tales institutos prestan servicios muy importantes para la comunidad y son, sin duda, la base para el conocimiento y control de los recursos naturales, del hábitat natural y humano, de las catástrofes naturales y sociales, etc. En todos los países de ALC hay institutos de este tipo, los que en muchos casos obtuvieron éxitos significativos, y algunos de ellos alcanzaron prestigio internacional.

Sólo durante los últimos años, y gracias al establecimiento de Registros Nacionales de Tecnología, se comenzaron a comprender los aspectos principales de la importación de tecnología en ALC.

Como este proceso se puso en marcha no sólo en varios países de ALC, sino en muchos otros del Tercer Mundo, la importación de tecnología está adquiriendo una transparencia que oportunamente hará posible poner en vigencia una legislación reguladora adecuada, como la que existe para importar otras mercancías. Será posible entonces controlar la importación de tecnología en términos de *costo*, *uso* (reduciendo o eliminando las cláusulas restrictivas de su utilización) y *contenido*. Una de las consecuencias de mayor trascendencia de este proceso es la negociación actualmente en curso en la UNCTAD para acordar la sanción de un Código de Conducta de la Transferencia de Tecnología.

Para lograr un manejo adecuado del suministro de tecnología en el área I, los países de ALC deberían preocuparse primordialmente por *fomentar la producción* local de tecnología y por *controlar la importación* de tecnología. Ambos procesos deben ser realizados simultáneamente, ya que uno se apoya en el otro, porque no se puede sustituir importación cuando se carece de sustituto local y no se puede producir localmente sin un cierto margen de proteccionismo de la producción externa.

El fomento de la producción requiere actuar tanto sobre la demanda como sobre la oferta. La promoción de la demanda de tecnología local sólo puede resultar exitosa si se adecua la racionalidad vigente en la estructura

productiva a ese objetivo, lo que significa utilizar incentivos fiscales, económicos y financieros para incrementar el consumo de tecnología local y establecer penalidades del mismo tipo para el uso innecesario de tecnología importada. Deberá establecerse forzosamente un cierto grado de *proteccionismo tecnológico*, pero no mediante aranceles *ad valorem*, sino mediante preferencias de tipo cualitativo, ya que en general la tecnología se compra en atención a su 'calidad' y a la confianza que inspira su proveedor, antes que por su precio. Un posible recurso de proteccionismo tecnológico cualitativo sería dar preferencia a firmas locales de consultoría e ingeniería en estudios de factibilidad y trabajos de diseño para proyectos de inversión del sector público, como ocurre en la legislación argentina denominada de 'contrato nacional': la compra de bienes de capital de producción local; la contratación de personal calificado de origen local, etc.

Para mejorar la oferta habrá que reforzar la infraestructura científico-tecnológica y fomentar la instalación y operación de empresas productoras de tecnología, de servicios de consultoría, de servicios de ingeniería y diseño, de servicios técnicos auxiliares. Dicho fomento deberá también realizarse según los mecanismos y procedimientos aceptados y en uso en la estructura productiva: crédito bancario, reducción de impuestos y otros beneficios fiscales, etc. La producción cuasi-artesanal que se realiza en el interior de empresas de la estructura productiva también debe recibir adecuada promoción; por ejemplo, permitiendo la deducción impositiva de los gastos dedicados a la producción de tecnología, recibiendo créditos 'blandos' para el desarrollo de prototipos y para el montaje y operación de plantas piloto, etc.

El fomento de la producción debe complementarse con un enérgico *fomento de la exportación* de tecnología, que ya ha comenzado exitosamente en varios países de ALC y promete crecer explosivamente durante las próximas décadas, sobre todo en dirección al Tercer Mundo, donde países que aún están en una etapa anterior del desarrollo encuentran que tecnologías provenientes de ALC son más adecuadas que las provenientes de los países centra-

les. En particular, la exportación de servicios tecnológicos reviste suma importancia, sobre todo porque prepara el terreno para la posterior exportación de activos tecnológicos, de bienes de capital, etc.

En cuanto al *control de importación*, su objeto principal no es tanto reducir su volumen como mejorar la calidad y relevancia de lo que se importa, como condicionarlo a las necesidades y recursos locales y mejorar los términos bajo los cuales se realiza. En realidad la importación de tecnología no sólo no se reducirá, sino que es muy probable que aumente en la medida en que el desarrollo de ALC se profundice y extienda; se trata de evitar la importación superflua, reemplazarla por importación esencial y negociarla según condiciones justas y no restrictivas.

De lo anterior resulta evidente que las políticas de fomento de la producción de tecnología y de control de su importación deben ser coherentes entre sí, de manera que permitan asegurar un suministro fluido de tecnología adecuada a la estructura productiva.

Selección de tecnología

Durante los últimos años se ha tomado conciencia acerca de la necesidad de que toda tecnología, antes de su suministro y empleo, debiera ser seleccionada de entre varias posibles para asegurar de este modo que se ha elegido la más conveniente. Este proceso de filtrado debiera aplicarse no sólo a las tecnologías importadas sino también a las producidas localmente, ya que éstas son, en muchos casos, copia y adaptación de tecnologías foráneas y en consecuencia transmiten el sistema de valores impreso en éstas, vale decir su 'código genético' también llamado su 'contenido ideológico'.

Desde luego que cada país filtrará según sus propios criterios y para sus propios fines, pero la colaboración entre varios países será muy útil para una definición más precisa de: a) ¿Para qué filtrar?; b) ¿Qué filtrar?; c) ¿Cómo filtrar?

Algunas limitaciones

A esta altura del trabajo es conveniente tomar conciencia de que la tecnología suminis-

trada a las áreas I y II con la máxima eficiencia, aun filtrada y seleccionada con el mayor cuidado, *no* es una 'varita mágica' que todo lo soluciona, un 'remedio' que cura todos los males del subdesarrollo, una 'llave' para abrir todas las puertas a la felicidad. Es condición *necesaria*, pero no suficiente, para que los países de ALC puedan eventualmente superar su actual etapa de desarrollo y logren disminuir la miseria, el atraso, la desnutrición, las enfermedades, etc.; para tal fin la tecnología deberá ser empleada de acuerdo con políticas globales adecuadas y con planes y programas de desarrollo socioeconómico que se propongan resolver dichos problemas. A veces se suele reclamar a la tecnología que elimine o reduzca el desempleo, que proteja los ecosistemas, que afirme la autonomía cultural, etc., al tiempo que se la utiliza en un contexto que ignora tales metas o que, peor aún, implícitamente defiende lo que en forma retórica afirma combatir. Se trata de demandas complejas, que no pueden ser satisfechas sólo a través de tecnologías adecuadas, aunque es cierto que ello puede ayudar, y a veces de manera importante. Existe el peligro de proponer soluciones inalcanzables, o que no son tales sino meramente deseos expresados mediante una retórica atractiva pero de escasa profundidad. Así, por ejemplo, suele oírse en ALC el reclamo de que en las zonas rurales no se introduzcan tecnologías modernas intensivas en capital y energía sino que se continúe con las tradicionales convenientemente mejoradas y adaptadas. Esta posición, que tiene cierta vigencia y algún prestigio en China continental, India, Indonesia, etc., parece de difícil aplicación en nuestro continente. En primer lugar porque ALC *no* es ya rural, aunque tiene sectores rurales que se han modernizado muy rápidamente auxiliados por la movilidad geográfica (y a diferencia de lo que ocurre en Asia, no hay en ALC *grandes* masas aisladas), una misma lengua que unifica e integra, una amplia difusión de pautas urbanas, una penetración creciente de consumos industriales, una ilusión decimonónica en el progreso, una gran admiración y respeto por la técnica con sus productos mágicos (radio, cine, televisión, teléfono, antibióticos, electricidad, maquinaria agrícola, etc.).

Por último, porque la mayor productividad

de las tecnologías modernas las impone casi inexorablemente; aunque esto no significa que ellas sean las únicas posibles o que necesariamente deben ser intensivas en capital y energía. Se pueden imaginar, y eventualmente desarrollar, otras soluciones mejor adaptadas a la constelación de recursos y factores locales, pero ello sólo será posible mediante un intenso esfuerzo de investigación y desarrollo y no simplemente como resultado de una especie de romántica 'vuelta a la naturaleza'. Si la tecnología moderna no es adecuada ni conveniente, la única respuesta aceptable es producir tecnología más moderna aún (en el sentido de su 'edad') pero que sí sea adecuada y conveniente.

Por lo demás, algunas críticas a las tecnologías modernas, tanto para el sector agrícola como para el manufacturero, olvidan injustamente que la única manera de escapar a la vieja división internacional del trabajo ha consistido en utilizar tecnologías que, gracias al aumento de productividad que introdujeron en la economía, permitieron que algunos países subdesarrollados pasasen a producir bienes industriales en términos aceptables. Sin la ayuda de esas tecnologías, es probable que esos países hubieran seguido siendo solamente productores de materias primas.

En suma, esta compleja temática requiere mucha más investigación antes de que se pueda superar la presente etapa.

Obstáculos importantes

Para alcanzar el objetivo deseado habrá que superar un conjunto de obstáculos de diversa importancia, entre los que se destacan:

a) Los grupos de intereses que se benefician con la dependencia tecnológica y que no permanecerán pasivos ante un programa enérgico en favor de la autonomía tecnológica.

b) La débil competencia del Estado, que debe cumplir uno de los papeles protagónicos, y su reducida capacidad para 'implementar' y hacer 'implementar' decisiones de naturaleza tecnológica.

c) La alineación intelectual de aquellos grupos de la clase dirigente que postulan que nada puede cambiar porque 'no somos capaces', y la de aquellos otros que postulan que nada puede cambiar porque 'no nos dejan'.

d) La modalidad de racionalidad existente, según la cual es más conveniente importar tecnología que producirla localmente.

e) La dependencia cultural según la cual "toda tecnología extranjera es mejor... por ser extranjera".

f) El sistema de valores vigentes según el cual atender al consumo superfluo de las élites es prioritario con respecto a la atención debida al consumo esencial de la mayoría de la población.

g) El mimetismo de la periferia que induce a copiar hasta los peores productos y procesos del centro.

h) Los mecanismos financieros locales que no proveen de capital de riesgo para producir tecnología pero que avalan toda importación 'prestigiosa' de tecnología.

j) La escasa articulación entre los protagonistas principales del proceso: funcionarios de Estado, empresarios y *managers*, científicos y técnicos.

III

Posibles estrategias

Se proponen dos estrategias fundamentales: una de *cooperación* para ayudar a *hacer viable* la autonomía tecnológica en ALC; y otra de *negociación*, para ayudar a *hacer posible* una interdependencia justa y solidaria entre ALC y los Estados Unidos.

La *estrategia de cooperación* en las áreas I y II debería proponerse los mismos fines generales: *apoyar* los planes y programas nacionales de desarrollo tecnológico; *realizar* acciones convergentes que fortalezcan los esfuerzos nacionales propios y amplíen el espacio de opera-

ción de los mismos; y *colaborar* con los programas de otros organismos subregionales, regionales e internacionales. Sin embargo, el desarrollo de dicha estrategia no podrá ser el mismo en las áreas I y II, sino que en cada una de ellas lo hará según sus propias características. Tampoco podrá hacerlo con la misma intensidad sobre todo el amplio espectro de posibilidades, sino que deberá elegir algunas *direcciones privilegiadas* donde se concentrarán prioritariamente los esfuerzos de modo tal que permitan emplear con la máxima eficiencia los escasos recursos disponibles.

Teniendo en cuenta las características propias del área I se propone que la cooperación se concentre según las dos líneas siguientes:

a) *Fomento de la producción de tecnología* mediante acciones orientadas a fortalecer intensamente la capacidad de producción de tecnología y a promover la creación de capacidades bilaterales, multilaterales y subregionales, que oportunamente podrían llegar a articularse en una verdadera capacidad tecnológica regional.

El fomento de la producción deberá comprender la manufacturera y la cuasiartesanal, así como su adecuada protección frente a la tecnología extranjera. La extensión de la producción y del proteccionismo al ámbito regional podrá lograrse mediante instrumentos adecuados, como la operación de empresas latinoamericanas de tecnología, acuerdos de complementación tecnológica, preferencias regionales, etc.

b) *Fomento del comercio de tecnología* entre los países de ALC, de manera que permita aumentar significativamente el débil tráfico actual; controlar la importación de tecnología extranjera, buscando la reducción de la importación redundante que resulta cuando varios países importan la misma tecnología; y desarrollar un espacio económico adecuado para el desenvolvimiento tecnológico autónomo.

El fomento del comercio deberá abarcar tanto la tecnología incorporada en bienes y personas como la desincorporada en activos y servicios tecnológicos, y en consecuencia deberá operar sobre bienes de capital, emigración e inmigración de personal calificado, servicios de consultoría, servicios de diseño e ingeniería,

etc. Sus instrumentos deberán naturalmente ser coherentes con los empleados en el comercio intralatinoamericano general.

Así como en el área I la estrategia de cooperación propuesta privilegia la producción y el comercio de tecnología, para el área II se propone que la cooperación se desarrolle según "*proyectos concertados* de producción y asistencia técnica". Ya se ha dicho que, por la naturaleza misma de los problemas globales del área II, la asistencia técnica es más importante que el comercio; de este modo, por ejemplo, si el país A ha desarrollado una cierta tecnología para el control de torrentes y aluviones y el país B la necesita para aplicarla en su propio territorio, es muy poco frecuente que la tecnología pase de A a B por vía del comercio; lo más probable es que lo haga mediante un *acuerdo* entre A y B, acuerdo que eventualmente podrá incluir algún pago pero que no lo será en concepto de *precio* de la tecnología.

Un aspecto importante de los problemas globales es que, si bien por su naturaleza, un problema puede ser específico de un país o de un subgrupo de países (por ejemplo, el déficit de proteínas), habrá seguramente otro que será propio de otro subgrupo (por ejemplo, el ecosistema de las zonas desérticas) y así sucesivamente, por lo que en verdad el conjunto interesará por igual a todos los países y, en consecuencia, la cooperación resultará de verdadero interés mutuo. Hay además problemas que tienen dimensión continental —y aun planetaria— como el control general del clima, la predicción y control de terremotos, la explotación del fondo de los mares, el hambre y la miseria de las grandes masas, el agotamiento de recursos naturales, el manejo de desechos (industriales, minerales, nucleares, etc.), la marginalidad urbana, el crecimiento de la población mundial, etc., cuyo estudio y solución serán imposibles sin la cooperación de todos, de modo que resulta entonces una *exigencia* ineludible.

Las características principales de los 'proyectos concertados' serían las siguientes:

a) Se definirían y organizarían alrededor de problemas por resolver y no por disciplinas. Así por ejemplo, podría haber un proyecto concertado de desarrollo y utilización de bosques tropicales, pero no de silvicultura; de sustitución de proteínas animales en la alimentación

popular, pero no de química de proteínas; de control ecológico de problemas marginales, pero no de ecología; de utilización de minerales no bauxíticos para la producción de aluminio, pero no de mineralurgia, etc.

b) Así definidos, los proyectos serán necesariamente multidisciplinarios y aunque algunos de ellos estarán más vinculados a las ciencias 'duras' como la física o la química, y otros a las ciencias 'blandas' como la sociología o la antropología, la solución de los problemas requerirá conocimientos provenientes de fuentes y disciplinas diversas. Por otra parte, si bien la investigación aplicada será una de sus herramientas fundamentales, los proyectos no serán de 'ciencia aplicada' sino de 'tecnología' porque su objetivo final no es *conocer* los problemas sino proponer *soluciones*, y para ello podrán emplear conocimientos de cualquier origen y naturaleza, siempre que sean *útiles* para tal fin.

c) Los proyectos se propondrán desarrollar soluciones tecnológicas factibles, viables, adecuadas y convenientes, según definiciones y criterios contenidos explícitamente en los mismos programas.

d) Los proyectos concertados abarcarán todas las etapas, desde los estudios de prefactibilidad y factibilidad hasta la producción de tecnología, en la que se mezclarán convenientemente tecnologías propias y ajenas, y su aplicación y plena utilización por la sociedad. Los países participantes en cada proyecto procurarán colaborar plenamente en *todas* estas etapas, de manera que permita convertir la transferencia estática del dador al receptor en una transferencia dinámica en la que todos los participantes den y reciban.

e) La *concertación* consistirá en que los países deseosos de entrar en un determinado proyecto, destinado a resolver un problema de interés común, definan la naturaleza y organización del proyecto, los términos de su participación y la apropiación y utilización de la solución tecnológica que se logre y de otras tecnologías que eventualmente puedan originarse en el proceso.

f) Los proyectos serán ejecutados por instituciones idóneas, tales como institutos de in-

vestigación, empresas de tecnología, laboratorios universitarios, centros de investigación, etc., quienes concertarán la organización, administración, control y aplicación de cada proyecto.

g) Para cada proyecto será esencial asegurar su máxima interconexión con la realidad que pretende abordar; de lo contrario se corre el riesgo de generar soluciones que podrían satisfacer a sus autores aunque sean de imposible aplicación. Por este motivo resultará conveniente que en la dirección del proyecto estén representados adecuadamente los diferentes grupos de intereses vinculados al problema que se pretende resolver. Así, por ejemplo, si se tratase de resolver el problema de mejorar la alimentación cotidiana de los sectores populares a través de la incorporación de proteínas al pan, en el órgano directivo del proyecto concertado correspondiente deberían estar representados no sólo los científicos y técnicos que participan en el proyecto, sino también los panaderos que eventualmente producirán y comercializarán el nuevo tipo de pan, los fabricantes de equipos de panificación, los productores de las materias primas necesarias para producir el pan, etc.

h) La forma final de aplicar la solución alcanzada dependerá de las circunstancias propias de cada proyecto. Si bien en general lo será por vía de la asistencia técnica, habrá sin duda casos donde lo más conveniente consistirá en hacerlo a través del comercio. Así, por ejemplo, en el caso del control de torrentes y aluviones, la solución tecnológica que se logre sin duda será transferida como asistencia técnica; pero en el caso del nuevo tipo de pan, es probable que la comercialización dé la solución por los canales propios del sector (por ejemplo, los fabricantes de equipos de panificación) sea no sólo el método más rápido y eficiente para lograr lo que se pretende (mejorar la alimentación de los sectores populares), sino quizás el único factible, pese a las dificultades que le son inherentes.

i) En los proyectos globales de dimensión continental o planetaria, donde por su dimensión y complejidad el liderazgo científico, técnico y económico estará de hecho en manos de los países desarrollados, ALC deberá exigir sin

embargo, que la cooperación sea auténtica y, en consecuencia, con plena participación en la toma de decisiones y en el usufructo de los beneficios.

La estrategia de *negociación* en materia de tecnología entre ALC y Estados Unidos debe naturalmente integrar la estrategia de la negociación *general* entre ambas partes que se realiza en distintos foros. En el caso específico de la negociación tecnológica el tema central deberá consistir en lograr que Estados Unidos *reconozca* como de su propio interés político que los países de ALC deben superar su actual estado de dependencia tecnológica y *comprometer* su *colaboración* activa para que ello ocurra en el menor tiempo posible y al costo más reducido.

La negociación tecnológica deberá abarcar por lo menos los siguientes tópicos:

a) Regulación del comercio de tecnología entre ALC y Estados Unidos mediante un "Código de conducta para la transferencia de tecnología", idéntico o similar al que actualmente se está elaborando en el seno de las Naciones Unidas.

b) Regulación del comportamiento, en materia de tecnología, de las corporaciones transnacionales con sede en Estados Unidos mediante disposiciones idénticas o similares a las que figurarán en el proyectado "Código de conducta de las corporaciones transnacionales", también en preparación por parte de las Naciones Unidas.

c) Regulación del comportamiento de las empresas de consultoría e ingeniería estadounidenses que venden servicios en ALC para impedir prácticas restrictivas o abusos comerciales derivados de su poder.

d) Apoyo sostenido al desarrollo de la capacidad de producción local de tecnología, en particular a la instalación y operación de empresas de tecnología.

e) Apoyo a los países de ALC en sus negociaciones ante el Banco Mundial, el BID y otras instituciones financieras internacionales, orientadas a eliminar las condiciones que 'atan' sus créditos al suministro de tecnología extranjera, a estimular la utilización plena de activos tecnológicos y de servicios tecnológicos (especialmente de consultoría y de ingeniería) locales, y a conceder 'capital de riesgo' para la instalación y operación de empresas de tecnología locales.

f) Colaboración activa en 'proyectos concertados' de países de ALC y apoyo para que éstos obtengan participación plena en 'proyectos concertados' a escala planetaria.

g) Desarrollo de negocios tecnológicos con la mediana y pequeña industria estadounidense y utilización de los programas de la Small Business Administration.

La estrategia de *negociación* persigue no sólo el objetivo de lograr que una confrontación negativa con Estados Unidos se transforme en una colaboración activa, sino también conseguir que los países de ALC realicen un aprendizaje activo de algunos problemas centrales de la interfase estructural productiva-tecnológica y tomen conciencia de sus mayores déficit en la materia. Los Estados Unidos saben manejar la tecnología como variable operativa y disponen de un 'sistema de implementación' de sus decisiones al respecto, sistema que funciona respondiendo a directivas explícitas del poder político. Es ésta precisamente una carencia esencial en ALC, más grave aún porque ni siquiera existe conciencia plena de su necesidad e importancia. La negociación lo destacará con toda nitidez, al tiempo que dará transparencia a relaciones y mecanismos que todavía están ocultos detrás de una maraña ideológica de pseudo verdades absolutas. Por eso mismo, dicha negociación deberá convertirse en un proceso continuo y permanente.

Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología

*Miguel S. Wionczek**

I

Diez años después de haber surgido en el temario internacional la cuestión de la transferencia de tecnología, se vislumbra un consenso entre las partes interesadas —tanto los proveedores como los importadores de tecnología— en el sentido de que:

a) el conocimiento tecnológico, incluido su desarrollo y transferencia, constituye uno de los factores clave para el crecimiento económico y el desarrollo social de todos los países;

b) el proceso de transferencia de tecnología comporta una compleja combinación de capital, conocimientos y personal calificado; y

c) la adecuada selección, adaptación, utilización e innovación de tecnologías requiere cierto nivel de capacidad tecnológica por parte de un país determinado.

Esta especie de acuerdo, en principio sobre las cuestiones fundamentales del problema de la participación de los países menos desarrollados en el progreso tecnológico mundial, revela que los países adelantados empezaron a comprender mucho mejor por qué razones los

países menos desarrollados insisten en la necesidad de regular el comercio internacional de tecnología. Infortunadamente, el punto muerto alcanzado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Código de Conducta para la Transferencia de Tecnología, suspendida en Ginebra en febrero pasado después de tres reuniones sin llegarse a acuerdo final alguno relativo a dicho Código, puso de manifiesto una vez más que el consenso sobre principios generales es una condición necesaria pero *no* suficiente para acordar y aplicar medidas internacionales de política. Además, con el estancamiento económico general y la creciente competencia por los mercados internacionales entre las principales potencias industriales, ha resurgido últimamente en algunos países avanzados una oposición contra la liberalización de las corrientes de tecnología a los países menos desarrollados y el establecimiento de 'reglas del juego' internacionales para las transacciones en materia de tecnología.¹

II

En vista de las adversas condiciones actuales quizás sea útil volver a exponer los argumentos de los países de menor desarrollo a favor de un código de conducta multinacional para la transferencia de tecnología. Esos países no sólo tomaron la iniciativa en este sentido, sino que ya ha transcurrido más de un lustro en reuniones internacionales para esclarecer las malas inter-

pretaciones sobre este problema, que se estima de gran importancia para un nuevo orden económico internacional.

Históricamente dependientes en grado sumo de las importaciones de conocimientos téc-

¹Para mayores detalles véase M.S. Wionczek, "Science and Technology for Development", en *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Chicago, vol. 35, N.º 4, abril de 1979, pp. 45-48.

*Investigador, El Colegio de México.

nicos, los países de menor desarrollo vieron antes que nadie la necesidad de establecer un conjunto de normas, mutuamente aceptables, para el comercio mundial de tecnología y de vincular las transacciones internacionales de tecnología a sus propias necesidades de desarrollo. Innovaron en este terreno porque precisamente, como importadores de tecnología, advirtieron mejor que nadie la complejidad de esa transferencia, las desventajas económicas de los 'paquetes' de tecnología (*technological packages*) estándar incluidos unilateralmente en los proyectos e inversiones privadas extranjeras y la importancia crucial de la propia capacidad tecnológica para el éxito de las importaciones de tecnología. También comprendieron que esta capacidad interna no se desarrollaba automáticamente con la transferencia comercial de tecnología ni podía importarse a fardo cerrado.

Si se recuerda que los países de menor desarrollo fueron los iniciadores del presente debate mundial sobre el tema de la transferencia de tecnología y su regulación, no cabe desechar por tanto con ligereza sus argumentos que propician una determinada forma de regulación, alegando que son producto de la ignorancia o de grandes desengaños.

Todas las propuestas iniciales para la regulación del comercio internacional de tecnología, hechas por un grupo numeroso de los países menos desarrollados más progresistas en la UNCTAD y en otros foros durante el período 1970-1975, encontraron, por diversas razones, una fuerte oposición por parte de los principales países occidentales exportadores de tecnología. A los países de menor desarrollo se les manifestó en incontables ocasiones que la tecnología, por ser un objeto no definido y muy complejo de las transacciones mundiales, no se prestaba a la regulación internacional; que por tratarse de propiedad predominantemente pri-

vada, no podía someterse a tal regulación; y por último, que cualquier intento de regular el comercio internacional de tecnología tendría efectos negativos sobre las corrientes tecnológicas.² Además se les advirtió que esa regulación disuadiría a los vendedores de tecnología de celebrar contratos con mercados relativamente pequeños, inseguros y subdesarrollados en países que se manifestaron demasiado ansiosos por imponer restricciones tecnológicas por el solo hecho de imponerlas.

Ahora, todos sabemos que estos argumentos generales contra la regulación de la transferencia de tecnología no resisten el menor análisis. Si la tecnología y su transferencia no pudieran definirse ni identificarse, no habríamos asistido, hace más de 100 años, a la aparición del sistema internacional de patentes, denominado con acierto sistema privado de control del comercio de tecnología por un destacado experto de los Estados Unidos en derecho internacional, el profesor C. Fatouros, de la Universidad de Georgia.³ Si las transacciones que afectan a la propiedad privada no pudieran someterse a control internacional, tampoco habría razón para acuerdos multilaterales como el GATT. Si la falta de regulación fuera la precondición del intercambio internacional de bienes y servicios, no existiría, por ejemplo, el comercio Este-Oeste, que al parecer es ventajoso para todos aquellos que participan en el mismo.

²Este último argumento, basado en pruebas parciales y tendenciosas, sigue propagándose en forma velada a través de 'encuestas científicas' realizadas por empresas comerciales que asesoran a grandes firmas internacionales. Para mayores detalles véase, por ejemplo, Business International, S.A., *Transfer of Technology - A Survey of Corporate Reactions to a Proposed Code*, Ginebra, abril de 1978.

³Véanse los documentos básicos de la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Control de Transferencia de Tecnología (Fase II), Seattle, 6 y 7 de abril de 1979.

III

Sólo en mayo de 1975, las discusiones casi metafísicas sobre la factibilidad de regular el comercio internacional de tecnología dieron lugar en la UNCTAD a un debate más pragmático, cuando los países de menor desarrollo presentaron a los países occidentales industrializados y al bloque socialista europeo un anteproyecto muy completo sobre el posible contenido de un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología. Este primer anteproyecto de medidas reguladoras internacionales en el campo del comercio de tecnología, preparado por expertos de unos 40 países de menor desarrollo, infundió nueva vida a las discusiones políticas y técnicas intergubernamentales sobre el progreso tecnológico, la transferencia de tecnología y los sistemas de propiedad industrial.

El objetivo del anteproyecto de código, preparado por los países de menor desarrollo en 1976, no era imponer incondicionalmente su contenido a productores y exportadores de tecnología, sino tan sólo demostrar que era factible la reglamentación internacional del comercio de tecnología y urgente la necesidad de iniciar negociaciones válidas sobre la materia. Este objetivo fue alcanzado. En respuesta a este anteproyecto de los países de menor desarrollo, los países industriales de occidente presentaron a fines de 1975 sus contrapropuestas (ampliadas en 1976) las que abarcaban todos los temas principales incluidos en las propuestas de los países de menor desarrollo. Es de conocimiento público que el proyecto de código presentado por los países occidentales hacía suyos muchos puntos sustantivos del proyecto de los países de menor desarrollo.

Además, hacia fines de 1976 los países socialistas europeos, grandes importadores de tecnología, decidieron participar activamente en la empresa ofreciendo su propio esquema de código. Los ulteriores anteproyectos socialistas, presentados en 1977 y 1978, abordaban todas las cuestiones principales del código en un lenguaje técnico comparable al utilizado en las propuestas de los países de menor desarrollo y occidentales. Por último, en febrero de 1978 China se sumó a las negociaciones de la UNCTAD, apoyando en general la posición de los países de menor desarrollo.

La cooperación tecnológica Norte-Sur, la transferencia de tecnología y el código de conducta fueron quizás los únicos temas sobre los que se pudo lograr un consenso mayoritario en la IV Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Nairobi en mayo de 1976. La Conferencia recomendaba que:

1. Se concluyera, para fines de 1977, la redacción de un conjunto único de propuestas para un código internacional de conducta sobre transferencia de tecnología;
2. Se diera plena libertad a los expertos encargados de la redacción del texto provisional del código para formular disposiciones tanto obligatorias como facultativas, sin perjuicio de la decisión final sobre el carácter legal del código de conducta; y
3. Finalizada la redacción del código propuesto, las Naciones Unidas convocarían en 1978 a una Conferencia negociadora internacional para redactar el documento final y "tomar las decisiones oportunas para su aprobación".

IV

Posteriormente, la UNCTAD auspició seis reuniones de expertos gubernamentales y en el cuarto trimestre de 1978 se dio comienzo a una conferencia sobre el código de conducta. Al levantarse la tercera sesión de la misma en febrero de 1979, se había avanzado bastante en la

redacción de un texto único de una posible convención sobre lo que los países de menor desarrollo denominan código de conducta y los países industriales occidentales llaman 'código voluntario', que regiría universalmente para todas las transacciones de tecnología, incluso

aquellas en que participaran los diferentes segmentos 'nacionales' de empresas transnacionales.

Sin embargo, todavía quedan pendientes tres serias discrepancias Norte-Sur: 1) la forma jurídica del convenio internacional definitivo; 2) su mecanismo para hacerlo cumplir; y 3) el número de prácticas restrictivas en las transacciones internacionales de tecnología que deben estimarse inconvenientes, según el Norte, o proscribirse según los importadores de tecnología de los países de menor desarrollo.

Examinemos las dos primeras en conjunto, ya que están muy vinculadas entre ellas. Es muy posible que se haya exagerado la magnitud de esta discrepancia en cuanto a la forma jurídica del Código, puesto que ambas partes han separado desde un principio la cuestión de la forma de la del contenido sustantivo del Código. La decisión adoptada por la UNCTAD IV de dejar de momento en suspenso los aspectos legales del Código indica el reconocimiento general, aunque algo tardío, de la íntima relación que existe entre forma legal y contenido del futuro acuerdo internacional. Este reconocimiento puede allanar el camino para una solución mutuamente aceptable de la cuestión legal al reanudarse el último período de sesiones —es de esperar que lo sea— de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Código hacia fines de 1979. Es evidente que una solución de transacción dependerá del acuerdo que se alcance sobre los medios de poner en práctica el Código de conducta, hecho al que tanto los países de menor desarrollo como los países industriales occidentales no han prestado la suficiente atención en las fases previas de las negociaciones en la UNCTAD.

Según las últimas informaciones procedentes de la UNCTAD, se está estructurando una especie de solución de transacción respecto a este segundo punto, al margen —al parecer— de la decisión final sobre la forma legal del Código. Se establecería en la UNCTAD una entidad intergubernamental con el fin de: 1) servir de foro para debatir e intercambiar ideas entre los Estados sobre cuestiones relacionadas con el Código, en particular su aplicación y la experiencia recogida de su funcionamiento; 2) realizar estudios e investigaciones destinados a promover los objetivos del Código;

3) estimular y examinar los estudios, la documentación y los informes pertinentes que provienen del sistema de las Naciones Unidas; 4) estudiar, recopilar y difundir la información sobre cuestiones relacionadas con el Código; 5) servir de foro para celebrar consultas entre Estados; y 6) organizar reuniones acerca de la aplicación de las disposiciones del Código.

Aunque el mandato de una entidad intergubernamental de esa índole dispusiera en forma explícita —como insisten los países industrializados occidentales— que no podría desempeñarse como tribunal o sacar conclusiones sobre la conducta de gobiernos o partes individuales, el hecho de que también se considere el examen periódico de la aplicación del Código y su posible revisión es muy sugerente de que, pese a ciertas interpretaciones, el papel potencial del mismo va más allá de servir sólo de marco favorable para que los Estados ejerciten sus poderes políticos y de decisión en la esfera de la transferencia de tecnología. El futuro del Código depende de su vigencia internacional y no sólo de su función legitimadora respecto de la regulación nacional.

Al menos para este autor el problema de la aplicación es mucho más importante que el aspecto legal, por razones muy sencillas. Si uno acepta que: 1) una ley en sí no rige las relaciones sociales salvo que sea respaldada por el poder de sanciones potenciales; y que 2) dentro del marco actual de transferencia de tecnología sus importadores (salvo en el caso de los países adelantados del Oeste y del Este) tienen mucho menos poder negociador (y ningún otro) que sus productores y propietarios, entonces, si no hubiese sanciones ni siquiera serviría una convención legalmente obligatoria e inflexible. Además, la legislación nacional mal puede alcanzar los objetivos deseados si no existe alguna paridad negociadora.

Por ende, la cuestión de la forma legal del código es secundaria respecto de su mecanismo de aplicación. La insistencia de los países de menor desarrollo en un código legalmente obligatorio en vez de simples pautas, equivale a que las partes más débiles admitan su extrema debilidad por lo que desearían verla disminuida a cualquier precio, incluso mediante la 'santificación' del instrumento normativo internacional.

Sólo la aplicación del código puede convertirlo en un acuerdo internacional con más valor que un simple papel escrito. Los propietarios y vendedores de tecnología tienen bien clara la importancia de ese aspecto y esperaban obtener 'pan y pedazo': pautas voluntarias y un mecanismo de aplicación reducido a un foro informal para 'observar' las prácticas de transferencia de tecnología. Según lo manifestó uno de los participantes en las negociaciones de la UNCTAD, representante de una gran potencia occidental, en una conferencia académica internacional sobre control de transferencia de tecnología, celebrada en el Wharton School de la Universidad de Filadelfia en febrero pasado, los países industriales adelantados siguen estimando inaceptable toda evaluación internacional 'cuasi-jurídica' de tales prácticas.

El autor del presente artículo espera que dicha posición se modifique dentro del marco de las compensaciones entre la cuestión del mecanismo de aplicación y la forma legal del convenio sobre regulación de la transferencia de tecnología. Sólo mediante ese juego de las

compensaciones las negociaciones pueden tener como resultado cierta forma de igualación internacional de las condiciones de transferencia de tecnología, y no sólo en un marco para la acción normativa nacional. Naturalmente, por ahora no se puede dotar al Código de automaticidad. Además, el Código podría desbaratarse debido a la competencia encarnizada por transferencia de tecnología entre los países receptores, si los propietarios de tecnología se marginaran del sistema de propiedad industrial y la mantuvieran en secreto, o por otros acontecimientos aún más imprevistos. No obstante, luego de más de un lustro de negociaciones los países de menor desarrollo pueden al menos tener la sensación de que no habrá 'explotación sin participación' de todas las partes interesadas en lo que respecta a la mayoría (si bien no todas) de las transacciones internacionales de tecnología. El hecho de alcanzar alguna vez la etapa de 'participación sin explotación' depende en gran medida de los países de menor desarrollo.

V

Estas consideraciones nos conducen al tercer problema pendiente: el del número de las prácticas restrictivas que se definirán como inconvenientes y contrarias a los intereses de los países de menor desarrollo importadores de tecnología.

El hecho de que las prácticas comerciales restrictivas hayan pasado a ser cada vez más un aspecto de política importante para los gobiernos y los organismos internacionales es el resultado de dos tendencias claramente contradictorias: en primer lugar, las políticas gubernamentales (sobre todo en los grandes países industriales), al fomentar y permitir la concentración del poder económico en los planos nacional e internacional, han facilitado inevitablemente el crecimiento del poder sobre el mercado y brindado amplias oportunidades para el uso creciente y eficaz de prácticas comerciales restrictivas por parte de las empresas privadas; y en segundo lugar, junto con el em-

pleo generalizado de tales prácticas, sobre todo por las empresas transnacionales, se ha venido a reconocer que afectan los intereses no sólo de los países de origen de las grandes empresas, sino también los de otros países.

Si bien el tema de las prácticas comerciales restrictivas se aborda en la actualidad en muchos lugares a la vez, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, es probable que el trato recibido durante las negociaciones en la UNCTAD, sobre un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología, ofrezca mejores posibilidades operativas que en otros foros, porque en ninguna parte, salvo en el proyecto de Código de la UNCTAD, se ha procurado especificar y ejemplificar todas las principales prácticas restrictivas actualmente empleadas en el comercio de tecnología. Sin embargo, el progreso logrado en ese sentido por los negociadores del Código en la UNCTAD no debe disminuir por ningún motivo la magni-

tud del desacuerdo todavía existente entre el mundo en desarrollo y los países industriales occidentales.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta se llegó, en febrero de 1979, a un acuerdo sobre las disposiciones relativas a las negociaciones exclusivas, las ventas exclusivas o los convenios de representación, y los pagos y demás obligaciones después de la expiración de los derechos de propiedad industrial. Además, se alcanzó también un acuerdo respecto de los criterios que deben aplicarse sobre la inclusión del concepto de restricción del comercio y efectos adversos sobre la corriente internacional de tecnología, sobre todo cuando las prácticas restrictivas entorpecen el desarrollo económico y tecnológico de los países adquirentes. No obstante, tras la renuncia de los países industriales para incluir en la lista de prácticas restrictivas seis aspectos que figuran en el proyecto de código elaborado por el Grupo de los 77 (limitaciones sobre el volumen y alcance de la producción; empleo de controles de calidad; obligación de utilizar marcas registradas; necesidad de aportar capital o participar en la gestión; duración ilimitada o excesiva de los acuerdos; y limitaciones sobre el uso de tecnología ya importada), hay una serie de importantes desacuerdos entre los dos grupos negociadores principales.

Según un documento de la Secretaría de la UNCTAD, presentado a la UNCTAD V en Manila, que pasa revista a los principales asuntos que se negocian en el campo de la transferencia de tecnología y del sistema de propiedad industrial, subsisten aún las siguientes dificultades respecto al capítulo del proyecto de código sobre prácticas restrictivas:

a) Si bien hay unanimidad, incluidos todos los países industriales, en que hay catorce prácticas comerciales restrictivas de carácter anti-competitivo, el Grupo de los 77 insiste en incluir las otras seis prácticas mencionadas, al margen de si son anticompetitivas o no, porque estiman que son, por una razón u otra, injustas para la parte adquirente o adversas para el desarrollo económico y tecnológico general. Esto ocurre especialmente con respecto a la obligación de utilizar marcas registradas, que no sólo fortalece el monopolio de las patentes, sino que es directamente responsable de crear preferen-

cias del consumidor orientadas hacia el exterior.

b) Dista mucho de haberse zanjado el asunto de la cobertura y el alcance de las prácticas. Los países industriales desearían referirse a ellas, simplemente como a "prácticas comerciales restrictivas", en tanto que el Grupo de los 77 sugiere en forma explícita su regulación y propone el título general de "La regulación de las prácticas y los convenios relacionados con la transferencia de tecnología".

c) Los países industriales siguen insistiendo en que es necesario no sólo enumerar las prácticas restrictivas, sino determinar si su efecto es realmente perjudicial en la práctica. Por consiguiente, desean introducir en éste, así como en otros campos que abarca el Código, el concepto de 'norma de razón' o 'interés público'. Sin embargo, el Grupo de los 77 se opone a la inclusión de un concepto de esta especie en la definición de las prácticas, aduciendo que la aplicación de la 'norma de razón' tendría el serio peligro de que las partes que las generan, sean particulares o gubernamentales, las interpretarían en forma arbitraria.

d) Por último, sobre la base de la 'participación desigual', el Grupo de los 77 defiende el derecho de las autoridades competentes del país adquirente de tecnología a desconocer, en circunstancias excepcionales, las prácticas restrictivas proscritas por el Código, siempre que en definitiva y en materia de desarrollo no tenga efectos adversos sobre su economía nacional. Los países industriales no aceptan una cláusula de excepción de esta especie en el Código.

En suma, si bien ya se vislumbra el trato que recibirá el problema de las prácticas comerciales restrictivas en el Código de la UNCTAD, el proceso de negociación internacional ha sido prolongado y difícil. Es más, tal vez no se habría llegado jamás a ese grado de minuciosidad si no hubiera sido por los conocimientos técnicos existentes en el seno del Grupo de los 77 como consecuencia de la introducción reciente, en muchos países de menor desarrollo, de una legislación sobre prácticas comerciales restrictivas. Esa nueva legislación es fruto, más que nada, de una doble inquietud, primero, acerca de la estructura del poder económico en sí, derivada de los acontecimientos

históricos y de la dependencia económica de las economías industriales avanzadas; y segundo, acerca de la capacidad de la mayoría de las grandes empresas extranjeras de emplear su poder en perjuicio de los grandes intereses nacionales mediante la fijación de sobreprecio a la tecnología y a los bienes y de controlar la manufactura y distribución de productos. No es casual que estas inquietudes se hallen reflejadas en la presentación más minuciosa que se conoce de 40 prácticas restrictivas en el primitivo proyecto de código, elaborado por el Grupo de los 77.

La disminución de esta lista original a 20 prácticas, entre 1975 y 1978, no debe entenderse como que el Grupo de los 77 reconoce la improcedencia de la mitad de las prácticas señaladas por sus expertos. Por el contrario, en aras de llegar a un mutuo consenso las 20 'faltantes' se incorporaron en la lista básica más breve o se trasladaron a otras partes del proyecto de Código, dándoles un nuevo lenguaje jurídico.

Tal como ocurre en el caso de la legislación nacional sobre prácticas comerciales restrictivas, sería falta de realismo e ingenuo suponer que toda regulación internacional de tales prácticas, incluida la que pueda surgir del Código de la UNCTAD para la transferencia de tecnología una vez aprobado, puede de por sí cauterizar la concentración de poder económico y su intrusión en el proceso de desarrollo en los países de menor desarrollo. Hay que subrayar que la regulación internacional de las prácticas comerciales restrictivas fracasará a menos que los países individuales 1) establezcan sus propias estrategias de desarrollo; 2) elaboren y ejecuten políticas destinadas a incrementar su capacidad económica y tecnológica interna; y 3) introduzcan una legislación nacional contraria a las prácticas comerciales restrictivas —definidas en forma más general de lo que aparecen en legislaciones similares vigentes en los países industriales o en agrupaciones de ellos como la Comunidad Económica Europea.⁴

VI

Estos tres grandes problemas pendientes están muy vinculados con la divergencia de criterios Norte-Sur sobre el papel de los intereses privados en el proceso internacional de transferencia de tecnología.

La posición oficial actual de los países industriales occidentales se basa en el convencimiento de que la inversión privada y las actividades afines, como concesión de patentes y contratos de servicio y gestión, entre otras, representan el método más eficaz para la transferencia internacional de tecnología. Esta suposición da pie para que aboguen por una política liberal de inversiones con un mínimo de intervención gubernativa en ambos polos del proceso de transferencia de tecnología, es decir, en los países vendedores y adquirentes, sumada a la insistencia en mantener lo que se ha denominado tradicionalmente un ambiente estable y predecible en materia de inversiones.

Estas convicciones no son compartidas por la mayoría de los países de menor desarrollo,

incluso por aquellos que siguen políticas bastante liberales frente a la inversión extranjera. Estos países no niegan que gran parte de la tecnología disponible es de propiedad privada, y aceptan el derecho de sus propietarios a una retribución razonable, pero la mayoría estima que el énfasis excesivo en el papel de la inversión privada como portadora del progreso tecnológico o proviene de la intención de defender intereses particulares de los exportadores de tecnología o refleja confusión respecto a la cuestión fundamental del desarrollo tecnológico y de la transferencia de tecnología a los países de menor desarrollo. Según estos últimos, el progreso tecnológico y el comercio de tecnología no pueden considerarse en el plano internacional simplemente como un conjunto de transacciones privadas.

⁴UNCTAD, *Control of Restrictive Business Practices in the European Economic Community*, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, TD/B/608, Ginebra, 1977.

Aunque la mayoría de las personas del Occidente industrial equiparan la transferencia de tecnología con la difusión de conocimientos técnicos de dominio privado, los países de menor desarrollo entienden que la verdadera transferencia de tecnología sólo se produce cuando esos conocimientos se incorporan al acervo del saber disponible, de modo que la sociedad receptora pueda emplearlos para diversos fines. Uno de ellos —quizás el más importante para los países de menor desarrollo— es el de formar una capacidad tecnológica propia, más o menos autónoma, para que puedan decidir acerca de la importación del conocimiento, su adaptación a las condiciones locales y su uso en objetivos sociales generales.

Si la capacidad tecnológica local no se entiende exclusivamente como la capacidad del sector industrial privado, y si la transferencia de tecnología tampoco se entiende como la difusión de conocimientos privados dentro de empresas individuales, sino como un proceso social, entonces resulta difícil defender el argumento de que un solo cauce, como la inversión privada extranjera —que ahora se equipara cada vez más con las empresas transnacionales— representa el mecanismo de transferencia exclusivo, mejor y más expedito. Hay pruebas de sobra, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, de que la propagación de conocimientos en una empresa, grande o pequeña, es muy escasa, dado el carácter patrimonial de los

mismos y el legítimo interés de su dueño en reservárselos por razones competitivas. De ser así, las transferencias de esa especie no bastan para un país en desarrollo, incluso si son reguladas. Es evidente que se necesitan transferencias de otra índole a través de mecanismos distintos para ampliar la gama de conocimientos científicos y tecnológicos disponibles para la sociedad en su conjunto, incluidos los disponibles para el Estado y el sistema educativo.

Asimismo, se requiere una serie de mecanismos de transferencia dentro del contexto del subdesarrollo para otro fin importante: en los países de menor desarrollo se necesita la capacidad tecnológica del Estado y del sistema de educación superior para garantizar los usos sociales del conocimiento privado. Este problema no surge en los países adelantados, porque cuentan con el equilibrio científico y tecnológico entre los principales segmentos de la sociedad, que se ha establecido paulatinamente durante los últimos cien años. Sin embargo, la situación es muy diferente en el mundo subdesarrollado, que está retrasado, entre otros motivos, porque carece de la mínima capacidad científica y tecnológica global necesaria. Esa capacidad debe formarse con el esfuerzo interno, con el respaldo de las importaciones de conocimientos (o sea, transferencia de tecnología) —respaldo que difícilmente es automático y que debe estar sometido a la regulación internacional y nacional.

VII

Hay dos factores políticos muy importantes que obran a favor de la elaboración y aceptación internacional de algún código de conducta, probablemente en 1980. Por ahora, la regulación de la transferencia de tecnología es el único punto concreto del extenso temario de cuestiones económicas Norte-Sur, en que tanto los países de menor desarrollo como el Occidente han podido pasar de una etapa de debate general y recriminaciones mutuas a una de labor conjunta sobre propuestas técnicas y operativas. Como es obvio que nadie desea volver a violentas confrontaciones políticas, el interés general en proseguir las negociaciones

sobre la regulación internacional de la transferencia de tecnología —aunque sólo sea para demostrar que es posible el diálogo entre los países desarrollados y en desarrollo— podría prevalecer sobre los círculos de los principales países industriales, y sobre todo de los Estados Unidos, los que —adoptando una visión a corto plazo más estrecha— no se opondrían en absoluto a transformar estas negociaciones en la UNCTAD en otra Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El otro factor importante que contribuye a una solución de transacción respecto al Código es que de prolongarse su aprobación aumenta-

ría el riesgo de que algunos países de menor desarrollo comenzaran a idear sistemas reguladores nacionales restrictivos en forma unilateral que podrían incidir negativamente sobre las exportaciones internacionales de tecnología. En esas condiciones, muchas personas del Occidente industrial exportador de tecnología estiman que sería mejor una regulación razonable del comercio internacional de tecnología —mucho mejor en todo caso que una maraña de planes nacionales restrictivos. De aprobarse sin mucha demora, una regulación internacional de esta índole ofrecería normas básicas en muchos países en desarrollo para esquemas internos similares que tomarían en debida consideración los intereses de todas las partes interesadas.

Una pregunta que continúan haciéndose muchos países industrializados occidentales es el porqué de una acción internacional, si los problemas del comercio internacional de tecnología pueden resolverse con legislación nacional. A la luz de las evidencias disponibles, la

respuesta parece bastante simple. Los problemas en juego son demasiado grandes, demasiado importantes y complejos para ser tratados exclusivamente en el plano nacional en un momento en que el Norte habla de interdependencia y el Sur subraya la necesidad del Nuevo Orden Económico Internacional. La tecnología —su desarrollo y su transferencia— constituye un problema mundial y debe abordarse a este nivel. No se trata tan sólo de la necesidad urgente de contar con un conjunto de normas mutuamente aceptables y aplicables al único sector del comercio mundial no sujeto a acuerdos multilaterales, sino que todo el debate en su conjunto posee un enorme valor educativo para los países desarrollados, en desarrollo y socialistas. Es ayudarlos a todos no sólo elaborar reglas generales para las transacciones de tecnología, sino también definir las condiciones de una transferencia tecnológica socialmente útil y esclarecer el problema crucial de la contribución de la tecnología al desarrollo.

La reforma económica internacional y la distribución del ingreso

*William R. Cline**

I

La distribución del ingreso mundial

Una de las principales metas del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) es lograr una distribución más equitativa del ingreso a través de todo el mundo. Las mejores pruebas disponibles indican que la distribución del ingreso mundial (en principio, a partir de la familia como unidad) es la que aparece en el cuadro 1 y se basa en la paridad adquisitiva de los tipos de cambio estimada por Kravis y colaboradores, y en las informaciones sobre la distribución del ingreso nacional compiladas por el Banco Mundial. La primera estimación (Kravis y otros) presupone una total igualdad dentro de los países, mientras que la segunda (Cline) incorpora datos sobre la distribución del ingreso dentro de los países (la información se refiere a 68 países desarrollados y en desarrollo, excluidos los del bloque socialista).

Es indudable que la distribución mundial es muy desigual. De hecho, en lo que toca a la distribución, la economía mundial es ligeramente más desigual que la más desigual de las economías nacionales (tales como las de Brasil y Colombia). Por otra parte, las diferencias relativas del ingreso por habitante (y naturalmente las absolutas) entre países fueron aumentando durante los últimos decenios.¹

No obstante, el cuadro 1 revela claramente que gran parte de la desigualdad que se comprueba en el mundo emana de la inequitativa distribución dentro de los países. Como se indica en la primera columna (que hace abstracción de la desigualdad dentro de los países), la participación del 40% más pobre de la humanidad en el ingreso mundial sería el doble más alta si los ingresos fueran iguales dentro de los países.

Cuadro 1

ESTIMACIONES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO MUNDIAL, 1972

(Porcentaje del ingreso total)

	Kravis, Heston, Summers	Cline
40% inferior de los que perciben ingresos	8.4	4.1
50% siguiente	58.0	45.6
10% más alto	33.6	50.2
Coefficiente de Gini	n.a.	0.67

*Senior Fellow, The Brookings Institution.

¹Véase Simon Kuznets, "The Gap: Concepts, Measurement and Trends", en G. Ranis, *The Gap Between Rich and Poor Nations*, Macmillan, 1972.

Fuente: I. Kravis, A. Heston y R. Summers, "Real GDP per Capita for More than One Hundred Countries", en *The Economic Journal*, 88 (350), junio de 1978, pp. 125-142; y William R. Cline, "Commodity Prices and the World Distribution of Income", versión mimeografiada, 1979.

II

La estrategia de desarrollo y la distribución

A estas alturas debería resultar evidente que la desigual distribución del ingreso *dentro* de un país en desarrollo no es ni requisito previo ni consecuencia inevitable del crecimiento. Si bien la curva inversa en forma de U, de Kuznets (que relaciona la concentración del ingreso con el nivel de ingreso por habitante) se ha confirmado como modalidad estadística,² a menos que se mejore con la incorporación de otras variables propias de la política interna, tiene mucho menos poder explicativo que el concepto de las 'tendencias de crecimiento industrial' (que relaciona las estructuras industriales con el ingreso por habitante). Los ejemplos contrastantes de Taiwán y Corea, por una parte, y de Brasil y México, por la otra, son clara prueba de que puede producirse un crecimiento acelerado en condiciones de distribución igual o desigual del ingreso.

Las condiciones políticas y la estrategia de desarrollo fijan el rumbo de la distribución del ingreso. Es posible que el factor singular más importante que distingue el modelo Taiwán-Corea del modelo Brasil-México haya sido la diferencia en la distribución inicial de los activos, más que nada por el hecho de que en el primer caso se procedió a una reforma agraria radical, mientras que en el segundo no se hizo tal reforma. Esta diferencia de las condiciones iniciales, determinada por la situación política, se ha acentuado por la aplicación de estrategias de desarrollo contrapuestas que son, respectivamente, de alta densidad de mano de obra (con exportaciones de manufacturas) y de alta densidad de capital.

Las empresas transnacionales. ¿Qué papel desempeñan las fuerzas externas en la determinación de la distribución interna del ingreso? Prácticamente la única justificación del argumento de que la desigualdad de los países menos desarrollados puede atribuirse a in-

fluencias provenientes de fuera es la idea de que las empresas transnacionales sólo aplican tecnología de alta densidad de capital. Si bien es cierto que hay algunas indicaciones de que estas empresas utilizan tecnología que requiere más capital que la utilizada por las empresas nacionales,³ de ello no puede deducirse que las inversiones extranjeras aumentan la concentración del ingreso nacional. En realidad, debería aumentar la participación de la mano de obra en la economía (al acrecentar la disponibilidad de capital y reducir la rentabilidad del capital en el plano interno), y las empresas transnacionales probablemente sólo empeorarán la distribución del ingreso nacional si admitimos las poco probables hipótesis de que las inversiones extranjeras desplacen a las nacionales, de manera que no aumente el capital social total, y de que la estructura de pagos a los trabajadores sea más asimétrica que la de las empresas nacionales.

Las necesidades humanas básicas. Si bien la desigualdad de los países menos desarrollados proviene básicamente de los propios países, por lo general las fuerzas externas procuran reducirla. Los programas de préstamos de los países donantes y de los organismos internacionales han puesto énfasis en la distribución del ingreso y los programas destinados a satisfacer las necesidades humanas básicas están en boga. Al cabo de decenios en que los donantes sólo hicieron hincapié en el crecimiento, el cambio de estilo ha sido acogido con beneplácito. Con todo, el aspecto político es delicado. Los países en desarrollo temen que el concepto de necesidades humanas básicas constituya un mecanismo para intervenir en sus asuntos internos, mientras que algunas de las razones que mueven a los donantes provocan recelo; ya que las necesidades humanas básicas (así como los

²Montek Ahluwalia, "Income Distribution and Development: Some Stylized Facts", en *American Economic Review*, Nashville, TN, mayo de 1976.

³Véase Samuel A. Morley y Gordon W. Smith, "Limited Search and the Technology Choices of Multinational Firms in Brazil", en *Quarterly Journal of Economics*, Nueva York, 1977, pp. 263-287.

'derechos humanos') pueden ser utilizados como consigna por los contrarios a toda clase de asistencia. Además, los principios económicos del concepto de necesidades humanas básicas son inciertos, puesto que es difícil distinguir entre el simple mantenimiento del consumo y la 'inversión' en los seres humanos, pero en definitiva, lo más probable es que la tendencia a satisfacer las necesidades humanas básicas sea apropiada a la luz de los criterios económicos si se aplican ponderaciones y tasas de descuento razonables a los factores no económicos o de equidad. La aplicación debe ser flexible: cuando todo un país es pobre y la distribución relativamente pareja, es probable que centrarse únicamente en el crecimiento resulte más eficiente desde el punto de vista social que limitar la ayuda al tipo de proyectos que tradicionalmente se encuentra en una lista de las necesidades humanas básicas.

Dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional, es fundamental que los programas de donaciones se centren en la distribución del ingreso (o en la satisfacción de las necesidades humanas básicas), porque la transferencia de recursos es tan limitada que para influir algo en la equidad mundial debe concentrarse en los más pobres. Por otra parte, es probable que logren canalizarse más recursos si los legisladores de los países donantes piensan que se destinarán a programas inspirados en el sentido de equidad ("no hay que gravar a los pobres del país para ayudar a los ricos

del extranjero"). Por estas razones, es importante acabar con el desafortunado predominio que ha tenido el problema de la 'soberanía' en las Naciones Unidas y en otros foros.

América Latina, la pobreza y la asistencia en condiciones concesionarias. Uno de los aspectos más difíciles de las relaciones Norte-Sur es la cuestión de si debería o no otorgarse ayuda en condiciones concesionarias a América Latina para financiar proyectos que contribuyan a corregir la desigualdad de los ingresos (por ejemplo, para el desarrollo de las regiones de bajos ingresos). La dura realidad es que los recursos para esta clase de asistencia son tan escasos y la mayor parte de la población de África y de Asia tanto más pobre que la de América Latina, que escasamente se justifica otorgar ayuda en condiciones concesionarias a la mayoría de los países latinoamericanos. Los préstamos relacionados con el mercado (*market-related loans*) otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ya contienen características concesionarias (su plazo es más largo y las tasas de interés inferiores a las existentes en el mercado de capital privado) y son vehículo apropiado para los beneficiarios de ingresos medios. Sin embargo, como cuestión de política para los donantes, si el Norte desea influir en el aumento de la equidad en el Sur, es importante que incluso estas corrientes de ayuda se destinen a programas basados en este principio de equidad.

III

Las reformas del Nuevo Orden Económico Internacional y la distribución del ingreso entre los países

¿Qué efecto tendrían eventualmente las reformas del Nuevo Orden Económico Internacional en la distribución mundial del ingreso?

Productos básicos

a) *Alzas de precios.* El elemento más destacado de la lista de exigencias impuestas por los países menos desarrollados al Nuevo Orden

Económico Internacional ha sido la política en materia de productos básicos. Partiendo de un caso extremo, ¿qué pasaría con la distribución mundial del ingreso si, de algún modo, los países menos desarrollados pudieran elevar radicalmente los precios de sus exportaciones de materias primas, repitiendo la experiencia de la OPEP? Si bien la posibilidad de que ello suceda es en extremo improbable, debido a la

elasticidad de la demanda, a la fragmentación de los proveedores y a la importancia de los proveedores de los países industrializados, desde el punto de vista abstracto la cuestión es bastante importante. Los teorizadores del 'intercambio desigual', tales como Emmanuel,⁴ sostienen que la forma de aumentar la equidad en el plano internacional consiste en mejorar la relación de intercambio de los países menos desarrollados, y es indudable que gran parte de la calurosa acogida que brindaron inicialmente los países menos desarrollados a la idea de crear un fondo común para productos básicos obedeció a su confianza en que podría utilizarse como mecanismo para ampliar los resultados de la OPEP a otros productos básicos.

Un estudio reciente del que escribe⁵ simula los efectos que provocaría sobre la distribución mundial del ingreso la cuadruplicación de los precios de varios productos básicos de exportación de los países menos desarrollados (azúcar, café, cacao, té, caucho natural, algodón, yute, mineral de hierro, bauxita, petróleo, cobre y estaño), utilizando 1972 como año base y partiendo del supuesto de la total inelasticidad-precio de la demanda. Los resultados no son alentadores para el 'poder de los productos básicos' como camino para alcanzar la igualdad global, ya que estas alzas de precios elevan la participación del 40% más pobre de la humanidad de 4.15% del ingreso mundial a 4.28%, suponiendo que no varíe la distribución entre países. Si se parte del supuesto nivelador de que, en el caso de cada país, las ganancias netas son apropiadas por el 40% más pobre y de que las pérdidas netas lo sean a expensas del 20% más rico, la cuadruplicación de los precios de los productos básicos elevaría la participación del 40% más pobre en el ingreso mundial de 4.15% a 4.70% (los coeficientes de Gini son 0.673, 0.669 y 0.658 para el año base y las dos simulaciones respectivamente).

El hecho de que ni siquiera alzas extremas de los precios de los productos básicos logren nivelar el ingreso mundial indica que la pro-

ducción se encuentra dispersa entre países ricos y pobres, y que el comercio de productos básicos sólo representa una pequeña fracción del ingreso mundial. Expresado en términos más generales, los resultados de la simulación indican que la 'equidad mundial' no constituye una base sólida para apoyar el alza de los precios de los productos básicos.

b) *Estabilización de los precios.* Como reforma del Nuevo Orden Económico Internacional la estabilización de los precios de los productos básicos es más promisoría, puesto que aumentaría el ingreso mundial al permitir un ajuste más fácil, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Behrman⁶ ha estimado que en el decenio comprendido entre 1963 y 1972, la presencia de existencias reguladoras que hubieran limitado las fluctuaciones de los precios a 15% en torno a los niveles de la tendencia, habría aumentado el ingreso de los Estados Unidos en 15 mil millones de dólares al facilitar la aplicación de políticas de pleno empleo, y evitar los efectos inflacionarios de las alzas de precios de los productos básicos. El autor también estima las ventajas estáticas en materia de bienestar que obtienen los países menos desarrollados de la estabilización de los precios de los productos básicos, aunque probablemente serían mayores los beneficios dinámicos no estimados de bienestar que van unidos a una situación interna más estable desde el punto de vista macroeconómico (en los países menos desarrollados) así como los provenientes del estímulo a las inversiones en productos básicos que posibilita la reducción de la incertidumbre.

La estabilización de los precios de los productos básicos beneficiaría tanto a los países ricos como a los países pobres y, por lo tanto, aumentaría el ingreso mundial, pero probablemente no lo redistribuiría en forma significativa. En marzo de 1979 los países industrializados y en desarrollo acordaron en principio establecer un fondo común para estabilizar los precios de los productos básicos. Aún queda por demostrar si el fondo adoptará decisiones

⁴A. Emmanuel, *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*, Nueva York, Monthly Review Press, 1972.

⁵William R. Cline, "Commodity Prices and the World Distribution of Income", Washington, D.C., mimeografiado, 1979.

⁶Jere R. Behrman, *International Commodity Arrangements: An Evaluation of the UNCTAD Integrated Commodity Programme*, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1977.

obligatorias y si su creación conducirá a celebrar nuevos acuerdos sobre productos básicos. Sin embargo, el presunto fondo común constituye un importante fruto concreto (o cuasi fruto) de las complicadas negociaciones Norte-Sur que tuvieron lugar durante los últimos cinco años.

Ayuda en condiciones concesionarias. Uno de los instrumentos que eventualmente podrían revestir importancia para la redistribución del ingreso mundial es la asistencia en condiciones concesionarias. De un ingreso mundial de aproximadamente 5 billones de dólares, el 40% más pobre del mundo recibe alrededor de 4%, o 200 mil millones de dólares. En 1977, los países de la OCDE suministraron 15 mil millones de dólares en esta clase de ayuda (la OPEP proporcionó otros 5.7 mil millones de dólares), es decir, 0.31% de su producto interno bruto. Si los países de la OCDE alcanzaran la meta de 0.7% del producto interno bruto, fijada por las Naciones Unidas, y si los 19 mil millones de dólares adicionales de asistencia se canalizaran totalmente hacia el 40% más pobre del mundo, éste incrementaría su ingreso aproximadamente en 10% (cabe observar que este aumento del ingreso de los pobres sería casi igual al logrado bajo el supuesto, en extremo poco factible, de que se cuadruplicaran los precios de los productos básicos, concentrándose los beneficios en los pobres y las pérdidas en los ricos).

Sin embargo, la realidad política no es favorable a un incremento masivo de la ayuda en condiciones concesionarias. Dado el pausado ritmo de crecimiento, la elevada inflación y el desempleo de los países industrializados, los legisladores se inclinan más por reducir los presupuestos.

Reforma del comercio. La ronda de negociaciones comerciales que acaba de terminar en Tokio constituye un logro importante para los países en desarrollo, ya que los aranceles que gravan sus productos a través del mundo disminuirán alrededor de 25%. En vez de poner énfasis en que esta reducción es inferior al promedio global (alrededor de 33%), los responsables de formular las políticas en los países menos desarrollados deberían reconocer que este resultado de las negociaciones es algo caído del cielo (y que a cambio de él

ellos mismos hicieron pocas concesiones). No obstante, otros resultados de las negociaciones son menos favorables. Un nuevo acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos y la industria textil podría reducir de 6 a 2% el crecimiento de las cuotas de los países menos desarrollados en muchos rubros, debido a la necesidad de apaciguar a la industria frente a la baja de los aranceles que gravan las importaciones de Japón y de Europa. Por otra parte, los nuevos códigos sobre salvaguardias y derechos de contrapartida también tienen repercusiones que eventualmente podrían perjudicar a los países menos desarrollados (por ejemplo, si se utilizaran 'salvaguardias selectivas' como garrote para obligar a establecer cuotas voluntarias, mientras que la eliminación gradual obligatoria de los subsidios a las exportaciones podría ser incompatible con la eficiente fijación de precios sombra para las divisas).

La necesidad de reformas al comercio va mucho más allá de la liberalización lograda en la Ronda de Tokio. El régimen de cuotas para los textiles no es el único aspecto restrictivo del comercio Norte-Sur. El sistema comercial se ve entorpecido por las salvaguardias que protegen al calzado y a los televisores y por las diversas formas de restricciones que afectan al acero, los astilleros y la industria electrónica. Una reforma exigiría eliminar tales restricciones, pero en la práctica los países menos desarrollados podrán considerarse felices si por lo menos se logra detener la protección.

La protección aumenta la desigualdad de la distribución mundial del ingreso, limitando el proceso de nivelación de los precios de los factores a través del comercio. En los países industrializados se puede mantener más pareja la distribución elevando la demanda de mano de obra; Balassa⁷ señala que el contenido de mano de obra por cada mil millones de dólares que los países industrializados importan desde los países menos desarrollados es superior al que tiene mil millones de dólares de exportaciones a estos últimos. Sin embargo, incluso en los países industrializados hay factores que se contrapesan: la protección contra los países

⁷Bela Balassa, "The Changing International Division of Labour in Manufactured Goods", Washington, D.C., mimeografiado, 1979.

menos desarrollados limita el abastecimiento de importaciones de bajo costo, seguramente, perjudicando más a los consumidores de bajos ingresos,⁸ mientras que en el caso de los países menos desarrollados, la protección extranjera (y para estos efectos la suya propia), concentra la distribución del ingreso al desviar la demanda de producción desde bienes de alto coeficiente de mano de obra hacia bienes de alta densidad de capital. Entre los países menos desarrollados puede que, irónicamente, la mayor libertad del comercio a través del mundo tienda a concentrar el ingreso a corto plazo, porque los países de ingresos medios, y no los de ingresos bajos, habrán de captar la mayor parte del incremento en los mercados.

En lo que se refiere a las preferencias arancelarias, reforma comercial propugnada desde hace mucho por la UNCTAD, se ha llegado al consenso de que han contribuido muy poco a las exportaciones de los países menos desarrollados debido a los máximos y a las exclusiones que las acompañan y además, que el marco político hace en extremo improbable toda liberalización significativa en el futuro.

Así, pues, la 'reforma' del comercio que se logre en la práctica consistirá simplemente en por lo menos mantener el actual grado de apertura de los mercados mundiales. Al reducir al mínimo las posibilidades de guerras comerciales, los nuevos códigos sobre las barreras no arancelarias y las negociaciones arancelarias de Tokio deberían contribuir a lograr esta 'reforma'.

Alivio de la carga de la deuda. A fines de 1976, la deuda pública externa de los países en desarrollo llegaba a 160 mil millones de dólares estadounidenses.⁹ En las primeras etapas de las deliberaciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, algunos voceros del Tercer Mundo se mostraron partidarios de generalizar el alivio de la carga de la deuda como medio de aumentar la equidad internacional. No obstante, a estas alturas se acepta ampliamente que ello resultaría contraproducente para los países de ingresos medios, porque comprometería su

clasificación a los efectos de obtener créditos y detendría la afluencia de capital. Al mismo tiempo, gradualmente ha disminuido el temor a la proliferación de los casos de incumplimiento del pago de la deuda, con el consiguiente colapso de los centros financieros de los países industrializados, puesto que ha quedado de manifiesto que después de los ajustes por concepto de inflación, y en vista del aumento de las entradas de las exportaciones, el problema de la deuda de los países menos desarrollados no es peor que a comienzos de los años setenta (antes del fuerte endeudamiento de 1974-1975).

De todos modos subsisten dos cuestiones. La primera de ellas es el peligro de que se planteen problemas para el servicio de la deuda (como los surgidos últimamente en Zaire, Perú y Turquía). La segunda es la posibilidad de condonar la deuda de los países más pobres como medio de prestar asistencia. Las negociaciones internacionales relacionadas con el 'ajuste retroactivo de los plazos' para los países menos desarrollados pobres han logrado un avance modesto mientras que los intentos de definir las 'características' de la deuda que justifican su renegociación por parte de los países de ingresos medios tuvieron menores resultados. En lo que toca a la distribución mundial del ingreso, la condonación de las sumas que adeudan los países pobres a los gobiernos donantes es un mecanismo bastante prometedor. De esta manera podrían transferirse anualmente alrededor de 2.4 mil millones de dólares a los países pobres si los donantes no redujesen la suma que destinan a asistencia. (Hasta ahora los acuerdos se mantienen muy por debajo de la cifra antes señalada porque se limitan a una pequeña lista de "países en desarrollo menos adelantados".) En general, el potencial de nivelación del ingreso mundial a través del alivio de la carga de la deuda puede compararse con el de un leve incremento de las corrientes globales de ayuda.

El servicio de refinanciamiento con 'características' específicas para los países de ingresos que se encuentran en situación difícil no influiría gran cosa en la distribución mundial del ingreso, porque seguramente los nuevos créditos se otorgarían a tipos de interés rela-

⁸William R. Cline, *Imports and Consumer Prices: A Survey Analysis*, Washington, D.C., American Retail Federation, 1978.

⁹Banco Mundial, *Annual Report*, 1978.

cionados con el mercado, limitándose el suministro de fondos concesionarios.

Algunos analistas hacen hincapié en el peligro de que el alto endeudamiento de los países menos desarrollados signifique estancamiento en los próximos años debido a que tales países, que generalmente son de ingresos medios, reducen el crecimiento para mantener la deuda dentro de límites manejables.¹⁰ Sin embargo, la desaceleración del crecimiento representa el precio que debe pagarse por el crecimiento más dinámico registrado durante la recesión mundial de 1974 y 1975. De 1973 a 1975, cuando el crecimiento de los países de la OCDE bajó de 5.9 a -0.9%, el de los países menos desarrollados no productores de petróleo sólo se redujo de 7.3 a 4.1%. La disminución podría haber sido mucho mayor a no ser por el fuerte endeudamiento para financiar los déficit de cuenta corriente.¹¹ Con una alta tasa de descuento en el tiempo, lo más probable es que el mayor crecimiento previo fuese una estrategia adecuada, pero no debería sorprender que su consecuencia fuese la posterior desaceleración del crecimiento. Hasta que el crecimiento del centro recobre su dinamismo, el límite de las posibilidades de producción de los países menos desarrollados se mantendrá dentro de una trayectoria temporal más lenta que la anterior y los intentos de lograr un crecimiento más acelerado (o mantener las altas tasas de crecimiento anteriores), agravarán el desequilibrio externo. El problema sólo se resolverá reaccelerando el crecimiento del centro o, en su defecto, adoptando una nueva estrategia de crecimiento que dependa menos de factores externos, toda vez que tal alternativa exista.

El sistema monetario internacional. Hace diez años se confiaba en poder armonizar la reforma monetaria con la asistencia a los países en desarrollo (DEG vinculados a la ayuda). Triffin y otros¹² han sostenido que el sistema actual de tipos de cambio y reservas discrimina

contra los países menos desarrollados, porque sus monedas no se utilizan como monedas de reserva y porque no gozan de señoreaje. Por lo tanto, en principio, la reforma monetaria podría contribuir a nivelar la distribución del ingreso entre los países.

Las perspectivas de que la vinculación de los DEG con la asistencia para el desarrollo origine corrientes de ayuda importantes son bastante escasas. Lo más probable es que en los próximos años se emitan cantidades relativamente pequeñas de DEG. Si se crease un 'vínculo', éste tendría que centrarse únicamente en los países más pobres para que resulte más efectivo para la redistribución pero, como lo demuestran las propuestas formuladas en el seno del Comité de los Veinte, la política de los países menos desarrollados probablemente conduciría a un sistema de distribución basado en cuotas del FMI, que favorece a los países menos desarrollados de ingresos medios.

En lo que toca a la premisa de que el sistema actual beneficia a los centros de reservas, la extrema renuencia de Alemania y el Japón a permitir que otros países mantengan sus monedas como reserva revela que al tomarse en cuenta todos los factores, incluido el pago de intereses, el señoreaje de los centros de reserva es negativo.

Otra cuestión propia de la reforma monetaria que afecta a los países menos desarrollados es la que se refiere a si los tipos de cambio entre los países industrializados deben ser flexibles o fijos. Entre los primeros se reconoce cada vez más que los tipos de cambio fijos entre los países industrializados no son factibles y pueden traducirse en mayores restricciones al comercio y a las corrientes de capital que en un régimen de tipos de cambio flexibles. No obstante, de aquí se desprenden algunas consecuencias para la distribución mundial del ingreso: cualquiera que sea el sistema más conveniente para las economías de los países industrializados, casi ciertamente será el que convendrá más a los países menos desarrollados debido a los beneficios provenientes del crecimiento más acelerado del centro.

Transferencia de tecnología. Si bien la transferencia de tecnología a menor costo hipotéticamente contribuiría a redistribuir el ingre-

¹⁰Albert Fishlow, "Debt Remains a Problem", en *Foreign Policy*, N.º 30, segundo trimestre de 1978.

¹¹J. Holsen y J. Waelbroeck, "The Less Development Countries and the International Monetary Mechanism", en *American Economic Review*, mayo de 1976.

¹²En Jan Tinbergen y otros, *RIO: Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome*, Nueva York, E.P. Dutton, 1976.

so de Norte a Sur, las reformas 'extremas' tales como debilitar paulatinamente los derechos de patente que perciben los países industrializados detendrían la corriente de nuevas invenciones y reducirían el ingreso real total. Sin embargo, en la situación de 'monopolio bilateral' de las empresas transnacionales frente a los países menos desarrollados hay amplio campo para que estos últimos puedan negociar en mejores condiciones. A manera de ejemplo

pueden citarse las restricciones al pago de derechos de patente y los requisitos de contenido y propiedades nacionales, que impone el Pacto Andino y algunos analistas sostienen que en la actualidad los países menos desarrollados son generalmente los que han llevado la voz cantante en las negociaciones (en parte debido al 'trato obsolecente' de acuerdo con el cual el poder negociador del anfitrión aumenta después de amortizada la inversión).¹³

IV

Propuestas del Nuevo Orden Económico Internacional: síntesis

Un estudio realizado últimamente por el Consejo para el Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Council)¹⁴ contiene estimaciones cuantitativas de los beneficios y costos económicos de varias propuestas del Nuevo Orden Económico Internacional, las que se resumen en el cuadro 2. El logro de la meta de asistencia equivalente a 0.7% del producto interno bruto es la reforma que mejor contribuiría a reducir la desigualdad internacional. Esta reforma no sólo generaría una mayor corriente neta de beneficios para los países menos desarrollados sino que, además, dichos beneficios se centrarían en los países menos desarrollados más pobres y el costo sería sufragado por los países industrializados. La condonación de la deuda tendría efectos similares, pero su alcance sería menor.

La estabilización de los precios de los productos básicos, las reservas de cereales y la liberalización del comercio constituyen otra clase de reforma que favorece tanto a los países industrializados como a los países menos desarrollados, principalmente los de ingresos medios. Estas reformas influirían bastante en el crecimiento económico mundial, en especial si

se considera que las estimaciones del cuadro subestiman los beneficios que obtienen los países menos desarrollados como consecuencia de la estabilización de los precios de los productos básicos, pero probablemente no alterarían la distribución mundial del ingreso.

Otro tipo de reforma son los nuevos mecanismos de ayuda automáticos, que van del vínculo de ayuda de los DEG y las ventas de oro del FMI a las entradas provenientes de los recursos marinos. Al admitir el límite de 200 millas como zona económica se ha dado ya la mayor parte de la ayuda que podría provenir de tales recursos. Una de las propuestas más interesantes de ayuda automática es la devolución de las sumas recaudadas por concepto de aranceles a los países menos desarrollados exportadores, con lo cual se obtendría una cifra estimada en 7 000 millones de dólares al año. Si bien estos recursos se canalizarían principalmente a los países menos desarrollados de ingresos medios, contribuirían a una distribución equitativa en el plano mundial.

No obstante, al revisar toda la gama de reformas enumeradas en el cuadro 2 y considerando que muchas de ellas son poco factibles desde el punto de vista político, es evidente que no puede esperarse que el programa de reformas del Nuevo Orden Económico Internacional habrá de contribuir gran cosa a nivelar la distribución mundial del ingreso. Incluso partiendo del supuesto extremadamente optimista

¹³Véase C. Fred Bergsten, Thomas Horst y Theodore H. Moran, *American Multinational and American Interests*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1978.

¹⁴William R. Cline, *Policy Alternatives for a New International Economic Order*, Nueva York, Praeger Publishers, 1979.

de que se apliquen todas estas reformas, el beneficio neto que obtendrían los países menos desarrollados sólo sería alrededor de 30 000 millones de dólares al año, y aunque la mayor parte de ellos se canalizara hacia el 40% más pobre del mundo, el incremento del ingreso real resultante sólo sería de aproximadamente 10%.

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LOS BENEFICIOS Y COSTOS ECONOMICOS PROVENIENTES DE POLITICAS OPTATIVAS

Política por aplicar	Beneficios anuales para los países en desarrollo ^a		Beneficios o costos anuales para los países industrializados ^b (miles de millones de dólares)	Observaciones y salvedades
	Monto (miles de millones de dólares)	Nivel de ingresos del país		
Estabilización de los precios de los productos básicos (Fondo común)	0.6 o más	medio	4.6 por concepto de beneficios	Parte de la base de la estabilización de precios y no del alza de éstos. La cifra relativa a los beneficios para los países en desarrollo corresponde a utilidades estáticas. Omite los beneficios provenientes de la mayor certeza en la planificación y del estímulo a las inversiones. La cifra correspondiente a los países industrializados se refiere a los beneficios macroeconómicos de la estabilización.
Reservas en cereales	0.04 o más	importadores de alimentos	0.09 o más por concepto de beneficios	Las estimaciones, tanto para los países en desarrollo como para los industrializados, están por debajo de la realidad, porque excluyen los beneficios provenientes de la mayor certidumbre y de la estabilización macroeconómica. (La cifra correspondiente a los países industrializados comprende las economías centralmente planificadas.)
Servicio de refinanciamiento de la deuda	no disponible	medios	no disponible	Los beneficios comprenderían la mayor seguridad de los mercados financieros y la mayor facilidad de ajuste a los problemas de pago en los países en desarrollo. Difícil de cuantificar.
Condonación de la deuda de los países pobres en desarrollo	2.4 o menos	bajos	2.4 o menos por concepto de costos	La transferencia a los países en desarrollo depende de la medida en que la asistencia prestada a través del alivio de la carga de la deuda se contrapesa con la reducción de la asistencia directa. Tales reducciones disminuirían a la vez los beneficios para los países en desarrollo y los costos para los donantes.

Cuadro 2 (continuación 1)

Política por aplicar	Beneficios anuales para los países en desarrollo ^a		Beneficios o costos anuales para los países industrializados ^a (miles de millones de dólares)	Observaciones y salvedades
	Monto (miles de millones de dólares)	Nivel de ingresos del país		
Liberalización del comercio				Las cifras correspondiente a los países en desarrollo se refieren al incremento de las exportaciones anuales; los beneficios económicos serían menores dado el costo por concepto de recursos que entraña producir exportaciones. Las cifras correspondientes a los países industrializados se refieren a la liberalización de las importaciones procedentes de todas las fuentes; las cifras correspondientes a los aranceles se refieren tanto a los beneficios estáticos como a los dinámicos; las cifras correspondientes a las barreras agrícolas no arancelarias y a la protección de los textiles sólo se relacionan con los beneficios estáticos. La base de datos es 1974.
Disminución en 60% de los:	2.2	medios	8.5 por concepto de beneficios	
aranceles, barreras agrícolas no arancelarias, protección a los textiles	0.4	medios	2.0 por concepto de beneficios	
	1.6	medios	0.9	
Meta de asistencia:				La meta de 0.5% es más realista que la de 0.7%, pero cualquiera de las dos exigiría un importante resurgimiento de la voluntad política de apoyar la asistencia. Los beneficios para los países en desarrollo son algo inferiores a las cifras nominales debido a la ayuda que no consiste en donaciones y a la ayuda condicionada. Los costos reales para los donantes son inferiores a las cifras nominales en la medida en que existan recursos no utilizados que no se movilizarían por el aumento de los programas de gasto interno de no existir mayores desembolsos por concepto de ayuda. Además, es posible que a largo plazo los costos para los donantes sean muy inferiores debido al estímulo al crecimiento económico mundial y, por lo tanto, del crecimiento de los países donantes, a través de efectos tales como la mayor oferta de materias primas de los países en desarrollo y el mejoramiento de los mercados de los países en desarrollo para las exportaciones de los donantes.
0.7% del PIB	15.3 o menos	bajos	0 a 15.3 por concepto de costos	
0.5% del PIB	7.0 o menos	bajos	0 a 7.0 por concepto de costos	

Cuadro 2 (continuación 2)

Política por aplicar	Beneficios anuales para los países en desarrollo ^a		Beneficios o costos anuales para los países industrializados ^a (miles de millones de dólares)	Observaciones y salvedades
	Monto (miles de millones de dólares)	Nivel de ingresos del país		
Mecanismos automáticos de ayuda 'vínculo' de DEG	0 a 4	variable	0 a 4 por concepto de costos	La medida ofrece escasas perspectivas a corto plazo (véase el cap. V de Cline, <i>Policy Alternatives...</i> , <i>op. cit.</i>). De aplicarse, los países en desarrollo de ingresos medios obtendrían gran parte de los beneficios de acuerdo con una fórmula basada en cuotas del FMI, pese a que la distribución podría modificarse de modo que favorezca a los países de ingresos bajos. El costo para los países industrializados se basa en la premisa de que el uso neto de DEG constituye un derecho sobre los recursos existentes, y no en la creación de nuevos recursos en el mundo.
Recursos marinos	5 o menos	variable	5 o menos por concepto de costos	Véase el capítulo V.
Pago de aranceles	7	medianos	7 por concepto de costos	Estimación de lo que recaudan actualmente los países industrializados por concepto de los aranceles que gravan las importaciones desde los países en desarrollo. Los pagos afluirían a los exportadores de los países en desarrollo, más que nada países de ingresos medios.
Impuesto al éxodo intelectual	0.5	todos	0.05	Véase el capítulo V.
Venta de oro del FMI	1	bajos	1 por concepto de costos	Véase el capítulo V.
Migración liberalizada	muy elevado	todos	amplia redistribución interna	La adopción de esta medida es en extremo improbable desde el punto de vista de política. En general, beneficiaría tanto a los países en desarrollo como a los industrializados, pero produciría una redistribución del ingreso desde los trabajadores hacia los dueños del capital de los países industrializados.
Mayor competencia en los mercados de productos	no disponible	todos	no disponible	Los órdenes de magnitud no son claros. Generalmente se presume que la reducción del poder monopolístico en el comercio internacional beneficiaría a los países en desarrollo y afectaría a las empresas transnacionales, pero incluso esta orientación del cambio es poco segura.

Fuente: William R. Cline, *Policy Alternatives...*, *op. cit.*
^aBase 1976.

El desarrollo acelerado dentro de los países menos desarrollados ofrece mayores posibilidades en lo que respecta a la equidad mundial que un programa de redistribución a través de las reformas del Nuevo Orden Económico Internacional. Para el 40% más pobre del mundo, el hecho de que las tasas de crecimiento de los países menos desarrollados se aceleren 1% al año produciría los mismos resultados, al cabo de un decenio, que si se aplicase todo el programa de reformas del Nuevo Orden Económico Internacional, que plantea dificultades desde el punto de vista político. Las ventajas que se obtuviesen a través del crecimiento serían más permanentes porque no dependerían de transferencias desde los países ricos y si además se adoptasen políticas de redistribución del ingreso dentro de los países menos desarrollados, el plazo sería inferior a un decenio, y los beneficios que eventualmente podrían obtener los pobres podrían ser muy superiores a todo lo que pudiesen lograr a través de la redistribución internacional, incluso bajo supuestos de política sumamente optimistas.

En síntesis, las reformas del Nuevo Orden Económico Internacional pueden aumentar la eficiencia mundial (estabilización de los precios de los productos básicos, reforma del comercio) y lograr que mejore levemente la equidad de la distribución a través del mundo (meta de asistencia, alivio de la carga de la deuda, mecanismos de ayuda automática). Sin embargo, el margen para nivelar el ingreso en el mundo a través de las reformas del Nuevo Orden Económico Internacional es escaso, en especial si no hay grandes posibilidades de que aumenten substancialmente las corrientes de ayuda. Por lo tanto, la clave para mejorar la distribución mundial del ingreso radica en el cre-

cimiento acelerado de los países menos desarrollados y en la redistribución del ingreso dentro de los mismos.

Administración económica internacional

Pese a que no figura en el programa del Nuevo Orden Económico Internacional, la fuente más probable de éxito o fracaso en reducir la pobreza del mundo es, en definitiva, el manejo prudente de la economía internacional. A partir de 1974, el crecimiento de los centros ha sido bajo y como consecuencia de ello las tasas de crecimiento de la periferia fueron inestables; asimismo, la elevada inflación de los centros se tradujo en una 'inflación importada' en la periferia. En 1979, luego de ceder por un tiempo, han resurgido los violentos efectos del problema energético en la economía mundial y las políticas macroeconómicas tradicionales de los centros no lograron resolver el problema de la estanflación.

Las perspectivas de la economía internacional a mediano plazo no son prometedoras: dista mucho de darse el ambiente dinámico de la mayor parte del período de posguerra. Dentro de este marco, el hecho de que los países industrializados puedan o no salir del atolladero de la estanflación y volver a alcanzar altas tasas de crecimiento probablemente habrá de influir mucho más profundamente en las perspectivas económicas de los pobres de los países menos desarrollados que el resultado concreto de las negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional. Asimismo, el ingenio con que la política de los países menos desarrollados reaccione a la mayor hostilidad del medio económico internacional desempeñará un papel más decisivo en las perspectivas de los pobres del mundo.

Resumen interpretativo

*Colin I. Bradford, Jr.**

I*

La nueva América Latina

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

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

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

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

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

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

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

(NOEI) y el sistema institucional internacional.

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

II

América Latina y la economía mundial

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

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

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

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

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

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

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

A. Las finanzas y el endeudamiento internacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. El comercio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. El sistema monetario

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

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

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

⁴P. Malan, *op. cit.*

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

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

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

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

Estas propuestas facilitarían el proceso de

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

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

III

El nuevo orden económico internacional

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

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

⁶C. Massad, *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

Estos resultados analíticos son muy útiles

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

⁸W.R. Cline, *op. cit.*

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

A. *El Fondo Común*

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

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

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

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

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

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

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

B. La tecnología

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

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

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

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

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

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

IV

América Latina en el orden institucional internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LISTA DE PARTICIPANTES

General Luis Barandiaran
Ex Coordinador de la
Junta del Acuerdo de Cartagena

Nicolás Ardito Barletta
Vicepresidente Regional para
América Latina y el Caribe
Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento

Professor Jere R. Behrman
Chairman, Department of Economics
University of Pennsylvania

Professor Colin Bradford
Assistant Director
Concilium on International Studies
Yale University

Mr. John Bushnell
Deputy Assistant Secretary for
Inter-American Affairs
Department of State

Mr. Hollis Chenery
Vice President, Development Policy
International Bank for Reconstruction
and Development

Mr. Sidney Chernick
International Bank for Reconstruction
and Development

Mr. William Cline
Senior Fellow
The Brookings Institution

Mr. William Demas
President, Caribbean Development Bank
Barbados

Mr. Richard Feinberg
Member, Policy Planning Staff
State Department

Aldo Ferrer
Consultor
Buenos Aires, Argentina

Reinaldo Figueiredo Planchart
Ex presidente del Instituto de
Comercio Exterior,
Caracas

Professor Albert Fishlow
Director
Concilium on International Studies
Yale University

Mr. Charles Frank
Associate, Salomon Brothers

Professor Takao Fukuchi
Tsukuba University
Japan

Norberto González
Secretario Ejecutivo Adjunto
Comisión Económica para América Latina
Santiago, Chile

Mr. Joseph Grunwald
Senior Fellow
The Brookings Institution

Enrique V. Iglesias
Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para América Latina
Santiago, Chile

Professor Nathaniel Leff
Business School
Columbia University

Professor Abraham F. Lowenthal
Secretary, Latin American Program
Woodrow Wilson Center

Profesor Pedro S. Malan
Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica
de Río de Janeiro

Carlos Massad
Coordinador del Proyecto
Conjunto PNUD/CEPAL
Santiago, Chile

Sr. Cecilio Morales
Gerente del Departamento de
Desarrollo Económico y Social
Banco Interamericano de Desarrollo

Professor Theodore Moran
School of Foreign Service
Georgetown University

Sr. David H. Pollock
Director de la Oficina
de la CEPAL
Washington D.C.

Mr. Shridath Ramphal
Secretary-General
Commonwealth Secretariat
London, England

Profesor Jorge A. Sábato
Fundación Bariloche
Argentina

Mr. John Sanbrailo
Associate Assistant Administrator
Office for Development Programs
Agency for International Development

Sr Luciano Tomassini
Asesor Regional
CEPAL
Buenos Aires, Argentina

Ms. Rosemary Werrett
Editor
Business Latin America

Sr. Miguel Wionczek
Investigador
El Colegio de México