

**Instituto para la  
Integración de  
América Latina  
INTAL**

**Comisión Económica para  
América Latina  
y el Caribe  
CEPAL**

# **AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA MUNDIAL**

**SEMINARIO EN HOMENAJE  
AL DR. RAÚL PREBISCH**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**Santiago de Chile, 1988**

LC/G.1545-P  
Diciembre de 1988

Las opiniones expresadas en los diferentes artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones patrocinantes.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.88.II.G.16

ISBN 92-1-321316-6

## INDICE

	<i>Página</i>
Prefacio .....	7
PRIMERA PARTE: APERTURA DEL SEMINARIO .....	9
1. Exposición del Director del INTAL, Sr. Juan Mario Vacchino .....	11
2. Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Norberto González .....	15
SEGUNDA PARTE: HOMENAJE AL DR. RAUL PREBISCH .....	21
1. Las últimas preocupaciones del Dr. Prebisch, por Enrique García Vázquez .....	23
2. Las ideas de Prebisch sobre la economía internacional, por Armando Di Filippo .....	27
3. Las tesis de Prebisch, sobre el capitalismo periférico, por Adolfo Gurrieri .....	45
4. Prebisch como pensador clásico y heterodoxo, por Benjamín Hopenhayn .....	53
5. Homenaje a Raúl Prebisch, por Felipe Herrera .....	71
TERCERA PARTE: AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA MUNDIAL .....	75
A. Resumen de las exposiciones .....	77
B. La situación de la economía internacional .....	87
1. Problemas actuales de la economía internacional, por Arturo O'Connell .....	87
2. La situación internacional. Perspectivas hacia fines del siglo, por Gonzalo Martner .....	99
3. Más allá de la interdependencia: los cambios en las actividades y las relaciones económicas, por Albert Bressand .....	119

	<i>Página</i>
C. Relaciones económicas extrarregionales de América Latina .....	145
1. Relaciones económicas extrarregionales de América Latina, por Víctor Urquidi .....	145
2. América Latina en la economía mundial, cambios recientes, por Sergio Bitar .....	157
D. Relaciones económicas intrarregionales de América Latina .....	179
Comercio intrarregional e integración económica. Crisis y tendencias recientes, por Germánico Salgado .....	179
Anexo 1: Cuadros .....	207
Anexo 2: Actas para la integración Argentino-Brasileña.....	209
E. Alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina .....	229
1. ¿Cómo dinamizar las relaciones económicas internacionales de América Latina?, por Klaus Esser .....	229
2. La deuda externa y las alternativas para el futuro en las relaciones económicas internacionales de América Latina, por Richard D. Mallon.....	247
3. El desarrollo económico del Japón y las relaciones económicas entre América Latina y el Japón, por Masao Kosaka .....	255
4. La integración de América Latina: hacia un mayor realismo, por José María Aragão .....	267
5. La integración económica de América Latina, por Félix Peña .....	273
6. Una agenda para el desarrollo de América Latina, por Javier Villanueva .....	281
7. Alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina, por Gert Rosenthal .....	297
CUARTA PARTE: LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO .....	311
Anexos.....	313
1. Antecedentes personales de los expositores .....	313
2. Organización del Seminario .....	321

## PREFACIO

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organizaron el Seminario sobre América Latina en la economía mundial, que se efectuó en Buenos Aires del 9 al 11 de septiembre de 1987. En él se reflexionó acerca de las dificultades, potencialidades y perspectivas del sector externo de América Latina; es decir, en qué medida y bajo qué condiciones dicho sector implica una restricción o un impulso. Se trató, en cierto modo, de actualizar las tesis sobre las relaciones entre el centro y la periferia de la economía mundial elaboradas por la CEPAL en el decenio de los años 50 bajo la inspiración del Dr. Raúl Prebisch. El Seminario se realizó en su honor para marcar ese significado y, al mismo tiempo, para rendir el homenaje que merece quien fue el más ilustre economista latinoamericano.

La sesión de apertura se dedicó a la evaluación de su obra, cuyo significado e influencia fueron analizados por Enrique García Vázquez, Adolfo Gurrieri, Armando Di Filippo, Benjamín Hoppenhayn y Felipe Herrera.

Los temas específicos del Seminario —América Latina en la economía mundial— estuvieron a cargo de eminentes economistas, exponentes de diversos puntos de vista tanto por sus enfoques ideológicos como por su pertenencia a distintas áreas geográficas. Se consideró importante contar con esas distintas orientaciones en un momento de crisis y reformulación profunda de las relaciones de América Latina con el resto del mundo.

El Seminario se organizó en dos bloques: el primero referido a los hechos y el segundo, a las políticas.

El análisis de los hechos incluyó, en primer lugar, un panorama del contexto económico internacional a cargo de Arturo O'Connell, Gonzalo Martner y Albert Bressand.

En segundo lugar, se analizaron las relaciones económicas extrarregionales de América Latina, con las exposiciones de Víctor Urquidi y Sergio Bitar. Por último, Germánico Salgado examinó las relaciones económicas intrarregionales de América Latina, haciendo especial hincapié en la situación y perspectivas de los procesos de integración.

En la evaluación de las políticas se consideraron posibles alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina. En primer término se expusieron enfoques no latinoamericanos, que se centraron en la industrialización dinámica como promotora del desarrollo (tesis de Klaus Esser), en nuevas soluciones para el problema de la deuda externa (intervención de Richard Mallon) y en las potencialidades de la relación con Japón (presentación de Masao Kosaka). Por último, se presentaron puntos de vista latinoamericanos referidos al esfuerzo interno y a la cooperación externa necesarios para impulsar el proceso de desarrollo de la región, que estuvieron a cargo de José María Aragao, Félix Peña, Javier Villanueva y Gert Rosenthal.

El INTAL y la CEPAL publican los trabajos presentados al Seminario en la seguridad que serán esclarecedores en un tema de fundamental importancia para el desarrollo latinoamericano.

**Primera parte:**

**APERTURA DEL SEMINARIO**

## 1. EXPOSICION DEL DIRECTOR DEL INTAL

*Juan Mario Vacchino*

El Dr. Raúl Prebisch, con su habitual optimismo, solía decir que hasta las grandes crisis tienen sus aspectos positivos, que es necesario aprovechar. En medio de las condiciones angustiosas que generan, con la inestabilidad o el derrumbe de los principales indicadores económicos y los desequilibrios y las tensiones sociales y políticas que las acompañan, surgen condiciones propicias para replantearse el funcionamiento de la economía y para intentar establecer relaciones sociales y políticas más justas.

Este posible curso de acción requiere un profundo ejercicio previo de reflexión sobre las causas de la crisis para después identificar y analizar, desde una perspectiva global, la viabilidad y efectividad de las políticas que puedan enfrentarla con éxito.

Nadie ha de negar que actualmente estamos inmersos en una profunda crisis con múltiples expresiones de inestabilidad y acelerados cambios en lo económico, social, político y tecnológico, cuyos efectos se advierten, aunque con diferente intensidad, en los países desarrollados y en los países latinoamericanos.

Nuestros países han sufrido y siguen sufriendo las variadas desventajas del subdesarrollo: primero, los progresos económicos no se traducen en una substancial elevación del nivel de vida de los más pobres; después, el proteccionismo de los países desarrollados limita las posibilidades de acceder a mercados con gran poder de consumo; en tercer lugar, se debe soportar una desmesurada transferencia de recursos hacia los países desarrollados por la vía de los desfavorables términos del intercambio y del drenaje que implican los elevados intereses de la deuda externa; por último, los países desarrollados han cambiado unilateralmente las reglas del juego, sobre todo en el sector financiero.

En cuanto a los países desarrollados, como lo señala el propio Dr. Prebisch en su último libro, *La crisis del desarrollo argentino. De la frustración al crecimiento vigoroso*, "estamos presenciando cambios

tecnológicos de enorme trascendencia en el sistema global del capitalismo, cambios que extienden la frontera del adelanto tecnológico como venía aconteciendo desde la revolución industrial de la segunda mitad del siglo XVIII. Sucede, sin embargo, que el pensamiento económico no ha sabido responder, todavía, a las consecuencias de estos cambios. Seguimos como si nada hubiese pasado".<sup>1</sup> El Dr. Prebisch concluye, críticamente, afirmando que el sistema no ha sabido transformarse para hacer frente a las grandes mutaciones que acompañan al adelanto técnico.

Uno de los principales aspectos de esta difícil situación a escala planetaria es el de las relaciones entre los países del centro y de la periferia del sistema económico internacional. Para reflexionar sobre esta cuestión crucial, hemos creído conveniente convocar en este Seminario que realiza el INTAL en colaboración con la CEPAL, a un distinguido grupo de intelectuales latinoamericanos y de países desarrollados.

Hemos puesto al Seminario bajo la advocación del Dr. Raúl Prebisch no sólo para rendir homenaje a quien fue el mayor economista latinoamericano, sino también para señalar aspiraciones de seriedad técnica, de imaginación y de ética en las relaciones económicas internacionales. Teniendo en cuenta las características de su personalidad, nada nos pareció más natural y adecuado que recordar su figura y sus realizaciones analizando el presente y el futuro del continente latinoamericano.

Nuestra primera sesión se destinará a rendir el homenaje que merece el Dr. Prebisch como teórico y pensador, como creador de instituciones y como defensor del desarrollo latinoamericano. En la teoría económica, elaboró un cuerpo doctrinario que, partiendo del contrapunto centro-periferia y pasando por la fundamentación de la industrialización y de las "reformas estructurales" como requisitos indispensables para el desarrollo, culminó con la teoría del "capitalismo periférico". Como forjador de instituciones, organizó y dirigió el Banco Central de la República Argentina, la CEPAL, el ILPES, el Comité de los 9 de la Alianza para el Progreso y la UNCTAD. A todas ellas infundió su extraordinario rigor técnico y de funcionamiento; como consecuencia, ellas tuvieron eficiencia operativa, vuelo teórico, creatividad intelectual y sentido ético. Como defensor del desarrollo latinoamericano, impugnó el viejo esquema de división internacional del trabajo, privilegió el papel de la industrialización, preconizó un proceso autónomo de inversión e hizo hincapié en el papel de los poderes públicos en la planificación del desarrollo.

Después de la sesión de homenaje, entraremos a las reuniones de trabajo de este Seminario dedicado a explorar la situación y perspectivas de América Latina en la economía mundial. La primera parte se referirá a los hechos y considerará la situación de América Latina en las relaciones

económicas internacionales. Comenzará con un panorama de la situación económica internacional, considerando sus transformaciones recientes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo; se analizarán en especial las divergencias entre la economía financiera y la economía real, entre la actividad industrial y el empleo, entre el crecimiento de las economías centrales y las periféricas, y entre las explicaciones teóricas y la realidad. A continuación, se expondrá la actual situación de América Latina y los problemas y obstáculos que se oponen a la profundización de las relaciones económicas intrarregionales, en especial de sus procesos de integración. Se evaluarán los logros obtenidos, las dificultades con las que se ha tropezado en los actuales esquemas globales y en los acuerdos subregionales y bilaterales, así como las relaciones de convergencia entre cooperación e integración. También se analizarán las relaciones económicas con terceros países, en especial con Estados Unidos, Europa y Japón y se examinarán las políticas económicas de los países desarrollados y sus efectos en América Latina, así como el "dinamismo" de la crisis energética y financiera internacional.

La segunda parte del Seminario versará sobre las políticas, con especial referencia al futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina. Se planteará, primero, una visión global de los principales problemas, de las certezas e incertidumbres de la actual situación y de las posibles alternativas. Se deberá tener en cuenta que la inserción externa está estrechamente vinculada al estilo de desarrollo que se adopte, a las relaciones de poder vigentes a escala nacional e internacional y a los agentes económicos que prevalezcan en la elaboración y ejecución de políticas.

La tercera parte del Seminario servirá para exponer diversos puntos de vista con respecto a las perspectivas y características de la inserción externa de América Latina. Parece lógico que las ventajas e inconvenientes de las posibles políticas económicas alternativas sean evaluadas de modo diferente y con distintas pautas por personalidades de diferentes áreas y orígenes. A tales efectos, hemos previsto que en el Seminario se expongan, sucesivamente, diversos puntos de vista desde la óptica europea, norteamericana y japonesa, para tratar después el enfoque latinoamericano. En este aspecto, se intentará profundizar en las potencialidades de la integración latinoamericana como instrumento coadyuvante a la expansión del comercio, la modernización de las estructuras económicas y sociales, el aprovechamiento conjunto de recursos naturales, el desarrollo coordinado del transporte y las comunicaciones, la cooperación en agricultura, industria, ciencia y tecnología, y la ejecución de políticas comunes en materia de financiamiento y servicios.

El Seminario se cerrará con un resumen general de las exposiciones y discusiones.

Deseo reiterar, en nombre del INTAL, nuestro agradecimiento a las distinguidas personalidades que han acudido a la convocatoria que hemos efectuado junto con la CEPAL. Estoy seguro de que las deliberaciones que ahora comenzamos serán esclarecedoras en temas de fundamental importancia para el desarrollo latinoamericano. Ojalá podamos esbozar, en medio de esta difícil situación, nuevos caminos para una América Latina que, como lo invocaba el Dr. Prebisch en la frase final de su último libro, tenga "racionalidad para impulsar el desarrollo y equidad en la distribución de sus frutos, bajo el signo de una irrenunciable autonomía".<sup>2</sup>

#### Notas

<sup>1</sup> Véase Raúl Prebisch, *La crisis del desarrollo argentino. De la frustración al crecimiento vigoroso*, Buenos Aires, El Ateneo Editorial, 1986, pp. 17 y 18.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 195.

---

## 2. EXPOSICION DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL

*Norberto González*

Una vez más, tenemos el agrado de colaborar con el INTAL. En esta ocasión, me complace especialmente el hecho de que lo hagamos en este Seminario en homenaje al Dr. Raúl Prebisch, cuya agenda se refiere a las relaciones internacionales. Este tema ocupó siempre un lugar central en el pensamiento de Don Raúl y de la CEPAL.

Como es bien sabido, los paradigmas ocupan un lugar central en el progreso de la ciencia. Cada paradigma está formado por un conjunto de ideas básicas que una comunidad científica acepta como válidas en un período histórico dado, y que utiliza para orientar sus investigaciones. El marco teórico compuesto por estas ideas permite identificar los temas que se han de investigar, definir los enfoques y las metodologías más apropiados para hacerlo, y decidir la información que debe buscarse o producirse.

En el caso de las ciencias sociales —y en particular de la economía— a diferencia de las ciencias físicas y naturales, ha sido particularmente difícil lograr establecer paradigmas de aceptación general por toda la comunidad científica. Por eso en este caso es más apropiado hablar de escuelas de pensamiento. Aunque no se logre una aceptación general de un cierto conjunto de ideas básicas por todos los que trabajan en una ciencia social determinada, ello sí es posible en el ámbito de una cierta escuela del pensamiento.

Las escuelas del pensamiento están frecuentemente asociadas al nombre de una persona de estatura intelectual fuera de lo común, que a través de su obra formula el conjunto de conceptos que orientarán el trabajo posterior de los investigadores. Generalmente el talento de estos individuos realiza una contribución decisiva para producir un cambio profundo en el curso de la ciencia, al modificar los conceptos básicos que estaban siendo utilizados hasta entonces.

---

La elasticidad de la demanda internacional de productos básicos exportados por la periferia con respecto al ingreso, es baja. En contraste con esto, la elasticidad de la demanda de los países de la periferia por los bienes manufacturados que ellos importan desde los centros, es elevada.

De estos factores derivan el deterioro de los términos del intercambio, y la tendencia sistemática al estrangulamiento externo de los países en desarrollo, que limita severamente su crecimiento.

Dentro de cada país de la periferia predomina una imitación del consumo y de la tecnología de los países desarrollados. Los sectores de alto ingreso adoptan prematuramente patrones de consumo de países más desarrollados, y con ello afectan negativamente el proceso de acumulación de capital. El avance tecnológico también es imitativo y no se difunde en forma pareja en toda la economía.

Tiene lugar así un patrón heterogéneo de desarrollo, en que coexisten grandes diferencias de productividad y se mantienen diferencias profundas en la distribución del ingreso. El subempleo y la marginalidad son consecuencias de estos hechos.

El proceso de industrialización, que fue concebido para dar una respuesta a estos problemas, en la práctica permitió lograr avances importantes en la diversificación productiva y del comercio exterior y cambios igualmente profundos en las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo, por la forma en que se llevó a cabo, no pudo impedir la persistencia de contrastes y problemas básicos que se reflejan en una fuerte vulnerabilidad externa y en los problemas que mencioné: grandes diferencias de productividad aun dentro de un mismo sector, subempleo y marginalidad social. A pesar de la insistencia de Prebisch y de la CEPAL en que se combinara la sustitución de importaciones con la exportación de manufacturas, en la práctica la industrialización fue por un largo período meramente sustitutiva, y sólo en una etapa tardía se combinó con promoción de exportaciones. Las desigualdades en la distribución del ingreso hicieron que la estructura productiva manufacturera se concentrara en los bienes demandados por los estratos de más alto ingreso y, más adelante, de los estratos medios; en cambio, se dejaron de lado o recibieron menor prioridad los bienes demandados por amplios sectores de ingresos muy bajos.

Los elementos fundamentales del concepto de centro-periferia, aunque mantienen su validez, presentan rasgos distintos a sus formulaciones iniciales si se los mira desde el punto de vista de la situación actual y de las perspectivas futuras del desarrollo latinoamericano.

Quiero concentrar mis breves comentarios en tres grupos de temas. El primero son las transformaciones de los centros y de la institucionalidad del comercio mundial. El segundo es la asimetría de las relaciones internacionales y el estrangulamiento externo de América Latina. El tercero se refiere a la industrialización.

Con respecto al primer tema, ha aumentado el número de actores en la economía internacional. Los centros se han diversificado, a pesar de que en los últimos años Estados Unidos ha recuperado una parte de la hegemonía que perdió desde el término de la segunda guerra mundial. El desarrollo de las empresas transnacionales ha significado que éstas operen con gran independencia de los gobiernos. La presencia creciente de los nuevos países industrializados y de los países socialistas en el comercio mundial también multiplica el número de actores.

Además, los centros experimentan transformaciones tecnológicas y productivas que erosionan o cambian las ventajas comparativas de nuestros países.

Finalmente, en este ámbito de la economía internacional, la institucionalidad del comercio y de las finanzas mundiales de hecho ha cambiado. Ha perdido peso el multilateralismo, se han relajado las reglas del GATT, se han introducido fluctuaciones importantes en el valor relativo de las principales monedas, y ha disminuido el peso relativo de las instituciones financieras internacionales en comparación con los bancos privados.

Todo esto plantea nuevos desafíos y abre nuevas opciones, al mismo tiempo que hace necesario cambiar las prioridades de las estrategias y políticas, y las torna más complejas y refinadas.

En cuanto al segundo tema, el de la asimetría de las relaciones internacionales y el estrangulamiento externo de América Latina, también ha habido cambios importantes. Se han diversificado notablemente las exportaciones de la región, aunque todavía la fuerte dependencia de ellas con respecto a los productos básicos sigue marcando una asimetría entre la estructura de nuestras exportaciones y la de nuestras importaciones. Por este motivo es tan negativa para América Latina la enorme caída de los precios de los productos básicos, que los ha llevado a niveles reales similares a los de la gran crisis mundial de los años treinta. Ha tenido lugar también un fuerte incremento del proteccionismo de países desarrollados que limita el crecimiento de nuestras exportaciones.

A esto se ha agregado la deuda externa, que con su enorme crecimiento y el aumento sin precedentes de la tasa internacional de interés, ha obligado a generar un fuerte superávit de la balanza comercial, contrastando con lo que debería ser la situación normal de los países en desarrollo, receptores de capital. En los últimos años frente al escaso dinamismo, y aun caída, del valor de las exportaciones, el ajuste se realizó mediante una compresión muy fuerte de las importaciones que condujo a la caída de la actividad económica, la subutilización de la capacidad productiva, la drástica disminución de la inversión, el desempleo y la reducción del nivel de vida de la población.

Esto pone hoy en primer plano tres desafíos que he examinado con detenimiento en otras oportunidades. El primero es cómo aminorar el

proteccionismo de los países desarrollados y el papel que en ello pueden tener las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. El segundo es cómo cambiar el enfoque de la deuda externa para que la solución no consista en una mera postergación del problema, sino en una real y efectiva disminución de las transferencias netas al exterior. El tercero es cómo activar la cooperación regional para que ésta cumpla un papel dinámico importante en la reactivación económica y en el desarrollo de la región.

En relación con el tercer tema, el de la industrialización, voy a mencionar brevemente cuatro puntos:

i) A la interdependencia que es necesario buscar entre el desarrollo industrial y el agropecuario, que ya fueron destacados por la CEPAL en los años cincuenta, hay que agregar ahora la interdependencia entre estos dos sectores y los servicios modernos estrechamente relacionados con la informática, la banca y las finanzas, y la comercialización.

ii) La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones tienen que continuar siendo vistas como complementarias. Digo esto porque en años recientes se ha polarizado la discusión y se ha tendido a menoscabar el papel de la sustitución de importaciones. Sin desconocer los excesos de protección en que ésta ha caído en el pasado, yo quiero destacar que la sustitución de importaciones seguirá teniendo un papel importante hasta que nuestras economías lleguen a la etapa de su plena madurez y desarrollo. En buenas cuentas, sustitución de importaciones es un eufemismo con que se designa el desarrollo de nuevos sectores y actividades. Este desarrollo es esencial para poder continuar con el proceso de avance tecnológico, sin el cual nuestro avance se estancaría. Paralelamente, hay que dar un impulso vigoroso a la exportación de bienes no tradicionales, sobre todo manufacturados. La conquista de mercados externos es una pieza central en el avance de la industria y en el desarrollo económico en general. Las políticas de protección y de promoción de importaciones tienen que continuar para los sectores que las requieren, pero evitando los excesos, racionalizándolas y armonizándolas entre sí.

iii) La política tecnológica tiene que articularse con mucho más eficacia que hasta ahora con la estrategia del desarrollo industrial y agropecuario y con la política de comercio exterior. Sólo así se logrará la capacidad de innovación indispensable para competir en la economía mundial.

iv) Es preciso prestar una atención relativa mucho mayor que en el pasado a las empresas medianas y pequeñas, que pueden realizar una contribución muy importante para compatibilizar la generación de empleo con la eficiencia.

Todas estas directivas tendrán mayores posibilidades de realización en la medida que avancen los esfuerzos en pos de la cooperación e integración regionales.

He pasado revista brevemente a algunos de los temas salientes agrupados alrededor del concepto centro-periferia en relación con la realidad actual, porque la agenda de esta reunión contempla la discusión de varios de ellos, y porque sin duda los destacados participantes en este Seminario aportarán nuevas ideas y nuevos ángulos de análisis que enriquecerán nuestra visión acerca de estos temas.

---

**Segunda parte:**

**HOMENAJE AL  
DR. RAUL PREBISCH**

## 1. LAS ULTIMAS PREOCUPACIONES DEL DR. PREBISCH

*Enrique García Vázquez*

Quiero transmitir un saludo muy afectuoso del Presidente Alfonsín a todos los participantes de este Seminario y un deseo de una feliz estancia a los distinguidos visitantes que nos honran con su presencia. También quiero agradecer, en nombre de la Fundación Prebisch, este homenaje que promete realizarse a un nivel muy elevado.

Como se sabe, cuando Don Raúl Prebisch volvió a su patria se instaló en el Banco Central, organismo del cual fue creador, y fue designado Consejero Económico del Presidente de la República. En aquel entonces yo ejercía la Presidencia del Banco Central y, por lo tanto, tuve el privilegio de sostener reuniones diarias con Don Raúl. Cuando me alejé del Banco Central, en los primeros meses del año 85, él también se retiró, pero nuestras conversaciones continuaron. Por lo tanto, tuvimos oportunidad de cambiar opiniones sobre muchos puntos. Quisiera sintetizar cuáles fueron las últimas preocupaciones de Don Raúl en materia económica.

Esas preocupaciones no podían omitir el fenómeno de la inflación, en el cual, lamentablemente, la Argentina se destaca. Era un tema muy debatido, casi ineludible en el lugar donde se desarrollaba (el Banco Central), y que luego continuó debatiéndose cuando se estableció el Plan Austral. Me gustaría resumir aquellas ideas que Don Raúl tenía sobre este tema. El consideraba que la congelación de precios y remuneraciones era un elemento imprescindible en un plan como el Austral, pero también creía que esta congelación no debía tener una duración prolongada. Consideraba que las leyes del mercado no se podían eludir por largo tiempo.

Otro aspecto de este mismo tema era el déficit fiscal. La idea que él tenía sobre este particular era que en una economía tan desmonetizada como la argentina, el déficit fiscal producía de inmediato una demanda de

bienes que, de no ir acompañada por la oferta, tenía un efecto inmediato en los precios. No era el caso de otros países que contaban con más monetización donde se podían producir efectos diferentes; el caso de Italia, por ejemplo, es muy conocido.

Don Raúl no solamente se refería a la necesidad de emparejar ingresos fiscales con gastos fiscales, sino de mejorar sustancialmente la naturaleza del gasto. Muy frecuentemente hablaba de un sector público atrofiado que hacía lo que no debía hacer y no hacía lo que debía hacer en una economía moderna. Nadie se opuso tanto al monetarismo como medio único de hacer frente a los desequilibrios de una economía como lo hizo Don Raúl. Sin embargo, ello no debe confundirse con una falta de respeto a la disciplina monetaria, sobre lo cual Don Raúl era muy categórico: una cosa es monetarismo, otra cosa es una buena política monetaria.

Por otra parte, Don Raúl se oponía continuamente a que los salarios fueran la variable de ajuste en la economía; su oposición a esta idea era muy frontal e insistía en que el aumento real de salarios debía provenir del lado de las ganancias de las empresas, del excedente económico. Sobre este punto voy a volver oportunamente porque sus ideas tienen eco en la realidad argentina.

Don Raúl pensaba en la necesidad de una mayor apertura de la economía y fundamentalmente repetía que era preciso generar inversión en nuestro país como medio de combatir la inflación. Se refería a las limitaciones que la deuda externa origina sobre este aspecto, y ponía especial acento en la necesidad de generar más ahorro y de atraer el ahorro que residentes argentinos mantienen en el exterior por sumas sumamente elevadas. Este es un primer punto que quiero destacar de las preocupaciones de Don Raúl.

Un segundo punto en que él insistía mucho era la errónea interpretación que se había dado a su posición —y también a la de la CEPAL en los primeros tiempos— sobre la sustitución de las importaciones. Se le achaca muchas veces a Prebisch haber hecho demasiado hincapié en ella y no en la exportación de productos industriales. Su respuesta a esa interpretación era que en esos momentos no había posibilidad alguna de exportar productos industriales a los centros y que, por lo tanto, la sustitución de importaciones era la única forma en que nuestros países podían entrar en la senda industrial y crear fuentes de trabajo suficientes para ocupar a la creciente población. Cuando el mundo central se abrió a las exportaciones industriales, la posición de Prebisch y de la CEPAL fue sumamente clara: había que estimular las exportaciones sin dejar de actuar sobre la sustitución de importaciones cuando ésta fuera racional, es decir, que pudiese considerarse económicamente factible.

Un tercer tema de preocupación de Prebisch era el vinculado a los graves problemas del sistema monetario internacional. Prebisch conside-

raba que el uso dual de las monedas crea incompatibilidades de todo orden. Si un país, por ejemplo los Estados Unidos, necesita aumentar su tasa de interés por razones nacionales, las consecuencias de tal decisión se transfieren a todo el mundo. Si, como consecuencia de la guerra de Vietnam, Estados Unidos emite dólares en gran cantidad, la liquidez invade a todos. Si, por el contrario, sigue una política de restricción monetaria, la iliquidez se transforma en el signo dominante. Prebisch pensaba que lo decidido en los años setenta acerca de la sustitución gradual del dólar y las viejas monedas de doble uso por los derechos especiales de giro (DEG) debía ponerse en ejercicio en esos momentos. En su opinión, ese era el momento oportuno, pero lo fundamental era cambiar el destino que se había dado a los primeros DEG emitidos, ya que allí había una solución al problema de la deuda externa; las nuevas emisiones de DEG deberían destinarse a aumentar los capitales del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y de los bancos regionales para que éstos apoyaran los programas de ajuste de los países más atrasados, o bien a constituir un fondo para reducir las tasas de interés extraordinariamente elevadas del mundo actual. También, en algunos casos, a amortizar parte de la deuda.

En definitiva, sobre esta materia Don Raúl consideraba que la solución era de carácter político y que el costo debía ser compartido. De acuerdo con este principio, los países deudores y acreedores y los bancos comerciales deben participar en el costo de esta operación, y tener que hacerlo con urgencia porque se podría entrar en una crisis cuyas consecuencias serían difíciles de prever.

Un último punto a que me quiero referir es a la opinión de Don Raúl sobre la participación accionaria. Son muy conocidas sus ideas sobre la falta de austeridad del capitalismo latinoamericano. Norberto González acaba de referirse a ese problema, y a la necesidad de que las utilidades retornen a la empresa para acelerar su capitalización. Yo no sé cuánto ha influido esta idea del Dr. Prebisch en un proyecto sobre participación accionaria que actualmente está sometido a la consideración de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Este proyecto se orienta a que cierta parte de las ganancias de las empresas (en forma de acciones o, mejor aún, en forma de títulos convertibles en acciones luego de determinado período) se repartan entre los empleados y obreros.

Lo que buscaba Don Raúl era alcanzar una comunidad de intereses en la unidad de producción con el objeto de aumentar la productividad y cambiar fundamentalmente la relación entre el capital y el trabajo. Esto se ha logrado en distintos países en que en general, la participación ha tenido éxito, no así la cogestión. Esta encuentra problemas muy serios porque la administración de una empresa exige una capacidad ejecutiva que la cogestión enerva de alguna manera. Las experiencias de Alemania y Suecia en esta materia son muy importantes y también lo es la experien-

cia japonesa, con la diferencia de que en Japón lo que ha actuado como elemento con comunidad de intereses es una participación en las ganancias (*bonus*) que se paga en efectivo a los empleados y obreros. Los japoneses ajustan su nivel de vida a su sueldo, que es bastante reducido, y ahorran íntegramente lo que reciben en calidad de participación.

No creo que esa sería la reacción de los habitantes de nuestros países; por lo tanto, me parece muy importante que la participación de los trabajadores en su empresa se dé en forma de acciones, de modo de interesarlos en el futuro de ésta. La propuesta que existe en la Cámara de Diputados, que cuenta ya con el despacho favorable en la respectiva comisión, establece una distribución voluntaria de hasta el 20% de las utilidades en forma de acciones o de bonos convertibles en acciones. La empresa tendría estímulos para hacerlo, fundamentalmente impositivos. Se admitiría que la parte de la utilidad destinada a ese fin fuera deducible del impuesto a las ganancias y que no sea considerada retribución para los efectos del altísimo impuesto que existe en la Argentina sobre la nómina de salarios. Se trata, como se aprecia, de dos estímulos importantes.

Debe reconocerse que este proyecto es un tímido primer intento de llegar a una participación más importante de empleados y obreros, y de dividir las funciones en la empresa moderna, interesando a empleados y obreros, directivos y accionistas en el aumento de la productividad de la misma y, consecuentemente, de las utilidades. Deseo, por último, destacar una cualidad de Don Raúl: su infinita paciencia para escuchar, su mente juvenil siempre atenta a obtener más y más conocimiento. Creo que esa fue una de las causas de su evolución tan fructífera en las distintas actividades que emprendió.

## 2. LAS IDEAS DE PREBISCH SOBRE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

*Armando Di Filippo*

### Introducción

Las ideas de Raúl Prebisch conservan un alto grado de vigencia y de capacidad para interpretar la presente evolución de la economía mundial, y comprender el lugar que ocupa América Latina en este cambiante escenario internacional. Sin perjuicio de que esta afirmación se aplique también a otras áreas de su pensamiento sobre el desarrollo, este breve trabajo intentará señalar la gran vitalidad de su visión centro-periferia para interpretar la realidad actual y formularse significativos interrogantes sobre el futuro del orden internacional.

En el limitado marco de estas notas, distinguiremos tres fases en su pensamiento que constituyen aportes altamente rescatables para aprehender fructíferamente los rasgos esenciales de la grave crisis que atraviesa la economía mundial e intentar anticipaciones sobre el futuro. La primera corresponde a sus ideas fundacionales de los años cincuenta sobre el sistema centro-periferia y las tendencias al desequilibrio estructural de las economías periféricas. La segunda corresponde a su desempeño como primer Secretario General de la UNCTAD, en que promueve la cooperación internacional basándose en los principios éticos promulgados y sustentados por las Naciones Unidas y en su concepción sobre el sistema centro-periferia. La tercera corresponde a la etapa en que funda y dirige la *Revista de la CEPAL*, desarrollando sus ideas sobre el capitalismo periférico y haciendo hincapié en los temas del excedente, de la acumulación de capital reproductivo, y de los peligros de la sociedad de consumo. Es también en esta fase cuando su visión se torna interdisciplinaria, acrecentándose su preocupación por las relaciones de poder que brotan de la estructura social e influyen sobre las instituciones económicas y el mecanismo del mercado.

Todas estas etapas de su pensamiento conservan un alto grado de validez para interpretar la realidad internacional actual y su impacto sobre el desarrollo de América Latina. Desde luego, a lo largo de tan prolongado período reflexivo, se produjo una necesaria evolución y transformación de sus ideas, no sólo por el curso de su propia dinámica intelectual, sino porque la realidad histórica que observaba también se fue modificando. A pesar de ello, quisiéramos sugerir la presencia de un hilo conductor fundamental que ayuda a comprender el curso general de su pensamiento. Es su perenne preocupación por los factores que determinan la distribución del progreso técnico y de sus frutos, no sólo entre centros y periferias, sino también en el interior de cada uno de este tipo de sociedades.<sup>1</sup>

### **La condición periférica y el desequilibrio estructural**

Recordemos brevemente las ideas de Prebisch sobre el sistema centro-periferia en los años cincuenta, y su impacto sobre el desequilibrio estructural de las economías periféricas. En primer lugar, emerge la división internacional del trabajo heredada de la Revolución Industrial: un grupo demográficamente reducido de economías centrales en proceso autosustentado de diversificación productiva, y capaces de generar su propio progreso técnico, interactúa con una vasta periferia no industrializada e inducida a una creciente especialización productiva en bienes primarios, requeridos por el primer grupo para abaratar sus costos de materias primas y bienes-salario.<sup>2</sup>

En segundo lugar, el desequilibrio estructural de la condición periférica deriva de esa peculiar y asimétrica posición en la división internacional del trabajo. Este desequilibrio se expresa tanto en la esfera del empleo como en la inserción internacional de las economías periféricas. En estos diagnósticos esenciales se pone de relieve el carácter dinámico y el arraigo histórico de las ideas sobre el desarrollo que sustentó Prebisch. No tendría objeto reiterar aquí conceptos examinados en múltiples oportunidades por variados autores; sólo cabe recordar algunos de sus rasgos principales para hacer resaltar su vigencia histórica.<sup>3</sup>

Prebisch concebía el desarrollo de la economía mundial como un proceso asimétrico. A medida que la introducción de progreso técnico eleva el ingreso medio por habitante de las sociedades industriales, la demanda de bienes finales e insumos intermedios no se expande a un mismo ritmo en las diferentes ramas productivas. Esta asimetría es atribuible a dos factores principales. Primero, en virtud de las conocidas leyes de Engel, la elasticidad del ingreso por la demanda de los bienes primarios es, en general, inferior a la de las manufacturas y también a la de múltiples servicios. Segundo, el proceso de desarrollo tecnológico de

las actividades industriales lleva aparejada una reducción en el contenido de bienes primarios por unidad de producto industrial final. En consecuencia, no sólo las demandas finales de los consumidores, sino también las demandas de bienes e insumos de capital en la industria contribuyen a esta asimétrica expansión de las ramas productivas. Estas ideas fundamentales para la teoría del desarrollo económico, dicho sea de paso, tardaron en ser recogidas debidamente por la teoría académica del crecimiento. Sólo muy recientemente se ha reconocido la necesidad de elaborar modelos formalizados que den cuenta del carácter necesariamente asimétrico del crecimiento de las estructuras productivas, y se han elaborado las herramientas analíticas para examinarlo.<sup>4</sup>

A partir de estos principios fundamentales, Prebisch planteó la tendencia al desequilibrio estructural de las economías periféricas. En la esfera internacional, la demanda mundial por productos primarios crecería a un ritmo inferior a la de las manufacturas. En consecuencia, las periferias exportadoras de productos primarios e importadoras de manufacturas evidenciarían necesariamente propensiones deficitarias y deudoras de carácter estructural. Paralelamente, en la esfera del empleo, el desarrollo económico global de la economía mundial presenciaría un desplazamiento de fuerza de trabajo desde las actividades primarias a las secundarias y terciarias. Sin embargo, si las periferias conservaban una especialización estricta en actividades primarias, adhiriéndose ortodoxamente a las ventajas comparativas estáticas, se enfrentarían al dilema de una subutilización masiva y creciente de su fuerza de trabajo, o a la emigración de su población hacia las regiones del mundo en que se verifique el proceso de desarrollo industrial. De aquí entonces su insistencia en la necesidad del desarrollo industrial de las periferias. Cabe observar aunque sea de paso, que ni Prebisch ni la CEPAL promovieron jamás de manera unilateral la idea de un desarrollo industrial predominantemente cerrado y fundado en la sustitución de importaciones, sino que insistieron en la necesidad de promover una industria competitiva capaz también de apoyar su expansión en las exportaciones de manufacturas. El desarrollo por sustitución de importaciones no obedeció a una estrategia dictada por la CEPAL, sino a la imposición de las circunstancias históricas durante el período que media entre 1914 y 1945, lapso durante el cual se sentaron las bases de la industrialización de la mayoría de las economías grandes y medianas de América Latina.<sup>5</sup>

Otra idea fundamental (que, en su formulación inicial, Prebisch compartió con Hans Singer) es la del deterioro de los términos del intercambio internacional de los productos primarios en relación con las manufacturas.<sup>6</sup> La idea continuó siendo elaborada y profundizada por Prebisch, hasta convertirse en una proyección lógica de su teoría del desequilibrio estructural en materia internacional y de empleo. Desde este punto de vista, la "tesis del deterioro" emerge como una consecuencia

necesaria del significado global de sus ideas acerca del sistema centro-periferia.

Es importante detenerse un instante en el examen de la "tesis del deterioro" en su versión prebischiana, porque en ella no sólo confluyen sus ideas sobre el desequilibrio estructural de las periferias, sino también su perenne preocupación por las formas, económicas y sociales, de apropiación de los incrementos de la productividad del trabajo derivados del progreso técnico. El argumento de las elasticidades le permitió afirmar que el lento crecimiento de la demanda "céntrica" de productos básicos constituía una limitación objetiva al crecimiento de las economías periféricas de exportación, y cualquier incremento unilateral de la oferta de estos productos por encima de los requerimientos de la demanda, en virtud de las elasticidades de precio involucradas, redundaba en un agudo descenso de sus precios. En consecuencia, si las economías exportadoras de productos primarios, en vista de sus tendencias deficitarias y deudoras inherentes a su condición periférica, intentaban aliviar su déficit con un aumento de sus exportaciones, el contraproducente resultado podía ser un derrumbe de sus precios, susceptible de agravar las condiciones deficitarias preexistentes. Además, el ya mencionado sobrante estructural de fuerza de trabajo, inherente a la condición periférica, impedía o limitaba las posibilidades de los trabajadores ocupados en las actividades primarias, de elevar sus salarios correlativamente a los aumentos de productividad en la elaboración de los bienes primarios exportados. En consecuencia, los márgenes de ganancia resultan superiores en estas actividades exportadoras de las periferias, y los empresarios involucrados eran más proclives a ceder una fracción de sus ganancias bajo la forma de una reducción de precios. Lo opuesto acontecía en las economías centrales exportadoras de productos manufacturados, en las que el poder negociador de la fuerza de trabajo le permitía incrementar sus salarios reales correlativamente al incremento de su productividad laboral, como de hecho ocurrió durante la segunda posguerra. El argumento de Prebisch sobre el "deterioro", a diferencia del de Singer,<sup>7</sup> incluye además una interpretación del carácter cíclico del fenómeno, sobre el que no es posible extenderse en esta breve recapitulación.

### **Vigencia de las ideas fundacionales**

En el escenario internacional de hoy, las ideas de Prebisch sobre los desequilibrios estructurales y sobre el deterioro de los términos del intercambio, en el marco de la relación centro-periferia, siguen siendo una manera fecunda de plantear la temática de la inserción internacional de América Latina. Sin embargo, aunque la estructura básica conserva plena validez, durante los últimos 35 años los datos históricos han cambiado. Los diagnósticos e interpretaciones posteriores de Prebisch

registraron e incorporaron esas modificaciones, como veremos al analizar las fases posteriores de su pensamiento. Aquí sólo cabe examinar dos de sus tesis con un alto contenido estructural. Primero, la de las tendencias deficitarias y deudoras de las periferias y, segundo, la del deterioro de los términos del intercambio.

La condición comercialmente deficitaria de las economías periféricas deriva del mayor crecimiento de la demanda de manufacturas que de productos primarios en la economía mundial. En efecto, los datos confirman que, durante el período de posguerra, la demanda de manufacturas fue notoriamente más dinámica que la de productos primarios. En consecuencia, los principios en que se basaba la tesis del desequilibrio se verificaron ampliamente en la evolución de la economía internacional de posguerra. Desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo de los países latinoamericanos, lo que interesa tener en cuenta no es el carácter superavitario o deficitario de su balanza de bienes, sino la tesis más amplia y profunda, también formulada por Prebisch, de que el ritmo de crecimiento de América Latina depende de su capacidad para importar, y ésta a su vez depende todavía hoy de la demanda de los centros por los productos primarios que exporta la región. Si esta demanda se reduce, entonces el ajuste externo afronta dos alternativas: reducir las importaciones y por lo tanto el ritmo de crecimiento, o depender de la llegada del ahorro externo, sea bajo la forma de cooperación internacional en condiciones preferenciales o por las vías tradicionales en que ese ahorro puede hacerse presente desde el sector privado. Durante todo el período de posguerra, la región dependió del ahorro externo, a juzgar por el permanente carácter deficitario del saldo en cuenta corriente de su balance de pagos. La validez actual de las tesis de Prebisch en relación con la situación latinoamericana radica en que la región obtiene más del 75% de sus ingresos de exportación de la venta de productos primarios y, en consecuencia, es extremadamente vulnerable a las fluctuaciones de la demanda de estos productos en el mercado mundial. La evolución de la economía latinoamericana de los años ochenta ha sido una comprobación dramática de las tesis de Prebisch sobre la condición periférica. En primer lugar, por la caída de los precios de los productos básicos, no sólo tendencialmente durante el largo período de posguerra, sino también bajo la forma de un verdadero "derrumbe" en lo que va corrido de los años ochenta. En segundo lugar, porque los influjos externos de capital se han interrumpido, con lo que la región enfrenta al mismo tiempo una grave merma en su capacidad para exportar y una virtual interrupción del financiamiento externo. De allí la dramática reversión de sus posibilidades de desarrollo en la década de los ochenta, derivada de la brutal restricción de importaciones para equilibrar las cuentas externas, y de la reorientación de las posibilidades de ahorro interno al pago de los intereses de la deuda.

En resumen, la evolución de los hechos económicos internacionales de fines de los setenta y lo que va corrido de los ochenta ha ejercido un impacto especialmente devastador sobre la economía latinoamericana. Y esto es atribuible en un plano estructural a su condición periférica, tal como fuera tempranamente caracterizada por Prebisch en los años cincuenta: dependencia de la demanda mundial de productos primarios; acentuada vulnerabilidad a las variaciones de sus precios; y posibilidades de crecimiento fuertemente supeditadas a la capacidad para exportar productos primarios y/o a la aportación de recursos financieros externos.

Si hubiera que mencionar un área de la economía internacional en donde los factores teóricos considerados por Prebisch se expresan con mayor nitidez en el plano empírico, esa sería sin duda la de los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas. A diferencia de las tesis sobre el desequilibrio estructural de las periferias, cuya comprobación empírica exige recaudos y consideraciones especiales, en el caso de los términos del intercambio esa comprobación es más directa. Y los datos actualmente disponibles de diversas fuentes (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, UNCTAD, etc.) confirman de manera categórica la tendencia descendente de los precios reales de los productos básicos a lo largo de todo este siglo. De hecho, a fines de 1986 dichos precios habían caído a un nivel aún más bajo que el correspondiente a la crisis de los años treinta.<sup>8</sup> Del mismo modo, el derrumbe de dichos precios en los años ochenta responde ampliamente a las causas señaladas por Prebisch: diferentes elasticidades respecto del precio y del ingreso tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta, diferentes capacidades de los agentes productivos para apropiarse cerradamente de los incrementos de la productividad del trabajo, y tendencias del progreso técnico que reducen el contenido de productos primarios por unidad de producto industrial final. En particular, el derrumbe de precios de los años ochenta se esclarece recordando las reflexiones de Prebisch sobre el ciclo económico. En la presente menguante de largo plazo por la que atraviesa el crecimiento de los centros, se acentúa aún más el deterioro de los precios de los productos básicos, sobre todo a causa de la sobreoferta que los propios países periféricos fuertemente endeudados contribuyen a crear, en su afán por obtener divisas para el pago de los servicios de la deuda externa.

#### **La fase de la UNCTAD: impacto de sus ideas en la esfera de la cooperación internacional**

La necesidad de la cooperación internacional en el plano de la relación entre centros y periferias, no fue predicada por Prebisch solamente sobre la base de los principios éticos de las Naciones Unidas que él contribuyó a promulgar. También se apoyó en sus teorías y diagnóstico sobre la

relación centro-periferia que hemos repasado más arriba. El fundamento racional de su brega en pro de la cooperación en el plano Norte-Sur partía del carácter asimétrico del desarrollo económico internacional. El sistema librado al libre juego de las fuerzas del mercado debía conducir, por razones ya examinadas más arriba, a la asfixia comercial y financiera de las periferias. Se imponía, por lo tanto, la cooperación en estas áreas. En la esfera comercial, esa cooperación no podía basarse en los mismos principios que rigen la cooperación entre los países desarrollados. Por ejemplo, el "principio de la nación más favorecida", establecido en el GATT, implicaba imponer normas iguales para competidores desiguales. Por oposición a esa "reciprocidad formal", como él mismo la denominó, Prebisch propuso la necesidad de promover una "reciprocidad real" que tuviera en cuenta las asimetrías estructurales entre centros y periferias. El establecimiento de esa reciprocidad real exige que los centros concedan preferencias comerciales a las periferias, con el objeto de compensar las tendencias al desequilibrio estructural que deriva de su condición de exportadoras de productos primarios. Por las mismas razones, también se requiere la cooperación financiera en materia de comercio y desarrollo. La creación de la UNCTAD respondió a esta visión, la que coexistió de manera incómoda con la filosofía más ortodoxamente favorable al libre juego de las fuerzas del mercado del FMI, del Banco Mundial y del GATT.

En su primer informe a la UNCTAD en calidad de primer Secretario General de la Institución, Prebisch redactó un verdadero "manifiesto de la cooperación Norte-Sur", cuyo contenido sólo puede comprenderse cabalmente si se lo compara con su anterior "manifiesto latinoamericano", redactado en 1949 en su calidad de Secretario Ejecutivo de la CEPAL. El informe a la UNCTAD es, en el plano de la cooperación Norte-Sur, una proyección natural a nivel mundial —pero esta vez desde una perspectiva orientada a la acción— de sus ideas diagnósticas difundidas a nivel latinoamericano desde la CEPAL.<sup>9</sup>

Observando los resultados de su esfuerzo con la ventaja de una perspectiva histórica *ex post*, quizá cabe afirmar que, si bien sus objetivos eran éticamente legítimos y racionalmente bien fundados, nunca lograron una aceptación plena en los medios gubernamentales y empresariales del mundo desarrollado. Las ideas de Prebisch generaban notas discordantes en el concierto de las tres grandes instituciones (Banco Mundial, FMI, GATT) rectoras del orden económico mundial, y perturbaban la lógica liberalizante de mercado de las grandes empresas internacionales del mundo desarrollado. Sin embargo, el mensaje de su primer informe a la UNCTAD aconseja la cooperación internacional en el plano Norte-Sur como una estrategia racional compatible con el desarrollo armónico no sólo de las periferias, sino también de los centros industriales. En el fondo, esa cooperación aparecía como una vía equitativa y racional para ir superando las asimetrías estructurales que involucran por igual a centros

y periferias. Con el beneficio que nos entrega esa misma perspectiva histórica, quizá podríamos decir que la legitimidad ética y la racionalidad científica de sus ideas sobre la cooperación eran condiciones necesarias, pero no suficientes, para el éxito de la tarea emprendida. Los logros parciales que se obtuvieron en la UNCTAD (Sistema Generalizado de Preferencias, Asociaciones de Productores y Consumidores de productos básicos, financiamientos compensatorios, etc.) se verificaron durante la última parte del período más dinámico en la historia de la economía mundial (1945-1970) o en circunstancias especiales (primera gran crisis del petróleo) que permitieron arrancar concesiones a las economías industrializadas. Desgraciadamente, la desaceleración de la economía mundial a partir de los años setenta comenzó a desarmar la estructura de la cooperación internacional. Bajo estas nuevas condiciones, las negociaciones económicas internacionales comenzaron a desestimar el espíritu de la cooperación propagado desde las Naciones Unidas y a basarse cada vez más en los poderes (productivos, comerciales, financieros, etc.) de los países o bloques que se sentaban a la mesa de negociaciones. En otras palabras, en la menguante de largo plazo que ha afectado el desarrollo de los centros industriales, se ha puesto de relieve, como tantas otras veces antes en la historia, el papel que cumplen las relaciones de poder como fuerza subyacente en la dinámica del mercado. Precisamente en la tercera fase de la evolución de su pensamiento, Prebisch dedicó especial atención a las relaciones de poder que brotan de la estructura social, y cómo éstas afectan las relaciones de mercado y las condicionan, de manera tal que su plena comprensión exige un análisis interdisciplinario. Una de las formas en que manifestó esta nueva perspectiva de su pensamiento fue en el examen de la pugna social por captar el excedente en las economías latinoamericanas, y en el estudio de su impacto sobre los procesos de desarrollo y democratización. Estas ideas, que desarrolló en la tercera de las fases reflexivas señaladas en estas notas, y que estuvieron dirigidas a la comprensión del capitalismo periférico, se revelaron igualmente fecundas para la comprensión de algunas de las causas profundas que precipitaron la actual crisis económica internacional.

#### **Uso social del excedente, "consumismo" y acumulación de capital**

Cabe sintetizar brevemente las ideas que Prebisch elaboró en este campo, para luego examinar su aplicabilidad a la comprensión de la crisis internacional actual.<sup>10</sup>

El concepto de excedente elaborado por Prebisch parte de su perenne preocupación por estudiar las formas sociales y económicas de apropiación de los incrementos de la productividad del trabajo. Del mismo modo, su interés por el "uso social del excedente" —para usar su propia terminología— no es más que una nueva manera de abordar su

antigua preocupación por estudiar las formas de utilización de los incrementos de la productividad del trabajo.<sup>11</sup>

En esta fase de sus cavilaciones preocupaban a Prebisch las formas de acumulación de capital que tendían a prevalecer en las sociedades "consumistas" contemporáneas, y su negativo efecto sobre las posibilidades de desarrollo. La "cultura consumista" irradiada desde los centros configuraba uno de los rasgos del "capitalismo imitativo" que se desarrolla en las economías periféricas. Dentro de una línea reflexiva que también había sido cultivada por otros economistas latinoamericanos,<sup>12</sup> denunció la adopción prematura de pautas de consumo correspondientes a sociedades más desarrolladas, por parte de economías periféricas más pobres. Tendencia que Aníbal Pinto, en una expresión feliz, había denominado "caricatura de la sociedad de consumo".

Prebisch distinguió teóricamente entre las formas reproductivas y no reproductivas de la acumulación de capital. Estas modalidades no se referían a ninguna cualidad concreta de determinados bienes de capital, sino más bien a un "estilo de acumulación" que era diferente en cada uno de los dos casos. La acumulación reproductiva era aquella que elevaba la productividad del trabajo y al mismo tiempo acrecentaba las oportunidades de empleo del sistema económico en su conjunto. Para que estos dos efectos, aparentemente contradictorios desde una perspectiva estática, pudieran verificarse conjuntamente, era necesaria una determinada actitud austera y "productivista" por parte de los responsables del proceso de acumulación en la esfera pública y privada. En efecto, los sucesivos incrementos de productividad laboral derivados de la introducción de progreso técnico debían ser sustraídos al consumo, especialmente al consumo suntuario de tipo imitativo, para ser reinvertidos en formas productivas que siguieran elevando rápidamente la productividad del trabajo. Cuanto más veloz fuera el incremento de la productividad laboral, más intenso debía ser el proceso de acumulación para mantener en equilibrio el mercado de trabajo.

Por el contrario, la acumulación no reproductiva era aquella orientada a la diversificación y sofisticación de las formas de consumo; al no incrementar la productividad del trabajo, retardaba el ritmo del excedente y limitaba las posibilidades de una acumulación posterior. Precisamente el capitalismo imitativo de las regiones periféricas se apoyaba en estas formas no reproductivas de la acumulación, acompañadas de una pugna distributiva entre los distintos sectores sociales, que desembocaba en descomunales inflaciones y atentaba contra el avance del proceso de democratización.

Aunque estas ideas fueron elaboradas teniendo en mente el capitalismo periférico, ellas demostraron su aplicabilidad a la evolución de las economías industrializadas.<sup>13</sup> En el examen de la "estanflación" de los años setenta en el mundo desarrollado, Prebisch conceptualizó el fenó-

meno como derivado de una insuficiente acumulación reproductiva y un exceso de consumo público y privado, que afectaba especialmente al centro dinámico principal del capitalismo contemporáneo. La evolución actual de la economía estadounidense, con sus grandes déficit comerciales y fiscales y sus menguados ritmos de acumulación reproductiva, evidencia que en los últimos años esta economía ha estado consumiendo por encima de sus posibilidades, fundada en un poder monetario que le permite financiar con ahorros externos ese estilo de consumo y de inversión que parece estar alcanzando sus límites históricos.

Por oposición a este estilo "consumista" del centro dinámico principal, Prebisch también se interesó por el extraordinario desarrollo de la economía japonesa, en un estilo que también han seguido otros países, igualmente situados en el este asiático. El caso japonés corresponde mucho más claramente a una modalidad reproductiva de acumulación orientada a lograr rápidos incrementos en la productividad laboral, los que son reinvertidos en altas proporciones, para lograr nuevos incrementos de productividad. Este estilo de desarrollo, orientado hacia la exportación de manufacturas, fuertemente protegido de las ingerencias comerciales y financieras externas, y apoyado en una estrecha colaboración entre el sector público y el privado, ha tenido como resultado el así denominado "milagro japonés". La economía japonesa, merced a sus altas tasas de crecimiento en la productividad laboral, ha podido lograr simultáneamente tres decisivos resultados: elevar los niveles de vida de su fuerza de trabajo, mantener márgenes de ganancia superiores a las economías occidentales desarrolladas, e imponer una arrolladora competitividad en los mercados internacionales.<sup>14</sup>

El resultado de esta dispar evolución de ambas economías se expresa en el tipo de relación que ha ido surgiendo entre ellas. Estados Unidos es hoy una economía deficitaria y deudora, que usa de su poder monetario para financiar un estilo de vida que supera sus medios económicos genuinos, y presiona a Japón para que modere sus ímpetus competitivos en el mercado americano. Japón, por su parte, mantiene amplios superávit comerciales con la economía norteamericana, los que son recirculados bajo la forma de corrientes financieras que contribuyen a aliviar los déficit estadounidenses. Sólo la cooperación internacional y la armonización de políticas externas entre estas dos potencias permitirá superar, sin graves consecuencias, estos desequilibrios macroeconómicos que contribuyen a configurar la presente crisis internacional.

No es del caso continuar profundizando en estos comentarios. Sólo hacer hincapié en la innegable capacidad de las categorías de análisis utilizadas por Prebisch en esta tercera etapa de su actividad reflexiva, para entender las causas profundas, o al menos algunas de las más importantes, de las agudas fricciones y desequilibrios comerciales y financieros que caracterizan actualmente a la crisis económica internacional.

## Sus reflexiones más recientes sobre la economía mundial y América Latina

Después de la publicación de su último libro sobre el capitalismo periférico (1981), Prebisch siguió observando la evolución de la economía mundial y presentando sus opiniones en la *Revista de la CEPAL*. En el último de los ensayos publicados en esta Revista, volvió al tema que permanentemente le preocupara durante toda su vida intelectual: la distribución del progreso técnico y de sus frutos en el conjunto de las relaciones internacionales. En breves párrafos, asoció su nueva concepción del excedente con el antiguo, pero omnipresente tema del deterioro de los términos del intercambio. Resulta interesante reproducirlos, como un ejemplo relevante de la interdependencia de los distintos componentes de su visión teórica, incluso de aquellos gestados en diferentes etapas de su vida reflexiva: "Ya he señalado que existen factores que explican la adversa reacción de los centros a la importación de manufacturas provenientes de la periferia. Creo que para comprender este hecho es indispensable comprender el papel dinámico del excedente económico de las empresas que he procurado explicar en artículos anteriores. En el excedente se manifiesta principalmente el fruto de la creciente productividad del sistema que no se transfiere a la fuerza de trabajo. Esto tiene profunda significación dinámica puesto que del excedente sale una parte considerable de la acumulación de capital de las empresas. Así, conforme evoluciona la demanda hacia una creciente diversificación, se desplaza también la inversión de capital para producir los bienes que se diversifican. La competencia entre las empresas se dirige a ganar mercados en el proceso de diversificación más que al descenso de los precios, salvo en aquellos bienes superados por otros provenientes de aquellas incesantes innovaciones".

"Hay aquí un hecho que tiene que subrayarse: ese desplazamiento de las inversiones se realiza gracias al crecimiento del excedente y ese crecimiento ocurre precisamente porque no bajan en general los precios de las manufacturas gracias a la diversificación. Si no hubiera diversificación, gracias a incesantes innovaciones, el consumo tendería a saturarse".

"Este es un fenómeno característico del desarrollo capitalista. Sucede, sin embargo, que cuando las importaciones de la periferia adquieren capacidad competitiva, al combinarse el progreso técnico con salarios relativamente bajos, esta competencia se realiza mediante la baja de precios y afecta adversamente el crecimiento del excedente y la aptitud de las industrias de los centros afectadas por la competencia para desplazarse mediante inversiones en el proceso de diversificación o aumento de su productividad. Explícase así la resistencia de empresas y trabajadores a las importaciones provenientes de la periferia. Es claro que a este fenó-

meno se agrega actualmente el desempleo que, como hemos dicho, proviene del entorpecimiento dinámico de las economías de los centros". Y agrega unas páginas más adelante: "Corresponde ahora plantearse esta otra pregunta: ¿Por qué los centros reciben con beneplácito el descenso de los precios de estos productos primarios en tanto que se empeñan en resistir el descenso de los precios de las manufacturas que importan desde la periferia? La respuesta es muy simple. El descenso de los precios de los productos primarios agranda el excedente económico de las empresas que los adquieren, en tanto que el descenso de los precios industriales debilita su excedente y en consecuencia su capacidad de acumulación, como dije anteriormente".<sup>15</sup>

En estos párrafos escritos a los 85 años, pocos meses antes de su muerte, se esbozan aún en estado preliminar —el ensayo de donde se extraen fue considerado por Prebisch como unas "notas"— nuevas y fecundas interrelaciones conceptuales que sin duda habría profundizado, de habérselo permitido el tiempo. Ellas quedan como un ejemplo relevante de su permanente fecundidad reflexiva.

Pero no sólo las líneas centrales de su concepción teórica reclamaban su atención en este período; también los nuevos y candentes problemas monetarios que fueron emergiendo a partir de los años setenta le suscitaban agudas reflexiones. En este campo enfatizó un ángulo de visión asociado al papel de las relaciones de poder subyacentes al mecanismo de mercado, ya comentado en la sección anterior. Esta misma perspectiva, en la esfera de las relaciones monetarias internacionales, le llevó a considerar críticamente la manera como el uso del poder monetario internacional de los Estados Unidos había influido en el sistema monetario internacional, y por esa vía también en el conjunto de las relaciones de mercado de la economía capitalista mundial. La declaración de inconvertibilidad del dólar a comienzos de los setenta, la creación del mercado de "eurodólares" asociado a una creciente capacidad de la banca transnacional para acrecentar la oferta monetaria sin mayor fiscalización de alguna autoridad monetaria internacional, fueron objeto de su preocupación, junto con la gestión monetaria unilateral de la principal potencia emisora de la moneda internacional. El tema de la "estanflación" en las economías desarrolladas a fines de los setenta —tendencia que repercutió con especial vigor en la economía estadounidense— le suscitó reflexiones vinculadas al estilo consumista de desarrollo de los centros occidentales. Posteriormente, al analizar el brusco giro de la política monetaria y fiscal de los centros a comienzos de los años ochenta, insistió en el origen político de estos movimientos, y en su repercusión sobre los países periféricos y América Latina en particular. Tampoco escapó a su atento seguimiento de la situación mundial, la influencia de la caída en los precios de los productos básicos sobre la exitosa reducción de la inflación en los países desarrollados. En particular, el tema del endeudamiento latinoamericano le suscitó

comentarios categóricos sobre el origen político de los cambios monetarios y financieros que precipitaron la crisis de la deuda. Pocos días antes de su muerte, al tomar la palabra en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL, observó: "Hay aquí un dilema que es necesario exponer con claridad, y cuya solución no se alcanzará mientras no haya una decisión política de los gobiernos de los países acreedores. ¿Por qué una decisión política? Porque el origen de este problema es político. El mercado de eurodólares se originó en una decisión política de los grandes países, y principalmente de los Estados Unidos. Dejar sin regulación dicho mercado de eurodólares, no obstante las voces de alerta que se lanzaron en su tiempo, ha sido una decisión política. Cubrir el déficit fiscal de los Estados Unidos no en la forma tradicional ortodoxa, mediante aumento de impuestos y reducción de gastos, sino absorbiendo ahorro interno y cantidades gigantescas de ahorro del resto del mundo a través de altísimas tasas de interés, es una decisión política. ¿Cómo no vamos a sostener entonces que el problema de la deuda es esencialmente político? Por la índole, por el origen y por las graves consecuencias que va a tener la persistencia de esta situación en todos los países afectados y, en última instancia, en los centros industriales, ésta debe enfocarse con una visión de largo alcance, y con comprensión de los peligros muy grandes para la economía mundial que ella encierra, porque no sólo se trata del problema de la deuda sino, como abundantemente se ha dicho en esta reunión, de otros problemas que se le superponen".<sup>16</sup> En esa misma oportunidad reiteró la necesidad de esclarecer el papel de la CEPAL en relación con la política de sustitución de importaciones desarrollada por los países latinoamericanos a partir de la crisis de los años treinta. Resulta de interés recoger sus palabras sobre este tema. No sólo como testimonio de un pasado, sino como un lúcido planteamiento del papel que la sustitución de importaciones podría jugar, en el marco de un agravamiento de la crisis internacional actual: "También quisiera decir algo —ya que estamos hablando de renovación de ideas, de ideas que van a la zaga de los acontecimientos— acerca de la política de comercio exterior de los países latinoamericanos. ¿Cuándo comienza en Latinoamérica la sustitución de importaciones? Durante la gran depresión mundial, cuando la política monetaria de los Estados Unidos y la enorme elevación de los derechos de aduana destruyeron todo el sistema de comercio multilateral y pagos, que estaba funcionando muy bien. La caída de las exportaciones de nuestros países fue formidable. Y no hubo otra salida que la sustitución de importaciones. Yo tuve que actuar en esa época, y no recuerdo que en aquella situación haya habido algún insano que dijera "no hay que sustituir importaciones, sino exportar manufacturas". ¿Exportar manufacturas, hacia dónde? ¿Hacia un mundo que estaba dislocado y donde el proteccionismo era una forma normal de resguardar las economías? No hubo otra solución que la sustitución. No fue una imposición doctrinaria. Fue una

imposición de los acontecimientos. Luego vinieron las dificultades de la postguerra, hasta que por fin, reconstruida Europa y alentada la economía mundial, sí se presentaron la oportunidad y la necesidad de exportar manufacturas”.<sup>17</sup> Tras recordar que la CEPAL ya en 1961 había alertado sobre la asimetría de la política industrial latinoamericana, y sobre la necesidad de promover la exportación de manufacturas, Prebisch agregó otras observaciones referidas a la situación actual, cuya innegable vigencia merece párrafo aparte:

“Este no es un problema de preferencias doctrinarias. La medida en que nuestros países tendrían que proseguir la sustitución de importaciones, combinada con las exportaciones, dependerá de la capacidad receptiva de los centros. Si el crecimiento de los centros sigue siendo muy inferior a lo que fue en el pasado y siguen proliferando las medidas proteccionistas, la necesidad de sustituir importaciones será mucho mayor que si se abren las puertas de economías desarrolladas en franco crecimiento a las exportaciones no solamente de manufacturas, sino de productos primarios de los países en desarrollo. Ello depende, en última instancia, de la capacidad receptiva de los centros; no es un capricho de los países en desarrollo sino una exigencia de su crecimiento”.<sup>18</sup>

#### **Sus reflexiones más recientes sobre el tema de la integración**

Sus expectativas de una mayor apertura y dinamización de la economía mundial, y en particular de la economía estadounidense, a las exportaciones periféricas y latinoamericanas en especial, eran más bien pesimistas.<sup>19</sup> De allí su insistencia en el tema de la sustitución de importaciones, pero ahora claramente planteado a nivel regional, en conexión con sus proverbiales ideas y recomendaciones sobre la conveniencia de la integración latinoamericana que datan de la década del cincuenta. En torno a este tema, retomado en un ensayo escrito en 1986, introdujo algunas recomendaciones, que más allá de su conveniencia u operacionalidad —aspecto que no pretendemos discutir aquí— demuestra su espíritu de pensador orientado hacia la acción, y su inquebrantable fe en la integración como elemento de la unidad latinoamericana. Cabe entonces transcribirlas aquí: “Hay que reconocer, sin embargo, que el esfuerzo (en pro de la integración) que se ha realizado en más de dos decenios ha dado escasísimos resultados. Conviene, pues, examinar seriamente las razones por las cuales no hemos avanzado como se hubiera creído posible hacerlo en los primeros tiempos. Un examen retrospectivo me lleva a la conclusión siguiente: en la CEPAL nos dejamos seducir por la idea de un mercado común latinoamericano, que se fue abriendo paso y llegó a concretarse en los arreglos conocidos. No digo que haya que abandonar esta idea, sino cambiar la forma y el tiempo de realizarla. Lo fundamental ha sido y sigue

siendo la tendencia al desequilibrio con los centros que tiene que llevarnos necesariamente a sustituir las importaciones provenientes de ellos. A mi juicio, es allí donde hay que concentrar los esfuerzos, dejando para una etapa posterior otras medidas de liberalización del intercambio. Así, por ejemplo, las preferencias que podrían otorgarse recíprocamente nuestros países para realizar importaciones de bienes de consumo no nos van a resolver ese problema fundamental que mencionamos. Pero no es eso solamente; yo creo que la sustitución de importaciones dentro de un régimen preferencial tropieza con grandes obstáculos. En efecto, los países más avanzados industrialmente están en condiciones de exportar bienes de capital o bienes intermedios a los países menos avanzados o medianamente avanzados sin que éstos puedan participar en la misma medida en este género de intercambio. Sin embargo, tiende a recaer sobre ellos el costo de estas operaciones, puesto que significa hacerles pagar precios más altos que los del mercado internacional por los bienes de capital e insumos que importan de los más avanzados. Por eso y por otras consideraciones, me inclino más bien a que los países avanzados otorguen a sus exportaciones subsidios equivalentes a lo que significa su protección aduanera. Por supuesto que el régimen de subsidios tendrá que establecerse de común acuerdo con un nuevo convenio, pero no bastaría por sí mismo para asegurar un intercambio relativamente equilibrado. Los países menos avanzados o medianamente avanzados siempre estarían en inferioridad de condiciones si no se tomaran medidas especiales para superarla; una de ellas sería que los países más beneficiados por este intercambio compartieran con los menos las inversiones necesarias para llegar a un equilibrio satisfactorio, de carácter no bilateral, sino multilateral, entre todos los países participantes'.<sup>20</sup>

Hemos dejado para el final estas referencias más bien prolijas al tema de la integración latinoamericana, por cuatro razones. En primer lugar, porque el estilo expositivo de esos párrafos refleja los típicos rasgos de pensador orientado a la acción que siempre caracterizaron a Prebisch, y su permanente búsqueda de medidas concretas de política económica capaces de hacer operativas sus observaciones diagnósticas. En segundo lugar, porque el tema de la sustitución de importaciones a escala regional, en el marco de una intensificada integración latinoamericana, evidencia la congruencia y continuidad en el tiempo de sus líneas reflexivas principales, las que recobran especial relevancia en esta nueva coyuntura internacional de crisis, evocando dilemas ya vividos por la región —aunque bajo circunstancias históricas diferentes— en el período 1914-1945. En tercer lugar, porque esta sesión conmemorativa de las ideas de Prebisch se está verificando en el Instituto para la Integración de América Latina y resultaba oportuno poner énfasis en las decisivas contribuciones de Don Raúl —como acostumbrábamos llamarlo en la CEPAL— al tema que motiva la existencia misma del INTAL.

Por último, y a modo de conclusión, valga una reflexión final. La evolución de las ideas de Prebisch, que de manera excesivamente precaria hemos repasado aquí, no sólo pertenecen a la historia del pensamiento económico y social de América Latina. También son ideas-fuerza que siguen haciendo historia.

#### Notas

<sup>1</sup> Armando Di Filippo, "Desarrollo económico y transformación social: el legado de Prebisch", *El trimestre económico*, vol. 53(4), Nº 212, México, D.F., octubre-diciembre de 1986.

<sup>2</sup> Raúl Prebisch, "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", primera parte del *Estudio Económico de América Latina, 1949*, elaborado en la CEPAL. También "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", escrito en 1949 como introducción al *Estudio Económico de América Latina, 1948*, de la CEPAL. Posteriormente fue publicado en el *Boletín económico de América Latina*, volumen VII, Nº 1, febrero de 1962.

<sup>3</sup> Véanse, entre otros, los siguientes trabajos referidos al pensamiento de la CEPAL en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, en los que se reflejan y elaboran esencialmente las ideas de Raúl Prebisch. i) CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969. ii) Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1980. iii) Adolfo Gurrieri, "La economía política de Raúl Prebisch", publicado en la compilación del mismo autor *La obra de Prebisch en la CEPAL*, colección Lecturas Nº 46, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982. iv) Edmar Lisboa Bacha, "Un modelo de comercio entre centro y periferia en la tradición de Prebisch", *El trimestre económico*, vol. 41, Nº 162, México, D.F., abril-junio de 1974. v) Armando Di Filippo, *Desarrollo y desigualdad social en América Latina*, colección Lecturas, Nº 44, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981, capítulos 1, 3 y 4.

<sup>4</sup> Luigi Pasinetti, *Structural Change and Economic Growth*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981. Véase del mismo autor, "Growth theory and its future - structural dynamics and vertically integrated sectors", ponencia especial presentada al 7º Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Econométrica, Sao Paulo, 4 al 7 de agosto de 1987.

<sup>5</sup> Véase, entre otros, Raúl Prebisch, "Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico", *Revista de la CEPAL*, Nº 28 (LC/G.1392), Santiago de Chile, 1986, sección VII, "Post scriptum".

<sup>6</sup> Para un examen de los rasgos esenciales y de la evolución de dicha tesis, véase Armando Di Filippo, "El deterioro de los términos del intercambio treinta y cinco años después", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 11, Madrid, 1987. Documento preparado para el Seminario-Coloquio sobre "El sistema centro-periferia: presente y perspectivas", Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL, Madrid, 4 al 6 de mayo de 1987.

<sup>7</sup> Hans Singer, "The distribution of gains revisited", incluido en *The strategy of international development*, editado por Sir Alex Cairncross y Mohinder Puri, Londres, Mac Millan, 1975. También del mismo autor, "La controversia de la relación de intercambio y la evolución del financiamiento en condiciones concesionarias: los primeros años en la ONU", incluido en *Pioneros del desarrollo*, Gerald M. Meier y Dudley Seers (comps). Publicación del Banco Mundial. Madrid, Editorial Tecnos, 1984.

<sup>8</sup> Véase, entre otros: i) CEPAL, *La relación de intercambio de los productos primarios de América Latina y el Caribe* (LC/L.382), Santiago de Chile, 1986. ii) Banco Mundial, *Price prospects for major primary commodities*, Informe Nº 814/86, vol. I: "Summary

and implications", Anexo 1, pp. 83-84. Washington, D.C., 1986. iii) Prabirjit Sarkar, "The Singer Prebisch hypothesis: a statistical evaluation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 10, N° 4. iv) David Sapsford, *Real primary commodity prices: an analysis of long run movements* (DM/85/31), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, Research Department.

<sup>9</sup>El mencionado informe a la UNCTAD fue publicado en el Fondo de Cultura Económica bajo el nombre de *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, D.F., 1964.

<sup>10</sup>Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981, tercera parte.

<sup>11</sup>*Ibid*, en especial sexta parte, "Hacia una teoría de la transformación".

<sup>12</sup>Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, primer semestre de 1976, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2. Del mismo autor, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", en *Inflación. Raíces estructurales*, Ensayos de Aníbal Pinto, colección Lecturas N° 3, *El trimestre económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973.

<sup>13</sup>Raúl Prebisch, "La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico", *Revista de la CEPAL*, N° 22 (E/CEPAL/G.1296). Santiago de Chile, abril de 1984, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.3.

<sup>14</sup>Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformaciones*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>15</sup>Raúl Prebisch, "Notas sobre el intercambio . . .", *op. cit.*, pp. 196 y 198.

<sup>16</sup>Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL. México, D.F., 24 de abril de 1986. Publicado en *Revista de la CEPAL*, N° 29 (LC/G.1427), Santiago de Chile, agosto de 1986, p. 13.

<sup>17</sup>*Ibid*, p. 15.

<sup>18</sup>*Ibid*, p. 15.

<sup>19</sup>Raúl Prebisch, "Notas sobre el intercambio . . .", *op. cit.*, p. 202.

<sup>20</sup>*Ibid*, p. 200.

### 3. LAS TESIS DE PREBISCH, SOBRE EL CAPITALISMO PERIFERICO

*Adolfo Gurrieri*

Ante todo, quiero agradecer el honor que representa hablar en homenaje del Maestro Prebisch ante tan distinguido auditorio. Quisiera aprovechar esta oportunidad para hacer referencia a algunas de sus ideas sobre lo que él denominaba la dinámica interna del capitalismo periférico. Las relativas a las relaciones económicas internacionales las tratará Armando Di Filippo. Respecto a tales ideas, y con sentido autocrítico, debo decir que quienes fuimos sus discípulos no hemos continuado por la senda que él trazó. No resulta exagerado decir que sus ideas sobre los procesos económicos, sociales y políticos de América Latina no han penetrado en los medios intelectuales y políticos. Ello se debe a que las propuestas que formuló en los últimos años de su vida implican cambios muy importantes, tanto en la interpretación de la realidad y sus problemas, como en las políticas que debieron aplicarse para transformarla. A esas propuestas deseo referirme ahora, subrayando las que considero más importantes.

Al mirar en perspectiva el desenvolvimiento de sus ideas, resulta evidente que la crisis de 1929 tuvo una gran influencia sobre su pensamiento. A partir de dicha crisis comenzó una reflexión crítica sobre la sociedad en que le había tocado vivir; esta reflexión se extendió por espacio de más de 50 años y culminó en su libro "Capitalismo periférico. Crisis y transformación", publicado a principios de los años ochenta.

A medida que avanza en su pensamiento, Prebisch profundiza su interpretación y propone medidas políticas acordes con los problemas que va descubriendo.

En una primera etapa, que culmina en los años cincuenta, centra su preocupación en el examen del proceso histórico de propagación universal del progreso técnico. Llega así a una conclusión fundamental: el proceso de propagación universal del progreso técnico, que constituye el despliegue del capitalismo a nivel mundial, ha ido conformando un

sistema compuesto por centros y periferia cuya composición y funcionamiento responde a los intereses de los centros. En ese proceso histórico, los centros se desarrollaron inicialmente, y por ese motivo pudieron ordenar el funcionamiento del conjunto del sistema para satisfacer sus propios intereses; la posibilidad de que los países periféricos se incorporaran al sistema y la forma como lo hicieron dependió de lo que pudieron ofrecer en relación a los intereses y necesidades de los centros.

La penetración del progreso técnico en América Latina cobra sentido, entonces, en tanto es parte de la expansión del sistema capitalista mundial, que en su despliegue conforma el sistema centro-periferia. Como consecuencia de esa penetración se producen profundos cambios en la estructura y dinámica de las economías de América Latina, que Prebisch abarca con el concepto "patrón de desarrollo hacia afuera".

A Prebisch le interesa especialmente evaluar esos cambios desde el punto de mira del desarrollo, es decir, del impulso que brindaron y podrían brindar a la propagación homogénea y equitativa del progreso técnico y de sus frutos; situado en esta perspectiva, su juicio del patrón de desarrollo hacia afuera es negativo.

Por un lado, el progreso técnico penetró de manera lenta en relación a las necesidades de absorción productiva de fuerza de trabajo, lo que dio lugar a la persistencia en casi todos los países de una considerable proporción de fuerza de trabajo que permanece desocupada o que labora con escasa o nula productividad. Asimismo, el progreso técnico que penetró en los países de la periferia tendió a concentrarse en los sectores primario-exportadores; o sea, penetró de manera desigual, imprimiendo ciertos rasgos negativos a la estructura económica de esos países; entre estos rasgos se destacan la especialización productiva, como consecuencia de una incorporación segmentaria al sistema global, y la heterogeneidad estructural, que se manifiesta en la coexistencia de regiones, sectores económicos y grupos sociales con distintos niveles de productividad e ingreso. Todos estos rasgos, que influyen negativamente sobre el desarrollo de la periferia, derivan en gran medida de la posición que la misma ocupa en el sistema capitalista mundial.

En última instancia, la confirmación definitiva de que la periferia debe reorientar el rumbo de su desarrollo está dada por la desigualdad de la distribución de los frutos generados por el conjunto del sistema; si la periferia ocupa una posición desmedrada, ello se debe no sólo a su menor productividad media en relación con los centros sino también a su incapacidad para retener todos los frutos de su propia productividad. El deterioro de la relación de precios del intercambio es a la vez símbolo de la subordinación y manifestación clara de los profundos defectos tanto de la estructura periférica como de la función que ocupa en su papel de productora de materias primas y alimentos.

---

La interpretación de la forma concreta en que penetra el progreso técnico durante el desarrollo hacia afuera en América Latina le permitió determinar el objetivo principal que debería guiar el programa de desarrollo: liberar a los países de América Latina de su condición periférica, colocándolos a la par de los centros tanto en cuanto a la posición dentro del conjunto global como a los rasgos de su estructura y dinámica económicas y sociales. En otras palabras, el desarrollo económico genuino de la periferia implica la superación del sistema centro-periferia en todos sus aspectos y el establecimiento de una nueva estructura de relaciones económicas internacionales en la cual el reordenamiento de las funciones de sus componentes, y las correspondientes modificaciones de las estructuras productivas internas, permitan alcanzar una distribución más equitativa del poder y de los ingresos entre los componentes del conjunto global. La periferia puede alcanzar este desarrollo económico genuino que la equipare a los centros, aunque deba seguir un camino distinto al que ellos siguieron para alcanzar el mismo fin.

La industrialización se convierte en el núcleo del programa de desarrollo, pues sólo ella permitiría a los países superar su situación periférica, acelerando el progreso técnico.

Si durante los años cincuenta presta una atención especial a las consecuencias del entorno internacional sobre los países de América Latina, en los años sesenta comienza a preocuparse también por los problemas que surgen del seno mismo de las estructuras internas económicas, sociales y políticas. Por ello, la segunda etapa gira en torno a la crisis del patrón de desarrollo hacia adentro.

El aspecto más manifiesto de esa crisis se refiere directamente a la industrialización sustitutiva. Sus defectos son evidentes: ineficiencia y altos costos propios de una industria sobreprotegida; concentración en el mercado interno y olvido casi total de su potencialidad exportadora; preferencia marcada por la producción de bienes finales sin profundizar la cadena productiva hacia los bienes e insumos básicos; contribución al agravamiento más que a la solución del desequilibrio externo. Por cierto, esa crítica no significa que la industrialización no haya continuado siendo el objetivo central de su programa de desarrollo. Lo que debe hacerse es reorientarla y reestructurarla para que alcance una mayor especialización y eficiencia, por medio de una menor protección y una mayor amplitud de los mercados externos; en esto juegan un papel principal la exportación de manufacturas y los esquemas de integración.

Empero, la crisis de la industrialización sustitutiva es sólo la parte más saliente de la misma; de su trasfondo hay que sacar a luz las causas por las cuales el patrón de desarrollo hacia adentro, tal como se llevó a cabo, culminó en la insuficiencia dinámica y en la desigualdad social. Esas causas las ordena en torno a dos estrangulamientos: el externo, cuyo análisis sigue los lineamientos ya mencionados, y el interno.

En el examen de las causas del estrangulamiento interno analiza diversas estructuras parciales, tales como la agraria, la industrial, la educacional, la estatal, la distributiva y otras; a partir de ese examen llega a la conclusión de que las características y funcionamiento de esas estructuras dan lugar a modalidades de acumulación y distribución inapropiadas a las necesidades del desarrollo de los países de América Latina. Impiden el uso adecuado de los recursos reales y potenciales; obstaculizan la capacitación apropiada de la fuerza de trabajo y el acceso a las oportunidades de ejercer esa capacitación; y la dificultad distributiva conduce a la adopción, por los estratos favorecidos, de pautas de consumo que implican un considerable desperdicio del potencial de acumulación. En última instancia, la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso no sólo es el fundamento de la inequidad en el acceso a las oportunidades de alcanzar una vida mejor sino que explican también, por su influencia sobre la acumulación de capital, la incapacidad para absorber de manera productiva a toda la fuerza de trabajo.

Son causas estructurales que requieren "reformas estructurales" económicas y sociales que liberen los recursos productivos materiales y humanos, permitiendo su utilización apropiada a los fines del desarrollo, y conduzcan a una sociedad más igualitaria. Se trata de una modernización que libere las fuerzas contenidas por una estructura arcaica; la solución no consistía, a su juicio, en cambiar los principios en que se basaba el sistema vigente de apropiación y utilización de los frutos, sino en romper las ataduras que le impedían desplegar su dinamismo potencial.

Sin embargo, a poco andar, la cambiante realidad lo obliga a repensar y profundizar su concepción de los años sesenta: algunas economías de América Latina lograron acelerar considerablemente su tasa de crecimiento, saltando las vallas del patrón de desarrollo hacia adentro que él había criticado, pero sólo para dar lugar a sociedades aún más flagrantemente inequitativas. Las economías latinoamericanas podían elevar sus niveles de progreso técnico y asumir distintas modalidades de desarrollo, pero mantenían su naturaleza inequitativa; en esas circunstancias, parecía imprescindible analizar el sistema mismo para descubrir si en su interior poseía un mecanismo perverso que mantenía obstinadamente la desigualdad a través de los cambios. Esa fue su tarea en los años setenta.

A mediados de los años setenta encontró en la dirección de la *Revista de la CEPAL* la tranquilidad suficiente para reconsiderar su análisis del funcionamiento interno del capitalismo periférico. Así como a fines de los años cuarenta asienta su exposición en la crítica de la teoría clásica de la división internacional del trabajo, en los setenta la afirma en la crítica de la teoría neoclásica de la distribución. Infortunadamente, ni la ganancia se evapora ni los precios bajan ni los salarios suben como supone esta teoría, de manera que la distribución resultante no es equitativa. Tras la desigual distribución del ingreso está la estructura de poder:

los actores sociales, con sus distintos grados de poder económico, social, político y cultural, tienen capacidades desiguales para apropiarse del excedente.

En una primera imagen del capitalismo periférico, Prebisch describe una sociedad marcadamente bipolar. Por un lado, la fuerza de trabajo, por su misma "abundancia", es incapaz de retener el fruto que ella misma contribuye a generar; por otro, los propietarios de los medios productivos, por el poder que esa propiedad les confiere, pueden apropiarse de esos frutos. Asimismo, si la propiedad de los medios productivos les permite la apropiación de los frutos, el control directo o indirecto de los mecanismos monetarios les permite retenerlos, evitando que bajen la demanda y los precios más allá de cierto límite crítico.

De acuerdo con la tesis clásica, el uso que los agentes económicos den al excedente que apropian influye de manera decisiva sobre el ritmo y la orientación del desarrollo; en el caso específico del capitalismo periférico, los estratos que se apropian del excedente lo utilizan sobre todo para imitar las pautas de consumo de los centros. Este comportamiento en los estratos superiores tiene consecuencias de largo alcance. En primer lugar, influye sobre la composición de la demanda, que expresa el consumo "diversificado" y "elevado" de los estratos superiores. A su vez, esta composición de la demanda pesa de manera decisiva sobre las grandes opciones que determinan la modalidad de desarrollo: la naturaleza del progreso técnico que se estimula (diversificación prematura de bienes en vez de acentuar la mejoría de los métodos productivos); el carácter de las inversiones (no reproductivas en vez de reproductivas); el tipo de servicios estatales y privados que se brindan (elitistas en vez de democráticos, etc.). Todo ello resulta también decisivo en la conformación de la estructura productiva y de la fuerza de trabajo, sobre todo en algunos aspectos importantes como el grado de concentración económica y espacial y el nivel de heterogeneidad estructural. En segundo lugar, desde el punto de vista social, se constituye una sociedad inequitativa donde el consumo privilegiado coexiste en el infraconsumo. En tercer lugar, se reduce el ritmo potencial de acumulación de capital reproductivo y, en consecuencia, el ritmo de elevación del ingreso medio y de absorción productiva de fuerza de trabajo. Todas estas características, Prebisch las resume en lo que denomina "tendencia excluyente" del capitalismo periférico.

Tal es la imagen básica que se presenta del capitalismo periférico. Y es básica en doble sentido; por un lado, corresponde a las primeras etapas históricas del mismo y, por otro, es el sustrato o conformación esencial que está por detrás de todas las variaciones históricas y geográficas de este tipo de desarrollo.

Esta modalidad básica del capitalismo periférico se modifica sobre todo a causa de la presencia de nuevos grupos que emergen como consecuencia de los cambios económicos y sociales que el mismo desarrollo

provoca. Esos grupos aspiran a compartir el excedente, para lo cual impulsan el proceso de democratización que, en buena medida, satisface y legitima esas aspiraciones. Durante ese proceso, los grupos emergentes aumentan su poder social, sindical y político, lo que les permite cambiar en parte la apropiación y uso del excedente; esto a su vez afecta tanto a la estructura económica y social previa, transformándola en cierta medida, como al Estado, que se "hipertrofia" en cuanto a sus ingresos, gastos y fuerza de trabajo, en su afán por satisfacer las demandas de los diversos grupos sociales, incluidos los que alberga en su propio seno.

Sin embargo, esta pugna distributiva por la apropiación y el uso del excedente no puede ser regulada por medio de los mecanismos monetarios tradicionales y culmina en la espiral inflacionaria y en la crisis económica y política; en esas circunstancias, reaparecen las fuerzas restauradoras que procuran reordenar el funcionamiento del sistema imponiendo de manera autoritaria los criterios básicos de apropiación del excedente. Prebisch cree que estas restauraciones no son estables, pues las fuerzas democratizadoras volverán a abrirse paso, provocando un nuevo ciclo de redistribución, crisis y restauración. Es la "tendencia conflictiva" del sistema. A su juicio, el capitalismo periférico es intrínsecamente inestable debido a que, si bien los estratos superiores controlan la clave del dinamismo económico —la acumulación—, no pueden evitar de manera permanente la presión redistributiva de los estratos populares; éstos últimos, a su vez, pueden obtener poder redistributivo, pero al carecer del control de la acumulación no pueden orientar con firmeza al sistema, que se precipita con rapidez hacia la crisis.

Ya no resulta suficiente la superación de la condición periférica ni la reforma de estructuras arcaicas que liberen el potencial del desarrollo. Se requiere una propuesta que ataque la causa estructural de los problemas y rompa el nudo gordiano que une las estructuras de poder económico y político con los modos predominantes de apropiación, distribución y uso del excedente.

A grandes males, grandes remedios. Prebisch propone una transformación drástica en la estructura de poder, modificando en forma radical el régimen vigente de apropiación y distribución del excedente. Propone el "uso social del excedente", que consiste en que la colectividad en su conjunto participe en las decisiones económicas fundamentales (y que éstas no sean tomadas por pequeños grupos privados o públicos). Prebisch supone que tales decisiones, tomadas en forma colectiva o democrática, permitirán defender el interés del conjunto de la sociedad, que se expresará en la elevación del ritmo de acumulación de capital (por ende, en el aumento de la absorción productiva de la fuerza de trabajo) y en la mayor equidad distributiva. Recomienda evitar la concentración de capital en manos privadas, mediante la difusión final del capital. La acumulación de capital debe hacerse por las empresas privadas, y, dentro

de ellas, deberá haber una participación creciente de la fuerza de trabajo en la propiedad y control de los activos, de manera de ir transitando hacia la gestión autónoma de la empresa.

También recomienda evitar la concentración de decisiones económicas en manos del Estado. Por ello, dentro del marco, colectivamente decidido, de uso final del excedente, las decisiones sobre producción y consumo deben orientarse por el mercado, al que otorga una gran significación económica y política.

Prebisch confiaba en que su propuesta sería escuchada por los gobiernos democráticos de la región, sobre todo por los que pertenecen a países que han padecido de manera reiterada el movimiento pendular entre el liberalismo económico y el populismo redistributivista, y que están buscando caminos nuevos que aseguren crecimiento, estabilidad, equidad y democracia. Sin embargo, sabía también que estaba proponiendo una solución que incomodaría a poderosos intereses creados y a dogmas ideológicos profundamente arraigados; y surgieron adversarios tanto a la derecha como a la izquierda.

En sus últimos años, luchó contra la indiferencia y la incompreensión de los medios académicos y políticos, pero siempre estuvo convencido de que la reactivación y profundización de las crisis abrirían las conciencias a su interpretación de la realidad y a sus propuestas. Ojalá que así sea.

#### 4. PREBISCH COMO PENSADOR CLASICO Y HETERODOXO

*Benjamín Hopenhayn*

En estas notas de recuerdo y homenaje a Raúl Prebisch queremos destacar dos rasgos salientes de su legado escrito: la naturaleza "clásica" de su pensamiento; y su heterodoxia de combatiente de mitos convencionalmente aceptados con las armas de la experiencia histórica concreta. Ambos rasgos aparecen con frecuencia en los pensadores que han marcado hitos en el desarrollo de las ciencias y de las ideas. Como los marcó nuestro maestro en el campo del desarrollo económico y de la transformación de las sociedades.

##### Prebisch como clásico

Desde su experiencia y sus raíces argentinas, el pensamiento de Prebisch se proyectó primero hacia el espacio latinoamericano y después a la economía mundial. Siguió así el camino de muchos pensadores clásicos en los campos más variados de la filosofía, la literatura y las ciencias humanas en general, que se proyectaron desde una realidad específica hacia un universo mucho más vasto. En economía, la disciplina básica de Prebisch —aunque sus preocupaciones la desbordaran con creciente frecuencia—, recuérdese que los fisiócratas abrieron fronteras analíticas y teóricas desde la observación de la realidad francesa, que Ricardo lo hizo a partir de la situación de Inglaterra en su tiempo, que lo mismo hizo List en Alemania, y el propio Keynes desde la nueva situación que encaraba Inglaterra ante la decadencia del Imperio Británico.

No es éste el único camino para extender el conocimiento, en economía y en otras disciplinas. Hay quienes parten de la reflexión teórica, como sería el caso de los fundadores del neoclasicismo, Walras y Pareto, y del primer Samuelson. Otros grandes pensadores, como Carlos Marx, buscan sus fuentes en la historia. Diversos son, en efecto, los

caminos del pensador social. Así, Carl Menger, el fundador de la escuela austríaca y uno de los precursores de esta preocupación hoy tan difundida por el método en las ciencias sociales, distinguía tres caminos metodológicos en economía: el teórico-abstracto, el empírico-realista, y el histórico.<sup>1</sup> En realidad todo pensador significativo ha abrevado de una u otra de las tres vertientes, en distintos momentos y para distintos propósitos. En el caso de Prebisch, podemos decir que su personalidad le llevó a preferir generalmente el cauce empírico-realista, con proyección histórica. Es decir, la reflexión teórica basada en el análisis de la realidad y con el objetivo de buscar propuestas para la acción práctica. En esto siguió el camino de los "clásicos".

La figura misma de Raúl Prebisch es de naturaleza "clásica", en la doble acepción del término. En la más general de "modelo digno de imitación" y en la que califica su pensamiento como economista. De la primera, es decir, la del hombre como modelo de personalidad y de vida, han escrito y hablado con emoción y acierto otros amigos.

Yo quisiera ahora retomar la consideración de Prebisch como clásico de la economía, y como economista clásico. Digo retomar, porque algo de esto ya intenté en un comentario sobre su libro *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, que tuve la satisfacción de que al propio Prebisch le pareciera pertinente.<sup>2</sup>

A partir de la distinción perspicaz que hacen Hollis y Nell<sup>3</sup> entre las corrientes clásica y neoclásica en la historia de las ideas económicas, resulta clara la ubicación de Prebisch en la primera de ellas. Para esos autores, los economistas clásicos se caracterizan por centrar su preocupación en la producción y la distribución, en procesos de cambio; en tanto que las corrientes neoclásicas tienden a concentrarse en la acción de agentes económicos racionales que operan como demandantes y oferentes en mercados interrelacionados.

El pensamiento de Prebisch privilegia evidentemente la dinámica de la producción y la distribución. Pero no se detiene en sus fronteras. A medida que su reflexión sobre la realidad avanza, sus ideas se extienden a lo social, a lo político, a la ética del desarrollo. No amplía su campo de buena gana. De formación y vocación científica rigurosa, prefiere delimitar con método un territorio de investigación más preciso, sin pretender abarcar todo el universo. Pero su necesidad profunda de comprender la realidad lo lleva, con el correr del tiempo, a buscar respuestas en otras disciplinas. Así, en su penúltimo libro, el dedicado a la crisis y transformación del capitalismo periférico, plantea un modelo interpretativo en que lo económico, lo social y lo político aparecen inextricablemente ligados. Y nos dice por qué: "Se impone ahora abarcar [los distintos elementos] en su intrincada complejidad y dilucidar sus mutuas relaciones. Y hay que hacerlo para aproximarse más a la realidad que se pretende transformar."<sup>4</sup>

He aquí una de las claves del pensamiento de Prebisch, que es también característica de los economistas clásicos: conocer y comprender para tomar posiciones, y si fuere necesario, para proponer cambios. Ni neutralidad ni pretendida "asepsia". Teorizar con un fuerte compromiso ético, como lo hicieran Adam Smith, Marx, Pareto, Keynes, Myrdal. Todos ellos utilizaron el análisis económico para sustentar políticas o proponer cambios profundos, cada uno en su espacio y en su tiempo. Así lo hizo también el ilustre economista latinoamericano que hoy homenajeamos.

El propio Prebisch tenía clara conciencia de su inclinación "clásica" —en el sentido de Hollis y Neal—, o más bien de su conflicto con las corrientes neoclásicas. Y no lo ocultaba. Todo lo contrario. En uno de los raros escritos en que ensaya un *racconto* autobiográfico (siempre pensó que mientras pudiera ocuparse del presente y del futuro colectivo no debía perder tiempo escribiendo sobre su propio pasado), señala cinco etapas en su pensamiento sobre el desarrollo *a partir* de las graves dudas que la Gran Depresión generó en él acerca de las teorías neoclásicas.

Vale la pena recordar los rasgos principales de esas cinco etapas, siguiendo muy apretadamente el resumen que hiciera el propio Prebisch.<sup>5</sup>

Como antecedente, su experiencia argentina en la práctica y en la docencia de la política económica en aquellos años de la crisis de los treinta terminó planteándole "problemas teóricos importantes". La reflexión sobre estos problemas, nos cuenta, "allanaron el camino para la etapa siguiente". En esa etapa, primera de la CEPAL, que se plasma en su histórico trabajo "El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas",<sup>6</sup> Prebisch plantea, como importante aporte teórico, las características centrales de la asimetría en las relaciones económicas entre centro y periferia. Esta asimetría se pone claramente de manifiesto en la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, o sea a la distribución desigual de los frutos del progreso técnico. De allí extrae la sustentación teórica de la industrialización como clave de la estrategia del desarrollo de América Latina.<sup>7</sup>

Vale la pena detenernos a considerar la suerte de estas ideas. Recogidas con entusiasmo por movimientos transformadores del pensamiento latinoamericano, son ignoradas o combatidas por las corrientes dominantes de los centros y su reflejo en la periferia. Treinta años después, basándose en la experiencia de otros países —algunos de ellos meros enclaves— y como respuesta parcial a la crisis de la deuda, la política de industrialización, pero esta vez "hacia afuera", es anunciada como la Buena Nueva del desarrollo. Aunque finalmente empieza a reconocerse, en últimos trabajos, la importancia esencial de la industrialización basada en el mercado interno como etapa necesaria para insertarse en el comercio internacional en un patrón de intercambio múltiple que supere las desventajas de aquellas asimetrías que Prebisch había anali-

zado ya en 1949. Por algo nuestro autor siempre reclamaba pensar “con visión de futuro”. Y al hacerlo ha logrado que su pensamiento conserve, al leerlo otra vez, una asombrosa actualidad.

En retrospectiva, aquel trabajo de Prebisch de 1949 aparece como la propuesta del fecundo programa de investigación realizado por la CEPAL en los años siguientes. En ese sentido cumplió con dos funciones fundamentales que identifican las teorías contemporáneas del progreso de las ciencias: refutar (como querría Popper)<sup>8</sup> teorías dominantes, y ofrecer un nuevo programa de investigación (a la Lakatos).<sup>9</sup> Y siempre combinando la indagación teórica con la propuesta de transformación.

Viene luego una tercera etapa, en la segunda mitad de la década de los cincuenta, en que Prebisch vuelve a asumir una posición “crítica de la política y de las ideas económicas [prevalecientes], en respuesta a los cambios que estaban ocurriendo en el proceso de desarrollo y a mi mejor comprensión de los problemas”. Le preocupan aquí como temas centrales la insuficiencia de la industrialización y de los mercados internos para superar el estrangulamiento externo; para optimizar la asignación de recursos; para mejorar la distribución del ingreso (o de los frutos del progreso técnico al interior de las sociedades latinoamericanas); para vencer las fuertes tendencias estructurales a la inflación.

De esta tercera etapa nacen propuestas pragmáticas que fructifican en los primeros acuerdos de integración latinoamericana, como base para ampliar los mercados internos de la industrialización; en el Banco Interamericano de Desarrollo, como fuente adicional de recursos externos con participación decisoria de América Latina; de la frustrada Alianza para el Progreso, concebida como forma de incrementar sustancialmente el apoyo financiero externo —de los Estados Unidos principalmente— y vincularlo con un desarrollo deliberado y con reformas estructurales; en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para ampliar la labor formativa y esclarecedora sobre la temática del desarrollo de la región.

Desde el punto de vista teórico, esta tercera etapa del pensamiento maduro de Prebisch está marcada sobre todo por la identificación de problemas cuya dimensión cuestiona el sistema mismo, tanto desde el punto de vista de su eficiencia como de su equidad. Tales cuestionamientos se reflejan claramente en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*<sup>10</sup>, donde no sólo examina problemas de estrangulamiento externo e insuficiencia dinámica, sino también “el funcionamiento del sistema y la estructura social”, así como el “trasfondo social de la inflación”. Esto último ya había asomado también en otro importante trabajo: “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”.<sup>11</sup>

El trabajo de 1949 de Prebisch había constituido, para el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano, un verdadero programa de investigaciones. Casi 15 años después, ese programa y sus propuestas

habían mostrado deficiencias de poder explicativo. El propio creador del primer programa reconoce esas insuficiencias en la realidad y en la teoría. Y propone, en “Hacia una dinámica . . .”, que se busquen respuestas más apropiadas en mecanismos más complejos, que correspondan al funcionamiento mismo de la sociedad latinoamericana y de sus interrelaciones con los centros. Esta segunda identificación sistemática de problemas y propuesta programática involucra un cambio en la concepción de eficacia, que desborda el campo económico y engloba la eficacia política y la razón ética, territorios en los cuales Prebisch penetraría en forma cada vez más explícita.

La cuarta etapa de su pensamiento —que podría ubicarse desde 1963 hasta fines de los sesenta— lo ve concentrado en problemas de la cooperación internacional entre el Norte y el Sur. En realidad fue una etapa con mucho mayor contenido de acción, aunque su inquietud intelectual no se sosegara. El mismo reconoció que la intensidad de las negociaciones lo llevó a interrumpir sus estudios teóricos. Gran observador de la realidad, sin embargo, ese período le permitió “obtener una perspectiva mejor del funcionamiento del sistema, tanto en el centro como en la periferia”.

La quinta etapa —y última, como él mismo previera— fue posiblemente la más larga, compleja y fecunda de su vasto viaje intelectual. Liberado de responsabilidades políticas y ejecutivas, pudo dedicarse en plenitud a reflexionar sobre antiguas y nuevas preguntas que no encontraban respuesta en la teoría convencional. Había comprobado que la evolución natural del sistema, poderosas corrientes de opinión independiente y —en su medida— su propio ascendiente intelectual y gran fuerza de persuasión, no alteraban de manera significativa las relaciones asimétricas de la periferia con los centros, ni tampoco las características de insuficiencia dinámica y heterogeneidad estructural del subdesarrollo. Las corrientes dominantes del pensamiento neoclásico de las últimas décadas seguían —y siguen— buscando soluciones en el libre funcionamiento de los mercados. Prebisch enfrenta esas corrientes y retorna a las preocupaciones centrales de los clásicos: la acumulación de capital, el proceso productivo, la distribución, en su proceso de cambio que se da al interior de cada sociedad y en sus relaciones con el resto del mundo.

En esta etapa culminante de su evolución teórica, Prebisch cuestiona explícitamente los postulados básicos del análisis neoclásico, sobre todo en sus versiones contemporáneas. Desarrolla su cuestionamiento a lo largo de una serie de artículos que publica desde el primer número en la *Revista de la CEPAL*, a comienzos de 1976, y que precedieron la síntesis del *Capitalismo periférico*. Una forma interesante de su controversia con el neoclasicismo contemporáneo se encuentra en el socrático “Diálogo” con supuestos discípulos de Friedman y Hayek<sup>12</sup>. Lo hace a partir de un

conocimiento destilado del pensamiento neoclásico, cuya persuasiva elegancia y fundamentos éticos basados en el óptimo paretiano y en la teoría del equilibrio general lo fascinara intelectualmente en sus años de joven profesor de economía. Esa misma teoría que no pudo darle explicaciones convincentes de la Gran Depresión, y que abandonara entonces cuando tuvo que hacer frente a una realidad para la cual Keynes le ofrecía explicaciones e instrumentos más eficaces.

Vale la pena releer la crítica de nuestro autor a los neoclásicos. Los postulados básicos que cuestiona son los relativos al comportamiento de los agentes económicos y al funcionamiento de los mercados. No son eficaces los mercados porque carecen de sentido social y porque carecen de un horizonte de tiempo adecuado. Además de estas "disparidades funcionales" el mercado no ofrece soluciones adecuadas al "problema de la acumulación y de las grandes disparidades estructurales en la distribución del ingreso". Impugna por otra parte que el interés de hombres económicos racionales, conducidos por la "mano invisible" de Adam Smith —base del pensamiento neoclásico, así como de los "nuevos clásicos" de las expectativas racionales— lleve a "soluciones que beneficien a toda la colectividad". No se detiene aquí. En su "Diálogo", Prebisch sostiene que la "ética subyacente en el razonamiento neoclásico . . . dista mucho de cumplirse en la realidad". Y de ahí se interna en un discurso francamente político, en el mejor sentido de este abusado término.

Concluye Prebisch, en su "Diálogo", en sus artículos y en su libro, que la aplicación de los principios neoclásicos no hace sino profundizar las crisis políticas del capitalismo periférico, al servicio de grupos privilegiados de las sociedades subdesarrolladas y de los centros hegemónicos internacionales. No estoy leyendo arbitrariamente los textos de Prebisch. Ni tampoco interpretando subjetivamente entre líneas. Escuchémoslo, en los párrafos finales del citado "Diálogo": "Los principios neoclásicos sólo pueden aplicarse bajo un régimen de fuerza" (p. 177). Para concluir (p. 182): "Termino aquí, por ahora, este diálogo. Porque creo que hay que continuarlo, y contrarrestar la penetración de ideologías de muy graves consecuencias para el desarrollo latinoamericano: es una responsabilidad insoslayable. Porque en este caso no se trata de uno de los tantos episodios de irradiación intelectual de los centros. Es un claro fenómeno de propagación deliberada. Visitas, entrevistas y conferencias, con el ferviente apoyo de una dispendiosa y muy bien organizada campaña en los medios masivos de difusión. Hay en ello algo más, mucho más que un simple celo apostólico. Es un empeño sistemático por volver hacia atrás, un tremendo retroceso intelectual, después que habíamos logrado avanzar, con grandes dificultades, en la interpretación del desarrollo latinoamericano."

No nos hemos detenido en esta crítica del neoclasicismo contemporáneo con el solo fin de poner de relieve la posición teórica con que

Prebisch culmina una vida larga y rica de reflexión y de acción orientada a superar el subdesarrollo y la dependencia de las sociedades latinoamericanas. Estamos convencidos de la validez actualísima de su análisis y de sus propuestas para enfrenar la crisis de acumulación y de pugna social inflacionaria que, en un marco de dependencia profundizada por la deuda externa, vuelven a poner en jaque a los regímenes democráticos en la Argentina y en otros países de América Latina.

Este peligro fue señalado insistentemente por Prebisch, y lo asoció a la aplicación de interpretaciones y fórmulas básicamente neoclásicas. Esta posición se resume para mí en la lúcida angustia con que concluye su extenso artículo de 1978 —recordemos el año— sobre la “Estructura socioeconómica y crisis del sistema”<sup>13</sup>. “Comoquiera que sea, por mejor que se sigan con inteligente virtuosismo los principios neoclásicos no podrían alcanzarse simultáneamente los grandes objetivos de eficacia económica, eficiencia social y vigencia de derechos humanos fundamentales.” Nos preocupa que rara vez, en los homenajes que se le rinden, se recuerden estas críticas de fondo que Prebisch hiciera a las corrientes dinámicas en boga. Críticas no sólo económicas, sino también éticas y políticas. Cuando de lo que se trata es precisamente de recuperar la esencia ética del discurso político. Y de sustentarlo con una política económica que concilie eficacia con equidad.

En sus últimos años, Prebisch utiliza el análisis económico como herramienta para comprender mejor la realidad social, la estructura del poder y finalmente los fundamentos filosóficos del sistema, tanto en su ética como en su lógica. Quienes tuvimos el privilegio de acompañarlo sabemos que desde hace mucho tiempo buscaba compatibilizar la racionalidad económica con la equidad social y la libertad política. Esta es una de las claves de su pensamiento “clásico”: el retorno a la filosofía moral y política de donde nace la teoría económica.

Mucho se habla de la crisis de la teoría económica. Las vertientes reconocidas del pensamiento económico no han podido ofrecer explicaciones válidas y propuestas eficaces frente a las tendencias al estancamiento y la inflación que paradójicamente caracterizan al mundo junto con la más explosiva y difundida revolución tecnológica de la historia humana. Si las teorías que generan los centros no sirven para explicar su propia realidad, menos aún pueden adaptarse a la situación actual de la periferia latinoamericana, acosada por una descomunal deuda externa, por el estancamiento, la fuerte caída de la inversión, la amenaza permanente de la hiperinflación.

Frente a esta crisis de la teoría económica reconocida para interpretar una realidad de crisis, Prebisch, a lo largo de las diversas etapas de su pensamiento, desborda cada vez más los límites del análisis económico. No lo hace por espíritu “dilettante” ni por descuido metodológico. El celoso rigor analítico que le conocimos lo llevaba siempre a delimitar el

espacio de sus reflexiones. Pero la observación de la realidad, único laboratorio del economista, lo conduce a incorporar cada vez más factores sociales, culturales y de poder. Este enriquecimiento de su reflexión, este acercamiento cada vez mayor a una realidad muy compleja, culmina en sus últimos escritos. Por eso mismo constituyen, como ya señalamos, un franco retorno a las fuentes mismas de la economía como ciencia social y política, inspirada en las razones de la filosofía moral.

La posición crítica frente al sistema no es sólo fruto de la lectura, la reflexión o la observación desde afuera. Décadas de intensa labor dedicó Prebisch a proponer reformas, a difundirlas con celo de predicador, a persuadir audiencias diversas de gobernantes y gobernados, en el Norte y en el Sur. Nunca cejó al utilizar su poderosa oratoria como instrumento de persuasión, que ejercitó prácticamente en todo el mundo. Estaba convencido de que las ideas podían tener fuerza propia, capaz de torcer designios y superar intereses. Y así lo es, si uno considera la historia de la humanidad. Pero los tiempos históricos no se acomodan fácilmente a la voluntad de los individuos.

Vista en retrospectiva, la historia de Prebisch como hombre de acción y de persuasión está sembrada de decepciones. He aquí otra paradoja: el Prebisch más conocido y admirado universalmente es el Prebisch de las propuestas en gran parte frustradas: industrialización, integración, cooperación internacional, reformas estructurales, planificación. Son admirables, por cierto, la inteligencia, la tenacidad, el vigor y la habilidad negociadora con que intentó superar, dentro del sistema, las deficiencias del sistema. Aunque los frutos resultaran magros.

Pero al Prebisch actor de su tiempo acompañó siempre el teórico cuyo pensamiento evoluciona con una gran vitalidad: desde los neoclásicos de su temprana juventud; pasando por el keynesiano que despierta en los años de la Gran Depresión; madura como teórico del desarrollo en la CEPAL, con el análisis de las relaciones entre centro y periferia; y culmina con su interpretación de la crisis sistémica del capitalismo periférico. Este Prebisch está presente en numerosas contribuciones escritas, la mayoría de ellas de indudable vigencia para los tiempos que vivimos en la Argentina y en la América Latina en general.

Extrañamente —o no, si releemos sus conclusiones del "Diálogo" citado con Friedman y Hayek—, este Prebisch teórico, probablemente uno de los economistas más originales que ha producido la América Latina y tal vez todo el mundo en desarrollo, no tiene la presencia que debiera en los programas universitarios que pretenden enseñar a la juventud cómo interpretar nuestra realidad, cómo actuar para transformarla.

En la débil presencia del pensamiento escrito de Prebisch en las discusiones académicas y los programas universitarios se percibe cierta resistencia a considerarlo como economista "profesional" o "científico".

No creo que la ausencia de demostraciones matemáticas más o menos elegantes sea razón suficiente para justificar esa posición. Recordemos que autores que merecen una alta jerarquía en las lecturas de prestigiosas universidades del Norte, como Hicks, Myrdal, la Sra. Robinson, Shackle, Kingleberger, por citar algunos, dejaron de formalizar matemáticamente sus aportes teóricos maduros. Tampoco se justificaría esa crítica de supuesta falta de rigor "científico" a la luz de lo que Schumpeter consideraba como distintivo del economista científico: el dominio de técnicas de historia económica, estadística y teoría. Se conoce la importante contribución que Prebisch hiciera al desarrollo de la estadística en la Argentina; menos conocido, pero no menor, es su apoyo al mismo fin en la CEPAL y en la UNCTAD. En cuanto a teoría, enseñó clásicos y neoclásicos en casi dos décadas de profesor universitario; escribió un buen libro de introducción a Keynes, y no dejó de leer los principales aportes teóricos posteriores.

Nadie podría desconocer que Prebisch, sobre todo desde su citado trabajo de 1949 y sin abandonar su preferencia por aquel enfoque "empírico-realista", prestó cada vez mayor atención a lo que Schumpeter consideraba como el campo más importante para la aplicación de técnicas económicas: la historia. Y por las tres razones que el propio Schumpeter definiera así: "Primera, que el tema de la economía es esencialmente un proceso único desplegado en el tiempo histórico. Nadie puede tener la esperanza de entender los fenómenos económicos de ninguna época —tampoco de la presente— si no domina adecuadamente los hechos históricos o no tiene un sentido histórico suficiente, o lo que también se puede llamar experiencia histórica. Segunda, que el registro histórico no puede ser simplemente económico, sino que ha de reflejar también, inevitablemente, "hechos institucionales" que no son puramente económicos: de este modo facilita el método mejor para comprender cómo están relacionados los hechos económicos con los no-económicos, y cómo se deberían relacionar las ciencias sociales entre ellas. La tercera es que creo que la mayor parte de los errores básicos cometidos en análisis económico se deben a falta de experiencia histórica, con más frecuencia que a cualquier otra insuficiencia del instrumental del economista" (subrayados en el original).<sup>14</sup> ¿Cómo poner en duda la importancia que tuvo una viva y excepcional experiencia histórica en el pensamiento escrito de Prebisch?

Yo conocí y admiré al hombre de acción, al alto funcionario y negociador internacional. Estoy convencido, sin embargo, de que su obra y su legado más importantes quedan en sus libros y sus artículos sobre los problemas del desarrollo. Desde el aporte notable que significó la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio como clave para comprender las relaciones entre centro y periferia; hasta la teoría de la generación, el uso y la distribución del excedente como hilo conductor

para comprender los imbricados procesos económicos, sociales y políticos que constituyen la trama de las sociedades capitalistas periféricas.

No se trata aquí de hacer una exposición o revisión crítica del pensamiento de Prebisch. Nos hemos limitado a señalar ciertas características que permiten identificarlo, no sólo como un clásico entre los economistas que se han ocupado del subdesarrollo, sino como un economista de linaje teórico clásico. Y también a destacar la vigencia de sus aportes para comprender los problemas más profundos de nuestra realidad económica, social y política. En esto insistiremos en la segunda parte de este ensayo.

### Heterodoxia y mitos

Como buen clásico, Prebisch fue un heterodoxo. Heterodoxo, porque no admitió como dado el cauce de la teoría convencional, sino que lo sometió siempre a la prueba de la experiencia histórica: Y si la experiencia histórica no se sometía a los modelos teóricos, buscaba otras explicaciones para interpretar la realidad. También en esta búsqueda intelectual seguía caminos metodológicos de reconocido linaje científico.

Como propone Popper, adoptaba Prebisch con frecuencia el método de la refutación de teorías anteriores. Un ejemplo notable es su refutación de los postulados y proposiciones neoclásicas a que ya nos hemos referido.

Veamos ahora cómo esos postulados y proposiciones reflejan ciertos mitos que Prebisch desnuda sistemáticamente. A dos de ellos dedica extensos párrafos del *Capitalismo periférico*: al mito del desarrollo imitativo ligado a la "expansión espontánea del capitalismo", y al mito del funcionamiento virtuoso de las leyes del mercado.

De la mano de Prebisch, reflexionemos sobre lo que significa la supervivencia de este pensamiento mítico en relación con la realidad económica argentina, latinoamericana y probablemente mundial. Ya nos decía Celso Furtado, en su crítica a las ideas prevalecientes sobre desarrollo económico, que "... los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, le permiten tener una visión clara de ciertos problemas y no percibir en absoluto otros, y al mismo tiempo le dan tranquilidad espiritual, puesto que sus propios juicios de valores le parecen un reflejo de la realidad objetiva".<sup>15</sup>

En el desarrollo de su pensamiento, Prebisch siempre confrontó los pre-juicios del pensamiento mítico con las enseñanzas de la observación objetiva, aunque no desprovista de valores de la realidad. Para lo cual tuvo que luchar, y en cierto sentido sigue luchando, contra ciertos mitos que promueve la "ideología" del poder económico internacional, que son divulgados como verdad revelada por los medios de difusión masiva y que son defendidos como dogma de fe por la mayoría de los voceros "pragmáticos y realistas" que representan el poder económico de nuestros países.

El mismo pensamiento mítico es aceptado sin cuestionar por ciertas corrientes de pensamiento económico que, formalmente atractivos en sus formulaciones, conducen a derivar normas y políticas que han demostrado ser peligrosas para las sociedades donde se aplican. En esencia, esas nuevas corrientes o escuelas constituyen un resurgimiento de aquellas que en el siglo pasado propiciaban, desde el centro imperial dominante, las ventajas del *laissez-faire* y del libre comercio. Lo cual, como observara el propio Marshall, constituía a la sazón una proyección de los intereses nacionales británicos.

### El mito de los mercados libres

Uno de los supuestos teóricos fundamentales de aquellas escuelas, reivindicados por las nuevas, era la existencia posible de una competencia perfecta, con movilidad plena de factores, en mercados libres y transparentes, donde los precios relativos se moverían ágilmente para orientar a los agentes económicos en la óptima asignación de recursos. A pesar de que siempre las retortas de la realidad probaron la fragilidad de tales supuestos, el cuerpo central de la teoría parece revivir con vigor después de cada crisis a que lo somete la historia.

Los mercados no están suspendidos en la campana al vacío de la competencia perfecta. Operan en el aire viciado de intereses y presiones conflictivas, que utilizan tanto las "leyes" del mercado como las "leyes" de la fuerza, como señalara Prebisch. Extrañamente, si la gran crisis de los años treinta lleva a fortalecer la capacidad reguladora y la intervención del Estado, la crisis de los años setenta —que resultó a la postre tan grave como aquella otra para la periferia latinoamericana— genera una vigorosa resurrección de las teorías del *laissez-faire*. La nueva ortodoxia comienza por culpar de las perturbaciones a la intervención estatal y a las regulaciones propiciadas por el keynesianismo, para luego proponer con energía dogmática una solución exactamente inversa. Se trata ahora de liberar a los mercados de las trabas que se les imponen desde el Estado y que les impiden funcionar como reguladores y optimizadores de la economía. Hay que "desestatizar y desregular" la economía. Déjese actuar a las "expectativas racionales" de los agentes, confíese en su capacidad de optimización, tanto individual como social. Dragón de múltiples cabezas éste del viejo *laissez-faire*: cuando la realidad o la teoría le cortan una, siempre tiene otra para ofrecer. ¿Es su fabulosa vitalidad producto de la perseverancia ideológica o de otras razones?

Antes de ensayar una respuesta a este interrogante, permítase otro breve desvío epistemológico. La teoría económica se viene construyendo, como otras ciencias, sobre pilares de axiomas o supuestos fundamentales. El primero de éstos es el hombre económico racional, que ya Stuart Mill reconociera como definición arbitraria y abstracta.<sup>16</sup> Un segundo axioma

consiste en suponer la existencia de mercados donde circulan fluidamente trabajo, mercancías y, eventualmente, dinero. Para estudiar científicamente esa circulación parece necesario suponer que los mercados están libres de influencias no económicas, que le puedan quitar competitividad y transparencia, obstaculizando la tendencia "natural" al equilibrio y al óptimo paretiano.

Pero todos sabemos que el hombre puramente económico y racional no existe. Tampoco existen los mercados puros o "libres". En otro plano, más cercano a los valores que rigen los comportamientos reales, cabe preguntarse si el *homo economicus* responde a algún óptimo humano, y si su acción individual en mercados libres asegura un óptimo social. Tratar de que el hombre se comporte en la realidad como un optimizador económico es un intento no sólo inútil, sino que lo reduce a algo muy distinto a lo que es un complejo ser humano. En este caso, es obvio para cualquiera que no pueden confundirse el axioma con la realidad. Lo mismo ocurre con los mercados libres, aunque esto ya no sea obvio para cualquiera, y menos aún bajo el bombardeo permanente a que se encuentra sometida la opinión pública sobre las virtudes de esa libertad. Confundir las leyes de un mercado teóricamente "libre" con la realidad del funcionamiento de los mercados es distanciarse de la posibilidad de comprender la realidad económica, de obrar sobre ella para mejorar la condición humana, fin último de toda ciencia social positiva. Confundir el axioma necesario para la abstracción con la realidad es intentar poner a ésta en un chaleco de fuerza, por elegante que sea el "modelo" de chaleco. Como no lo resiste, sólo el pensamiento mítico puede concebirlo. Cabe preguntarse entonces por qué se insiste a cada vuelta del tiempo en este mito de realizar el mercado libre. ¿Es mito inocente o intencionado?

Se podría sostener lo primero en un cierto sentido, como producto de confundir las tres esferas de la economía que distinguen, entre otros, fundadores del neoclasicismo como Walras y Wicksell: la teoría económica, la política económica y la economía social. En el plano de la pura abstracción teórica, los supuestos han probado su valor y utilidad. Cuando se cruza la frontera y se los quiere aplicar a la política económica y a la economía social, las consecuencias son de tal naturaleza que cabe sospechar una intencionalidad: que el mito se ponga al servicio de otros fines menos puros. Viene al caso lo que piensa Robert Graves de las funciones que han tenido los mitos en la historia de la humanidad: conferir "... un poder enorme a las deidades a quienes se atribuye la creación y el cuidado de las almas ... y de paso a sus sacerdotes. La segunda función del mito es justificar un sistema social existente".<sup>17</sup>

Prebisch no cae en la trampa de proponer el libre mercado como Supremo Hacedor de las relaciones económicas de las sociedades humanas. Del mercado se ocupa permanentemente en sus escritos, preocupado

tanto por combatir su falsa imagen como por rescatar su potencial como ámbito de la indispensable iniciativa individual y como asignador de recursos. Pero sometido a cierta disciplina, como toda gran fuente de energía. Por supuesto que no propone suprimir el mercado, ni mucho menos. El problema es otro, y lo plantea así: "Hay que combinar las decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado."<sup>18</sup> Pero, ¿cómo lograrlo?

En busca siempre de la mejor realidad posible, Prebisch procura alguna óptima combinación de liberalismo político con socialismo económico. ¿Qué, si no esto, es el manejo social del excedente con un buen funcionamiento del mercado? Este marco combinatorio vale para conciliar, en cada caso y en cada tiempo, las ventajas de la planificación orientadora y descentralizada con el manejo de los instrumentos indirectos de política económica, a fin de guiar y regular, con fines sociales, la acción de los agentes económicos en el mercado. Se trata, nos dice, de integrar la acción del Estado y la actividad *en* el mercado hacia la consecución de una gran visión transformadora . . ." inspirada en designios éticos de largo alcance en que se conjuguen previsora y consideraciones económicas, sociales y políticas".

El mercado no puede ser por sí solo el "supremo regulador" de la marcha hacia esos objetivos. Veamos rápidamente las principales razones teóricas y prácticas por las cuales Prebisch descarta que la mera liberación de las fuerzas del mercado pueda hacerle cumplir ese papel de supremo regulador.

Su argumentación transita de la demanda a la formación de la oferta, o si se quiere, a la asignación de los recursos productivos. La demanda en función de la cual opera el mercado "proviene de una cierta distribución del ingreso que dimana, a su vez, de una determinada estructura social y de las relaciones que derivan de ella y de sus mutaciones". Luego, las leyes del mercado representan "una solución racional para los estratos favorecidos [que son los más fuertes en las relaciones de poder] . . . pero en modo alguno racional desde el punto de vista colectivo".

La competencia no funciona como factor correctivo suficiente de tales distorsiones de la demanda. Por el contrario, los deseos del consumidor son torcidos mediante el "arte de sugestión colectiva . . . de los medios de comunicación y difusión social. ¡La soberanía dirigida!" Si Galbraith ya había expuesto las aberraciones que genera este tipo de presiones en la sociedad postindustrial, Prebisch señala las fallas en sociedades que apenas si trepan los umbrales de la era industrial. Más aún: en párrafos del *Capitalismo periférico* destaca que las transnacionales, cuyo papel de difusión de tecnología es muy conocido, también contribuyen a difundir en la periferia formas de consumo que pueden resultar útiles para mantener el nivel de actividad económica y aun mejorar la calidad de vida en los centros, pero que son sin duda prematuras para la

periferia. De este modo profundizan también las fallas del mercado como núcleo central de un sistema que acumula poco, usa mal y distribuye peor.

No deja de considerar Prebisch las deficiencias del mercado como asignador de recursos. En su libro del *Capitalismo periférico* destaca principalmente dos: la falta de horizonte temporal adecuado, y su incapacidad para arbitrar la "ambivalencia de la técnica", tema que le venía preocupando de mucho tiempo atrás. En cuanto a lo primero, sostiene que las empresas, al calcular separadamente lo que más les conviene, se basan en un concepto de eficacia económica que "no va generalmente mucho más allá de sus intereses inmediatos, los que deben distinguirse del interés colectivo considerado con un criterio de largo alcance". En esto aplica aquella experiencia histórica que privilegiaba Schumpeter entre las herramientas del análisis económico. Lo mismo hace cuando observa la inoperancia del mercado para responder a la "ambivalencia de la técnica", respecto de lo cual sostiene que "ha sido ésta un actor imponderable de bienestar material, pero ha traído también la explotación irresponsable de recursos naturales y el deterioro impresionante de la biosfera".

A estas críticas específicas del mercado como asignador de recursos sociales agrega Prebisch otras críticas más globales: "Tampoco han resuelto las leyes del mercado las grandes fallas en las relaciones centro-periferia. Ni mucho menos las tendencias excluyentes y conflictivas del desarrollo periférico." Con lo cual resume magistralmente la evolución de su propio pensamiento, desde su trabajo "El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas", de 1949, hasta el *Capitalismo periférico* de 1982.

Prebisch no cuestiona el papel del mercado como instrumento fundamental de la actividad económica. Diríase más bien que le preocupa "develar" (quitar los velos) a ese mito central del neoclasicismo liberal primitivo, que continúa confundiendo a la periferia. En el plano teórico, sostiene que "es incorrecto atribuir al mercado las fallas del sistema; es más bien la expresión de esas fallas". Y en el plano de las propuestas es igualmente positivo: "Hay que combinar las decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado que se sobrepongan al interés de los grupos dominantes."

En toda sociedad, las decisiones colectivas fuera del mercado se ejercitan a través de los órganos del Estado. Lo cual no quiere decir que el deforme Estado que se ha ido conformando a lo largo de la crisis del capitalismo periférico sirva para la transformación de las sociedades periféricas. La ineficacia abrumadora de ese Estado y la necesidad de reformarlo profundamente preocupan también a Prebisch. A ello dedica muchas páginas del *Capitalismo periférico*, pues no se le escapa que también es indispensable transformar al Estado para que éste pueda cumplir eficazmente su insustituible papel de regulador de la acumulación y el uso social del excedente.

Pero esto no satisface ni al pensamiento mítico ni a los intereses que medran a su amparo. Estos procuran identificar la consigna de "desestatizar y desregular" con objetivos fundamentales para la racionalidad y la ética del sistema. En cuanto a lo primero, sostienen que todo lo que restrinja o condicione el libre juego de los mercados reduce la eficiencia en la producción y en la distribución. En lo segundo, afirman que sin libertad de mercados no hay sociedad genuinamente democrática.<sup>19</sup> Como ya dijimos el sustento teórico de estas posiciones va acompañado de una fuerte crítica al keynesianismo, para ellos desviación histórica de los postulados clásicos. Como suele ocurrir, las heterodoxias son más atacadas que las ortodoxias de la vereda de enfrente. Mas en este caso, pues Prebisch, como antes lo hiciera Keynes, cuestionó el *laissez-faire* del neoclasicismo ortodoxo nada menos que en su ética, su racionalidad y su eficacia.

### El mito del espejo

A este otro tipo de mitos se refiere Prebisch cuando impugna el "capitalismo imitativo". O sea aquel, dice, que pretende que la periferia se desarrolle "a imagen y semejanza de los centros". La experiencia histórica de los propios países centrales muestra la falacia o cuando menos la ambigüedad de esta aspiración. Siempre los centros emergentes siguieron caminos distintos a los dominantes. En el siglo XVIII, Inglaterra se apartó del modelo de base agrícola de los países europeos continentales; en el XIX, Estados Unidos y Alemania, separadamente, siguieron un rumbo diferente, fundado más bien en el proteccionismo que en la libertad de comercio que propugnaba el imperio británico. Lo mismo puede decirse del Japón en el siglo XX, con características muy particulares. Todos ellos apuraron su desarrollo dentro de un marco capitalista. Pero en ningún caso se trató de un capitalismo *imitativo*.

Los mitos del capitalismo central y los del periférico no vienen aislados. Están muy bien articulados entre sí. Más aún, forman una sola pieza. La teoría que sustenta el capitalismo imitativo en la periferia es importada de los centros dominantes. Corresponde esa teoría a la visión que conviene al centro dominante de turno. Ya vimos que el propio Marshall reconocía que el librecambismo del siglo pasado convenía a los intereses de la Gran Bretaña. El librecambismo de nuestra época, como teoría y como práctica, conviene al centro dominante de la tecnología, que es a su vez sede del núcleo mayor de empresas trasnacionales, que domina el mercado internacional de capitales y que ejercita soberanamente, como hemos visto en un trabajo reciente,<sup>20</sup> la hegemonía monetaria internacional.

El librecambismo propiciado por corrientes económicas en boga sirvió efectivamente para impulsar el comercio mundial en el largo período de auge que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Pero no para

frenar las tendencias proteccionistas que caracterizan el comportamiento de la mayoría de los países industriales desde que se iniciara, a principios de la década pasada, un período de estancamiento e inestabilidad de la economía mundial. La extensión de este proteccionismo centrípeto no ha obstado para que también en este último período funcionen en la periferia la teoría y la práctica de la "apertura", comercial y financiera. Con nefastas consecuencias, como se sabe, para el desarrollo y la industrialización de los países que se han dejado seducir por los interesados corifeos de esas teorías. O que se han visto forzados a hacerlo, en esas etapas autoritarias y represivas que Prebisch señala como características del comportamiento pendular del capitalismo periférico. Y de lo cual en la Argentina heredamos las ruinas minadas.

La teoría de la apertura viene del brazo con aquellas que sustentan que para poder desarrollarse como lo hicieron los centros basta con liberar las fuerzas del mercado de los grilletes y lastres impuestos por un Estado gravoso por su peso económico y por su exagerado celo regulador. A esto ya nos hemos referido. Reiteremos que no estamos defendiendo el deforme e ineficaz Estado que también se fue conformando en la Argentina, como en otros países latinoamericanos, en gran parte resultado de una historia de "ineficiencia social del sistema", como describe Prebisch.

Y si no ha de desarrollarse la periferia "a imagen y semejanza de los centros", ¿cómo ha de hacerlo? Se abre aquí un campo de reflexión sobre el cual mucho se ha escrito, por lo menos en América Latina, y que comprende tanto la literatura sobre crecimiento económico como la más reciente e imaginativa acerca de los *estilos* de desarrollo. Rectifiquemos. Hace ya un cierto tiempo que este tema de tanta importancia para Argentina y otros países periféricos ha perdido notoriamente su lugar en la discusión pública y académica; también en la política, que en su mejor sentido consiste precisamente en la búsqueda, propuesta y concreción de modelos o estilos de sociedad. En estos últimos años, después del fracaso del liberalismo económico con autoritarismo político, las controversias sobre la administración de la coyuntura en una aguda crisis han desplazado del debate económico los temas más vinculados con la trayectoria de largo plazo.

Es comprensible que una crisis tan profunda y compleja como ésta, signada por la deuda externa, concite las mayores preocupaciones y esfuerzos. Pero la forma de hacerle frente no debiera desvincularse de una política global, de más largo plazo. Es crucial, es imprescindible volver a examinar las alternativas de ese largo plazo. Alternativas que pueden considerarse como modelos, como estilos, o como proyectos políticos. Y para las cuales el pensamiento de Prebisch constituye un aporte original e importante, basado en la experiencia histórica nuestra. Es necesario mantener ese pensamiento vivo, exponiéndolo y discutiéndolo, por amor y respecto a la memoria de Prebisch y al futuro de nuestros pueblos.

A la búsqueda de explicaciones válidas y propuestas útiles dedicó Prebisch sus años finales. En sus últimos aportes, los más ricos y ambiciosos probablemente, se propuso "ofrecer a la discusión teórica algunos lineamientos de una posible transformación" del capitalismo periférico. Su preocupación central era encontrar "maneras de eliminar las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema vigente", en forma "compatible con nuestro concepto de la democracia y de los valores humanos".

Valga para el final de este homenaje a Prebisch sus mismas palabras, que en clara síntesis plantean el problema y la propuesta: "Equidad distributiva, vigor del desarrollo y nuevas formas institucionales de una democracia genuinamente participativa. Tales son los grandes objetivos que me han guiado en la teoría de la transformación."

#### Notas

<sup>1</sup>Carl Menger, *Principles of Economics*, Nueva York, New York University Press, 1981.

<sup>2</sup>B. Hopenhayn, "Algunas notas sobre el 'Capitalismo Periférico' de Raúl Prebisch", *Desarrollo económico*, Nº 86, Buenos Aires, 1982.

<sup>3</sup>M. Hollis y E. Nell, *Rational Economic Man*, Nueva York, Cambridge University Press, 1975.

<sup>4</sup>Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981. De este libro, verdadero compendio de sus ideas en el campo de la teoría del desarrollo periférico, citaremos abundantemente a lo largo del presente ensayo.

<sup>5</sup>Raúl Prebisch, "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *Trimestre económico*, vol. 50 (2), Nº 198, México, D.F., 1983, reproducido en CEPAL: *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile, 1987.

<sup>6</sup>"El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas", escrito en 1949 como introducción al *Estudio Económico de América Latina, 1948*, y posteriormente publicado en el *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, Nº 1, Santiago de Chile, febrero de 1962.

<sup>7</sup>Teoría que el propio Prebisch precisara un par de años más tarde en otro de sus trabajos fundamentales: *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México, D.F., 1951. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 52.II.G.1.

<sup>8</sup>Karl Popper, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, Londres, Routledge & Kegan, 1969.

<sup>9</sup>Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes", *Criticism and the Growth of Knowledge*, I. Lakatos y A. Musgrave (comps.), Londres, Cambridge University Press, 1970.

<sup>10</sup>México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963.

<sup>11</sup>*Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, Nº 1, Santiago de Chile, CEPAL, marzo de 1961.

<sup>12</sup>Raúl Prebisch, "Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia", *Revista de la CEPAL*, Nº 15 (E/CEPAL/G.1187), Santiago de Chile, diciembre de 1981. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.81.II.G.4.

<sup>13</sup>*Revista de la CEPAL*, Nº 6, Santiago de Chile, 1978. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.78.II.G.4.

<sup>14</sup>Joseph Schumpeter, *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, pp. 48-49.

<sup>15</sup>Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito*, México, D.F., Siglo XXI, 1975.

<sup>16</sup>John Stuart Mill, *On the Definition of Political Economy and the Method of Investigation Proper to It*, 1936; reproducido en David M. Haviman (ed.), *The Philosophy of Economics. An Anthology*, Nueva York, Cambridge University Press, 1984.

<sup>17</sup>Robert Graves, *Introducción a la "New Larousse Encyclopedia of Mythology"*, Nueva York, Hamblyn Editores, 1978.

<sup>18</sup>*Capitalismo periférico . . .*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>19</sup>De lo primero se preocupan más los seguidores de Friedman. De lo segundo, los de Hayek. Véase al respecto el "Diálogo acerca de Friedman y Hayek . . .", *op. cit.*

<sup>20</sup>M. Dinenzon y B. Hopenhayn, *El régimen monetario internacional y la crisis de la deuda*, Buenos Aires, CISEA, 1987.

## 5. HOMENAJE A RAUL PREBISCH

*Felipe Herrera*

Hablar de la presencia de "América Latina en la Economía Mundial" sigue constituyendo un reconocimiento al pensamiento y a la personalidad de Raúl Prebisch. Lo anterior, no sólo por su prestigio, sino también por su labor internacional muy decisiva. Séame permitido, en algunos de mis próximos comentarios, referirme al gran honor que tuve en participar en diversas iniciativas internacionales de nuestro homenajeado.

Hace 20 años se celebró en Punta del Este, Uruguay, una reunión excepcional y extraordinaria de los Jefes de Estado del Sistema Interamericano. Allí se programó la integración futura de América Latina en función de un "mercado común", lo que fuera decisivo, al poco tiempo, para el Pacto Andino, actualmente reformado y plenamente vigente. Es evidente que en la citada reunión tuvo una influencia importantísima el denominado *Documento de los Cuatro*, que había sido solicitado por el recién elegido Presidente de Chile, Eduardo Frei, a Raúl Prebisch, a José Antonio Mayobre, a Carlos Sanz de Santamaría, y a quien habla. Ese Documento tuvo como título *Hacia la integración acelerada de América Latina* y fue comunicado oficialmente a todos los Presidentes latinoamericanos. Al plantear nosotros la necesidad de contar con mecanismos institucionales para el Mercado Común que proponíamos, a través de *Consejos de Ministros*, de una *Junta Ejecutiva* y de un *Parlamento Latinoamericano*, nos referíamos también a un instrumento de promoción de inversiones regionales en los términos siguientes: "En el campo de la política de inversiones regionales la Junta debería convenir con el Banco Interamericano de Desarrollo, el establecimiento de un instrumento que promueva activamente la preparación de estudios y proyectos en el ámbito del mercado regional, instrumento que debería aprovechar las iniciativas y experiencias que en este sentido están desarrollando actualmente diversos organismos. Este instrumento debiera formar parte

del sistema del Banco y su dirección ser compartida por representantes de éste y de la Junta.”

Como podrán todos ustedes comprender, si bien la Junta Ejecutiva que nosotros proponíamos no pudo tener nacimiento, la iniciativa del Banco Interamericano, en 1965, llevó a la creación del “instrumento” planteado en el *Documento de los Cuatro*, “instrumento” que debería servir para realizar estudios de pre-inversiones, preparar programas y proyectos en la integración y capacitar personal a cargo de esas iniciativas. Es grato hacer este recuerdo en este local de INTAL, porque realmente esos antecedentes fueron muy trascendentales para la creación de este Instituto.

Entre estos recuerdos trascendentes de la labor intelectual de Raúl Prebisch, también deseo recordar la preparación, en 1970, de su informe *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Dicho informe fue solicitado a Prebisch por el Banco Interamericano de Desarrollo; Enrique Iglesias participó activamente en su gestación. Obviamente, como todos los trabajos intelectuales de Prebisch, sigue teniendo gran vigencia. Nos basta, al efecto, recordar la siguiente frase: “No es fácil la marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano. Pero no hay otra alternativa. Es indispensable para acelerar el desarrollo. A su vez, este proceso —conforme se vayan percibiendo los efectos favorables de la expansión de la economía— tenderá a hacer menos difíciles los reajustes que traiga aparejados.”

En el mismo período, el BID cumplía diez años de existencia y optamos por publicar un libro bajo el título de *Una década de lucha por América Latina*, editado por el Fondo de Cultura Económica, en México. Le solicitamos a Raúl Prebisch que hiciera el “Prólogo” de esa producción intelectual. Leemos lo siguiente en ese Prólogo: “Cuando Felipe Herrera me invitó a escribir la introducción de este volumen, no vacilé en aceptar. Quería, ante todo, demostrar así mi adhesión personal a la obra cumplida por esta entidad en su primer decenio de existencia; y, en seguida, hacer algunas reflexiones acerca del significado del Banco y sus proyecciones futuras. El Banco ha sido, sigue y seguirá siendo discutido. Su origen mismo está en una prolongada controversia. Se discutía no sólo los motivos para crearlo, sino la aptitud de los latinoamericanos para manejar una institución financiera regional” . . . “Esto es muy importante porque es arduo y largo el camino que tenemos por delante para encontrar nuevas fórmulas de convivencia entre los Estados Unidos y los Países Latinoamericanos.”

Desearía finalmente referirme a ILPES, a SELA y a UNCTAD. Al retirarse Raúl Prebisch de CEPAL, procedió, en 1962, a la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Tuvimos el gran honor de haber colaborado en la creación y funcionamiento de ese Instituto durante todo su primer período; en efecto,

asociamos el Banco Interamericano con las Naciones Unidas para una labor que ha sido muy necesaria, como complemento de otras organizaciones regionales de contenido latinoamericano.

Tuvimos también el honor de ser invitados, junto con Raúl Prebisch a colaborar a la redacción del Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en el curso de 1974 y 1975. Para esos efectos, pasamos junto con Prebisch largos períodos en Caracas.

Evidentemente que la vigencia internacional de Raúl Prebisch se hace presente con la creación y puesta en marcha de la UNCTAD, como organismo subsidiario, en lo económico global, de las Naciones Unidas. Chile tuvo el privilegio de ser la sede del Encuentro de UNCTAD III, en 1971; en lo personal, es siempre grato para mí recordar que fui el encargado del Gobierno de Salvador Allende para organizar en mi país la celebración de ese encuentro internacional.

Sentí yo así la necesidad y la responsabilidad intelectual de efectuar una sistematización recopilada de todas mis experiencias latinoamericanas posibilitadas por la presencia de Raúl Prebisch. Me permití, de esa forma, publicar en meses pasados un libro bajo el título de *América Latina: desarrollo e integración*, dedicado obviamente a la memoria de Prebisch. Para ese libro, tuvo el honor de recibir su Prólogo preparado por Norberto González quien, como uno de los brillantes sucesores de Prebisch en la dirección de CEPAL, le dedica un especial homenaje.

El Epílogo de esta obra lleva también el nombre de Raúl Prebisch. Al efectuar un resumen de las materias tratadas allí, digo lo siguiente en relación a la problemática vigente para nuestros países: "Es evidente que estas mismas connotaciones se pueden subrayar en períodos más recientes, particularmente en relación al desafío del endeudamiento financiero por el que atraviesa América Latina. El Presidente Alfonsín, gran reconstructor de la democracia argentina, utilizó así los consejos de Prebisch en sus muy decisivos planteamientos, en los cuales hace converger la integración con los procesos de redemocratización latinoamericanos."

El Presidente Alfonsín dijo, con motivo del fallecimiento de nuestro homenajeado: "Su trayectoria acompañó al siglo dejando en él las huellas profundas de un pensamiento original y fecundo y una acción persuasiva y creadora que trascendió las fronteras nacionales y alcanzó repercusión universal. Estuvo allí donde se hacía la historia y por eso la historia será generosa con él." Es así como el actual Seminario, donde analizaremos la interacción de nuestra América Latina en relación a la economía del mundo, comienza precisamente con estos recuerdos de una excepcional figura histórica argentina, latinoamericana e internacional.

**Tercera parte:**

**AMERICA LATINA EN LA  
ECONOMIA MUNDIAL**

## A. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES

---

Las valiosas contribuciones que se presentan en este libro analizan la realidad y perspectivas de la inserción de América Latina en la economía mundial. Con el fin de ofrecer un panorama global del Seminario, se reseñan previamente los temas principales.

### a) *La situación económica internacional*

Los expositores trazaron un panorama de la situación económica internacional, considerando sus transformaciones recientes, en los países desarrollados y en desarrollo; analizaron en especial las divergencias entre la economía financiera y la economía real, entre la actividad industrial y el empleo, entre el crecimiento de las economías centrales y las periféricas, y entre las explicaciones teóricas y la realidad. Pusieron así de relieve no sólo las graves dificultades que sufren los países en desarrollo, sino también algunos rasgos negativos recientes en los países desarrollados. Se señaló el escaso crecimiento de la producción y del comercio mundiales y el aumento de la desocupación; y que se ha operado un aumento de la producción industrial con una menor tasa de empleo. Además, se hizo resaltar que la pérdida de dinamismo impide a los países desarrollados actuar como factor de impulso —“locomotora”— del desarrollo de los países en desarrollo. No obstante, los organismos financieros internacionales someten a examen únicamente la política económica de los países en desarrollo.

Se puntualizaron tres hechos que gravitan pesadamente en la economía de los países en desarrollo: la aparición de una economía de las finanzas desvinculada de la producción; la triple revolución —biotecnológica, electrónica y de la energía— que está debilitando las ventajas comparativas; y la importancia decreciente que las materias primas tienen en el proceso de producción industrial de los países desarrollados. Se enfatizó la situación dramática de la mayor parte de los países en desarrollo, algunos de los cuales han retrocedido 25 o 30 años en sus niveles de consumo.

Desde una perspectiva europea, se enfatizaron tres circunstancias la tendencia hacia una economía de información; la pérdida de importancia de las ventajas comparativas específicas de los países frente a la influencia creciente de las estrategias y capacidades de las corporaciones; y la

relación cambiante entre la economía real y la esfera financiera. Se expresó que, actualmente, el contenido en información de la actividad económica se ha convertido en una importante —si no la mayor— fuente de valor y poder; y que la capacidad para manejar información se ha incorporado a un amplio espectro de actividades económicas. En este contexto, se configura una economía de información global, que desempeña un rol fundamental en la redefinición de los procesos de producción, las estrategias de las corporaciones y los productos a través del conjunto de sectores económicos.

En relación con las ventajas comparativas, se destacó que los recursos naturales han tendido a perder gran parte de su anterior rol en las especializaciones nacionales de las sociedades avanzadas, ahora intensivas en conocimiento y moviéndose rápidamente hacia la era de los materiales artificiales y de la ingeniería genética.

Además, se hizo referencia a la facilidad con que el capital circula alrededor del mundo y a la capacidad de las corporaciones para incorporar capital en los mercados financieros claves; y a que la tecnología y el *know-how* están próximos a configurar un *pool* global. En el núcleo del sistema económico, por lo tanto, la competitividad radica en el uso que hagan las corporaciones de los factores de producción globalmente disponibles, más que en la localización de esos factores entre los países.

En lo que respecta al rol cambiante de las finanzas en la creación de riqueza, se subrayó que la distinción tradicional entre los factores financieros y la economía real está perdiendo gradualmente relevancia, a medida que se produce un desplazamiento hacia una economía intensiva en información. En el pasado se consideraba que la función del sector financiero consistía en asignar recursos a la parte "real" de la economía. Actualmente, a esta función tradicional, se agrega otra: más que ser simplemente un instrumento para obtener una mayor productividad en el conjunto de la economía, las nuevas formas de los mercados financieros se convierten en una parte integral de la escena productiva. Una de las razones de ello es el enorme potencial que tiene el sector financiero para canalizar, manejar y crear información y relaciones. De este análisis se concluye que deberían explorarse mejor las implicaciones de una estrategia centrada en las finanzas, o más bien de un enfoque basado en redes de información, para la reestructuración global de la economía. A este respecto, se expresó que muchos de los países del Tercer Mundo están en grave riesgo de ser excluidos al menos de las primeras etapas de este movimiento hacia la globalización y "formación de redes".

Después de indicar los rasgos más importantes de un diagnóstico global, se encararon algunos temas específicos. En materia de comercio internacional, se señaló que, si los países se encierran, se volverá a épocas de ineficiencia productiva y de fricciones que en el pasado llevaron a conflictos. Se explicó que el ritmo de crecimiento del comercio mundial es

incapaz de generar dinamismo productivo en los países en desarrollo. En particular, el comercio internacional de los Estados Unidos muestra un ritmo decreciente y los problemas que generan los desequilibrios de su balanza comercial no manifiestan señales de cambio, a pesar de la devaluación del dólar. El problema de América Latina es a quién vender, si se tienen en cuenta las restricciones impuestas por los países desarrollados. El ajuste de los países deudores se hizo mediante la reducción de importaciones, por lo que disminuyeron sus compras en los países desarrollados. Por otra parte, hubo una fuerte caída de los precios de los productos que exporta América Latina; a este respecto, se subrayó que la disminución del proceso inflacionario en los países desarrollados se debió a la caída de los precios de los productos primarios que exportan los países en desarrollo. Se señaló asimismo que la deuda externa constituye otro problema agobiante para un grupo de estos países; ha provocado una enorme transferencia de recursos hacia los países acreedores. Se hizo notar que su magnitud se debe a las políticas de los países desarrollados, los que aumentaron sustancialmente la tasa de interés a comienzos de los años ochenta.

Las perspectivas que se esbozaron fueron poco alentadoras: es probable que en los próximos quince años el crecimiento sea lento, se amplíe la brecha existente entre el desarrollo de los países ricos y pobres, retroceda la integración de la economía mundial y se reduzca aun más la participación de América Latina en el comercio internacional.

#### b) *América Latina en la economía internacional*

Se hizo una descripción de la grave situación que afecta al sector externo de América Latina, caracterizado por una caída del valor unitario de las exportaciones (1980 = 100; 1986 = 68.7), que no fue compensado por el aumento del volumen (1980 = 100; 1986 = 129.6), y por el drenaje que supone el pago de los intereses de la deuda externa. En ese contexto, se consideraron las relaciones económicas extra e intrarregionales de América Latina.

##### i) *Relaciones económicas extrarregionales de América Latina*

Se analizaron las relaciones económicas con países extrarregionales, en especial Estados Unidos, Europa y Japón. Se examinaron los términos actuales de las relaciones y negociaciones, las políticas económicas de los países desarrollados y sus efectos en América Latina, las acciones de las empresas transnacionales y el "dinamismo" de las crisis energética y financiera.

Se afirmó que, en el decenio de 1980, América Latina perdió importancia en la economía mundial y no mostró aspiración por un futuro internacional competitivo e integrado en la economía mundial; y que existieron tendencias depresivas y proteccionistas de los Estados Unidos y Europa. La pérdida de importancia de los mercados intra-

latinoamericano y europeo fue compensada por un aumento significativo de las relaciones comerciales con los Estados Unidos.

Con respecto al Japón, su importancia es más potencial que actual. A diferencia de los Estados Unidos, Japón está incentivando las importaciones. Por otra parte, se han incrementado las colocaciones de la banca japonesa en América Latina.

Las relaciones comerciales con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) son débiles, y escasas las operaciones financieras.

Se señaló la importancia del proceso de ajuste de la economía de los Estados Unidos, que incidirá fuertemente en América Latina, sin que la región pueda influir sobre ese ajuste.

Se puntualizó que están produciéndose tres hechos con una intensidad mayor que la histórica: primero, un continuo cambio en la situación del comercio internacional de América Latina, derivado de una revolución tecnológica sin precedentes, que afecta a las materias primas de la región y deteriora más aún los términos del intercambio; segundo, una transferencia neta de recursos al exterior de una magnitud espectacular; y tercero, el intento de presionar a los gobiernos latinoamericanos para que realicen su propio ajuste estructural, consistente en desregulación, privatización y liberalización.

Se recordó que, frente a la realidad descrita, en el período 1983-1986 no han abundado las propuestas para redefinir el futuro del desarrollo de la región. Se puso énfasis en la transformación estructural de la economía mundial: Japón y Alemania Federal frente a los Estados Unidos, Japón frente a la CEE, los países desarrollados frente a la OPEP, el Sudeste de Asia versus el mercado norteamericano y el de la CEE; y se reconoció que en ese aspecto América Latina se ha vuelto a retrasar.

Se expuso la necesidad de que América Latina no se desvincule de la economía mundial y que diversifique la estructura de sus exportaciones; que podrían explorarse nuevas modalidades de co inversión y adoptarse políticas innovadoras en materia de deuda externa.

#### ii) *Relaciones económicas intrarregionales de América Latina*

Se examinaron la actual situación y los problemas de las relaciones económicas intrarregionales, en especial de los procesos de integración latinoamericana, evaluándose los logros, las dificultades que presentan los actuales esquemas globales y los acuerdos subregionales o bilaterales, así como las divergencias y convergencias entre cooperación e integración. En particular, las exportaciones intraregionales se contrajeron drásticamente en las tres agrupaciones subregionales, entre 1980 y 1986. Asimismo, se hizo notar la continua disminución que se produjo en la proporción que representa el comercio negociado en el total del intercambio dentro de la ALADI.

Sin embargo, se consideró que existen perspectivas propicias, pues las tres agrupaciones de integración de la región están en un período de dinamismo: la ALADI está entrando en la Rueda Regional de Negociaciones y cobra impulso el Programa de Integración entre Argentina y Brasil; se suscribió el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena; y en Centroamérica existe una posibilidad de paz interna, requisito indispensable para revitalizar su integración. Se detectan tendencias al bilateralismo, habituales en ALADI, que se refuerzan en el Protocolo de Quito con respecto al Grupo Andino y que han surgido también en la integración centroamericana.

Los participantes señalaron la necesidad de detener el deterioro del comercio intrarregional y de fortalecer los mecanismos de pagos. A más largo plazo, se destacó la necesidad de superar el problema de la deuda externa y de las políticas de ajuste, y de dar al proceso de integración un carácter polifacético que supere el sesgo economicista e influya en la vida social y política. Se subrayó su importancia en temas prioritarios, tales como el comercio, el aprovechamiento conjunto de recursos naturales, la coordinación del transporte y las comunicaciones, la cooperación en agricultura, industria, ciencia y tecnología, y la ejecución de políticas comunes en materia de financiamiento y servicios.

c) *Alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina*

En la última parte, los participantes del Seminario analizaron las políticas que podrían aplicarse en el futuro en las relaciones económicas internacionales de América Latina. Replantearon, como paso previo, una visión global de los principales problemas, de las certezas e incertidumbres de la actual situación. En cierto modo, en las distintas intervenciones se actualizó y proyectó hacia el futuro la relación centro-periferia. Los participantes del Seminario tuvieron en cuenta que la inserción externa debería estar estrechamente vinculada al estilo de desarrollo que se adopte, a las relaciones de poder vigentes a escala nacional e internacional y a los agentes económicos que prevalezcan en la elaboración y ejecución de políticas. Las ventajas e inconvenientes de las posibles políticas económicas internacionales alternativas fueron evaluadas de modo diferente por economistas de distintas áreas y orígenes. De esta manera, los puntos de vista europeo, norteamericano y japonés permitieron valorar las perspectivas de acuerdo con distintas pautas. Finalmente, se profundizó en el enfoque latinoamericano.

i) *Enfoques no latinoamericanos*

Se expuso un punto de vista europeo centrado en la industrialización. El expositor sostuvo que la incorporación a la economía mundial de un país en vías de desarrollo, que se base en sus propias fuerzas, depende

de su capacidad para modernizar el aparato productivo nacional, de modo tal que pueda incrementar sustancialmente sus exportaciones de bienes industriales. Para ello es indispensable el cumplimiento de tres requisitos: la capacidad de transformación política y social, que permita al poder político poner en marcha y asegurar el proceso de aprendizaje tecnológico y la dinámica que de él se deriva; la capacidad de transformación tecnocrática, que implica la facultad de una burocracia estatal para dirigir el proceso de industrialización; y la capacidad de transformación tecnológica, que es la facultad de superar las exigencias técnicas y ajustarse a los cambios de la economía mundial. En consecuencia, se requieren algunas condiciones *sine qua non* de carácter político, tecnocrático y tecnológico, propias de todo proceso de industrialización. Se mencionó que el requisito fundamental es la capacidad de gestión del Estado; a este respecto, es indispensable una concertación clara entre la política macroeconómica, las políticas sectoriales (por ejemplo, en materia tecnológica e industrial) y el marco institucional. Además, debe promoverse una estrecha cooperación entre el Estado y los empresarios, y elevar la eficiencia de las instituciones estatales con relevancia empresarial. Finalmente, es esencial la corrección y el control de las "variables lentas", tales como la población en condiciones de pobreza crítica, la urbanización, el medio ambiente, etc.

Se señaló que una reducida capacidad de gestión estatal no puede reemplazarse por una política de liberalización de las importaciones, pues resulta también limitada la capacidad de transformación de las empresas como respuesta a la presión externa adicional. Se recordó que en los países industrializados se suele defender ante los países en vías de desarrollo conceptos de política económica ideales; pero que, sin embargo, no se conoce ningún ejemplo de industrialización dinámica que se haya basado, exclusivamente, en una política económica liberal.

Se especificó que es indispensable la ejecución de una política estructural sectorial y se hizo referencia a que en muchos países de América Latina se requieren reformas estructurales en los ámbitos agrario, de salud y educación, por constituir palancas decisivas para superar las trabas fundamentales a la industrialización. Se hizo notar, además, que tales reformas se hacen ineludibles cuando se agotan las posibilidades de estimular el crecimiento e instrumentar políticas populistas mediante la exportación de materias primas y la sustitución de importaciones.

Se insistió en la necesidad de crear estructuras empresarias eficientes, para lo cual deberían cumplirse algunas condiciones: primero, colocar a las grandes empresas bajo la presión exportadora, y promover un grupo de empresas eficientes de "segunda línea"; en segundo lugar, desarrollar intensas relaciones entre las grandes empresas y subcontratistas especializados en funciones de suministro y servicios; en tercer término, superar el modelo actual en el que las empresas extranjeras controlan a menudo

las ramas más dinámicas, y estimular la cooperación con esas empresas a través de contratos de licencia y producción por encargo; y, finalmente, garantizar la rentabilidad del sector económico estatal.

En cuanto a la política tecnológica, se recomendó aplicar la "innovación imitativa", la que requiere que se centralicen las instituciones de investigación y formación, que se las acerque a la actividad económica, y que se organice selectivamente la cooperación entre el Estado y las empresas para actuar en áreas prioritarias en materia industrial y tecnológica.

De acuerdo con este enfoque europeo, se concluye que las alternativas posibles para América Latina resultan, casi con exclusividad, de una industrialización dinámica, que alude al proceso de aprendizaje social y tecnológico. Este proceso requiere, a su vez, una movilización de la totalidad del potencial endógeno de desarrollo de una sociedad. Esa política económica se calificó con el concepto, aún por precisar, de "neoestructuralismo pragmático".

Desde una perspectiva norteamericana se abordó el problema de la deuda externa y se analizaron las alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de América Latina. El análisis partió de un panorama de la situación actual, caracterizada por el deterioro de la relación de precios del intercambio en los países latinoamericanos, la reducción pronunciada de las importaciones de bienes y servicios de la región con el fin de obtener saldos comerciales positivos, la acumulación de deuda nueva para financiar parte del pago de los intereses de la deuda antigua, la caída del producto interno bruto y el empeoramiento en la distribución del ingreso, la contracción de los gastos públicos y la aceleración de la tasa de inflación.

El expositor puntualizó que la austeridad impuesta por el cartel de los acreedores y sus gobiernos, con la ayuda del Fondo Monetario Internacional, se extendió por un período más extenso que el previsto; y se cuestionó la intervención de los gobiernos y organismos internacionales para obligar a los deudores a pagar a los bancos comerciales. Formuló, además, una propuesta para una solución general al problema de la deuda, mediante negociaciones *ad hoc*, que en síntesis consisten en: i) revisar las regulaciones bancarias y las leyes impositivas de los Estados Unidos para permitir a los bancos extender el costo de la conmutación parcial de sus préstamos a través de un período de años; ii) desligar los programas de ajuste y estabilización de la obligación de llegar a un acuerdo con los acreedores privados; iii) dar preferencia al pago de servicios financieros de inversiones y préstamos nuevos, por encima de las obligaciones de deuda existentes; y iv) negociar excepciones especiales a las restricciones sobre las importaciones impuestas por los países acreedores.

El éxito de las negociaciones dependería de dos supuestos: que los países deudores muestren más liderazgo en proponer y negociar solucio-

nes innovadoras; y que la reducción del déficit fiscal y de balance de pagos de los Estados Unidos no tenga como resultado una nueva crisis económica mundial acompañada por un fuerte aumento de las tasas de interés, una contracción del producto en los países desarrollados y un mayor proteccionismo.

Desde un punto de vista japonés, se reseñó la evolución económica reciente del Japón y se consideraron las perspectivas de las relaciones económicas entre el Japón y América Latina. El expositor señaló que, a pesar de que Japón alcanzó una fuerza económica similar a la europea y de los Estados Unidos, sus relaciones económicas con América Latina no son tan amplias ni profundas. Recordó que, actualmente, la industria japonesa se enfrenta con una creciente competencia de los países asiáticos recientemente industrializados, por lo que ha disminuido la importancia que el comercio japonés tenía en la Cuenca del Pacífico, incluyendo los Estados Unidos; y, por otra parte, el comercio de los Estados Unidos con América Latina, que siempre fue importante, está estancado. Por ello, tanto Japón como América Latina se encuentran frente a la necesidad urgente de diversificar su comercio exterior, posibilitando así una relación mucho más amplia que hasta el presente, ya que Asia y América Latina tienen una gran potencialidad de desarrollo y de comercio. En 1984, el comercio transpacífico superó al transatlántico; las distancias han dejado de ser un inconveniente mayor, gracias al desarrollo de los medios de transporte y de las comunicaciones. El expositor concluyó afirmando que el superávit comercial del Japón, así como la cooperación tecnológica, abren perspectivas muy promisorias.

ii) *Enfoques latinoamericanos*

El punto de vista latinoamericano consistió en un diagnóstico y el señalamiento de algunos rasgos de la política económica que debería aplicarse para superar las dificultades actuales. Se coincidió en que los avances obtenidos en los decenios anteriores están amenazados por una larga recesión, acompañada de desequilibrios persistentes y un deterioro del bienestar de la mayoría de la población. Hubo, además, una caída reciente en los niveles de inversión, lo que compromete la capacidad de crecimiento y dificulta la transformación de la estructura productiva. De tal modo, no se sostuvieron ni la recuperación económica ni el ajuste y la estabilidad. Ello se debe a que, desde los primeros años de este decenio, la mayoría de los países latinoamericanos no ha podido generar las divisas suficientes para financiar las importaciones que permitan mantener una tasa de crecimiento aceptable, como consecuencias de la caída de precios de los productos primarios, el peso del servicio de la deuda externa y el menor financiamiento externo.

Dentro de este enfoque, se señaló que a partir de 1982 se ensayaron en América Latina las más diversas fórmulas para abatir la crisis, tanto ortodoxas como heterodoxas; sin embargo, los resultados fueron magros.

Asimismo, se discutió acerca de la responsabilidad relativa del esfuerzo interno frente al sector externo y se concluyó en la necesidad de la convergencia de ambos esfuerzos. Se especificó que el esfuerzo interno debería cumplir al menos con cuatro requisitos: i) la atenuación de los desequilibrios macroeconómicos mediante políticas expansivas de ajuste y políticas eficaces de estabilización; ii) la modernización de las estructuras productivas; iii) la elevación de los niveles de inversión; y iv) el logro de un desarrollo más equitativo, aunque fuera en desmedro de tasas de crecimiento óptimas. Los participantes estuvieron de acuerdo en que el cumplimiento de cada uno de esos requisitos se facilitaría con la cooperación regional, sobre todo a través de arreglos de integración económica entre grupos de países homogéneos.

Con respecto al entorno internacional, deberían cumplirse por lo menos tres requisitos: i) un ordenamiento del comercio internacional, para hacerlo más transparente que el actual; ii) una reducción importante de la masa de recursos que los países latinoamericanos destinan al servicio de la deuda externa; y iii) la reversión de la caída en el financiamiento externo a los países de la región. Otros temas de la cooperación multilateral serían la transmisión de tecnología, la conducta de las empresas transnacionales y la reestructuración del ordenamiento monetario internacional.

Se concluyó que, si bien la constelación de factores señalados no dan base al optimismo, tampoco la región está irremisiblemente condenada al estancamiento económico. Para enfrentar el futuro con creatividad han de coadyuvar la dotación de recursos y la posibilidad de una acción conjunta de los países de la región.

## B. LA SITUACION DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

---

### 1. PROBLEMAS ACTUALES DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

*Arturo O'Connell*

Voy a comenzar citando dos documentos recientes sobre la economía internacional. Uno dice que la situación económica se ha deteriorado en estos últimos meses sin que se pueda dar por sentado que ocurrirá una mejoría de aquí a fines de 1988. El riesgo de una degradación de los resultados económicos puede acentuarse<sup>1</sup>. En el otro documento se dice que para 1987 se espera otro año de crecimiento lento, grandes desequilibrios financieros, y precios deprimidos para los productos básicos.<sup>2</sup>

La OCDE y el Banco Mundial dicen esto, después que durante varios años los organismos económicos internacionales creyeron que la situación estaba en franco terreno de recuperación. Hasta hace poco tiempo —el año pasado— las declaraciones de las cumbres económicas y del Comité Provisorio del Fondo Monetario Internacional auguraban un nuevo éxito en la recuperación económica mundial. Si ahora dicen esto, es que algo ha cambiado realmente o ha terminado por convencerlos. He citado adrede estos párrafos, no sólo por la autoridad de las instituciones que lo emiten, sino porque creo que el rasgo dominante del año 1987 es el fin de las ilusiones de una recuperación de la economía mundial a la vuelta de la esquina.

¿Cuáles son algunas de las características de esa situación? El lento crecimiento, después de la fase 1982-1984, en el cual la expansión de los Estados Unidos dio lugar a recuperaciones bastante rápidas del nivel de la actividad productiva mundial. Este fue seguido en 1985 por una reducción al 3% del crecimiento de los países industrializados; y en 1986 cayó al 2.5%. Para 1987 y 1988 se proyecta un crecimiento de 2 1/4%. Además, se trata de informes publicados en el mes de junio y escritos en los meses de abril y mayo, y ya no sólo se toma en cuenta que el resto de este año va a ser de actividad económica poco dinámica, sino que esta situación se prolongará por lo menos hasta fines de 1988. Más allá, no muchos se atreverían a decir qué podría ocurrir.

La desocupación en los países industrializados, si bien este año va a experimentar una levisima mejoría, pues va a pasar de un nivel de desocupación de 8.3% en 1986, a 8.25 en 1987 y 1988, sigue registrando niveles inusitados para la experiencia de estos 30 o 40 años de posguerra. Además, adquiere algunas características crónicas y que afectan decisivamente, con niveles más altos, a ciertos sectores de la población, por ejemplo a los jóvenes en los países de Europa. La desocupación promedio para los países industrializados está afectada por la situación en términos relativos más favorables en Estados Unidos; en Europa, los niveles de desocupación superan el 11% y ahora en los jóvenes es mayor del 20%. Además, la desocupación se vuelve cada vez más prolongada (el 40% de los desocupados ha estado más de 12 meses desocupado), y la creación de muchos puestos de trabajo se genera en actividades de servicios con remuneraciones muy reducidas y pocas horas de ocupación, lo cual afecta particularmente al sector femenino de la población ocupada.

La desocupación tan prolongada está creando problemas cada vez más difíciles de resolver. En la OCDE y en medios académicos empieza a hablarse cada vez más, y hay trabajos econométricos muy interesantes, acerca del hecho de que la mayor desocupación va creando cada vez menos opciones. La alternativa que, en principio, todos los países habían reconocido en la posguerra, entre más desocupación o más inflación, se vuelve cada vez más inflexible. Intentos por volver a tener niveles de desocupación apenas un poco más bajos, similares a los que fueron habituales hace no tantos años, desencadenan presiones inflacionarias, por las crecientes dificultades para incorporar al mercado de trabajo una población que ha quedado fuera de él largos períodos. La acumulación de problemas sin resolver crea problemas cada vez más serios, no obstante la recuperación de 1982-1984.

Los efectos de esta situación sobre el comercio mundial son obvios. Si estoy poniendo énfasis en la economía de los países industrializados es porque constituye el grueso de la economía mundial y su tónica marca la de la economía mundial; esto se puede ver en las cifras del comercio mundial, que en 1982-1983 creció 5.7 y 8.9%; en 1985 solamente al 3.6%; en 1986, 4% y este año se proyecta al 2 1/4 por ciento.

En este contexto se han generado desequilibrios profundos, que no son sólo los característicos entre países desarrollados y en desarrollo, sino también los referidos a las vinculaciones entre los países industrializados, el más flagrante de los cuales es el desequilibrio del balance externo de sus economías. Los valores absolutos sumados de los desequilibrios de Estados Unidos, Alemania y Japón pasaron de 180 mil millones de dólares en 1985 a 262 mil millones de dólares en 1986, y este año se proyectan a cerca de 280 mil millones de dólares, aunque está previsto una reducción para el año que viene. Este es uno de los problemas mayores con los que nos enfrentamos. Uno de los éxitos a los cuales se hace

referencia continuamente es el que a partir de fines de 1982 se ha logrado tener tasas positivas de crecimiento, o sea que no ha vuelto a haber una recesión. Esto es cierto, pero con niveles tan modestos que dejan subsistir problemas, tales como la desocupación, que tiende a agravarse en algunos países, y desequilibrios profundos en los pagos externos. El gran éxito fue el control de la inflación, que a fines de los años 70 y principios de los 80 había llegado a dos dígitos en casi todos los países industrializados; y que para todos los países de OCDE fue en promedio el año pasado menor al 3%, medido por el índice de precios al consumidor, que subió en promedio, para la OCDE, 2.8%; sin embargo, se proyecta un cierto aumento, sobre todo por una renovación de la inflación en Estados Unidos. Pero efectivamente se redujeron los niveles de inflación, sobre todo en los casos de Alemania y Japón.

Sin embargo, no se dice habitualmente cuál es la razón de este éxito de la lucha contra la inflación. Sobre el tema hay un trabajo extraordinariamente interesante, para mí el más completo, del economista británico Beckerman, que demuestra que la reducción de la inflación en los países industrializados se puede explicar, mucho mejor que por cualquier otra razón, por la caída de los precios de los productos básicos. Es decir, que la victoria contra la inflación conseguida por los países industrializados se obtuvo a costa del nivel de vida de los países exportadores de productos básicos, o sea de los países en desarrollo.

Esto tiene en mi opinión dos consecuencias. Una en el plano de la equidad o la justicia, pues sencillamente se ha descargado el peso de reducir la inflación de los países industrializados sobre los otros países. Y ello ha tenido consecuencias que también afectan a los países industrializados. Porque si se deprime la actividad económica y los ingresos de los países en desarrollo, también se afecta la economía de los países industrializados.

La segunda consecuencia es que no se puede imaginar que los precios de los productos básicos van a seguir cayendo interminablemente, pues han caído hoy a niveles más bajos que los vigentes durante la depresión de los años 30; si se considera un índice promedio de productos básicos que utiliza el Banco Mundial, la caída acumulada entre 1979 y 1986 es de más del 30%. La disminución más espectacular, que fue la del precio del petróleo el año pasado, parece en parte recuperada y salvo que ocurran nuevos desarreglos en la OPEP, no se repetiría.

Si no va a proseguir la caída de precios de productos primarios, es muy posible que la inflación en los países industrializados vuelva por sus fueros. O sea que, por medio de una política aplicada desde comienzos de la década, que ha redundado en estas lentas tasas de crecimiento con altísimas tasas de desocupación y en otros graves desequilibrios entre los mismos países industrializados, todo este conjunto de sacrificios lo único que ha conseguido es una victoria efímera sobre la inflación; los factores

de fondo, estructurales, de la inflación, permanecen, y van a reavivarse en el momento en que los precios de los productos básicos dejen de caer.

Qué ocurrirá entonces en la economía de los países industrializados y cómo decidirán sus gobiernos atacar el nuevo problema de la inflación en una circunstancia tal, es uno de los interrogantes que se plantean para el futuro. Este interrogante empieza a estar a la orden del día, ya que en Estados Unidos los precios están subiendo más rápidamente —entre 4 y 5% anual— como consecuencia de la caída del dólar y de algunas expectativas inflacionarias provocadas por el alto déficit fiscal.

¿Qué ha pasado con la situación de los países en desarrollo en estas circunstancias? Los términos del intercambio de los países en desarrollo han sufrido el año pasado una nueva caída, muy afectada por la de los precios del petróleo. Pero junto con el petróleo cayeron muchos otros precios de productos básicos. Las Naciones Unidas calculan en distintos documentos entre 80 y más de 90 mil millones de dólares las pérdidas globales de los países en desarrollo como consecuencia de la caída de precios de los productos básicos durante 1986. Esa caída fue suficiente como para compensar el aumento del producto que hubo en los países en desarrollo, que en volumen fue algo superior al 3%. Además este aumento del producto es extraordinariamente desigual y está muy influido por el caso de algunos grandes países.

Se plantean algunos interesantes interrogantes, como el de Brasil, que el año pasado aplicó una política totalmente heterodoxa y que logró tasas de crecimiento muy importantes y muy distintas a las de la mayor parte de los otros países en desarrollo. Otros casos que no se mencionan suficientemente son los de cuatro grandes países asiáticos, China, India, Pakistán y Bangladesh, países enormes, de muy bajo nivel de ingreso, con un grado muy bajo de interdependencia con la economía mundial, que han sido muy poco afectados por estas circunstancias aciagas de la economía mundial y que han logrado mantener tasas de crecimiento relativamente importantes. En el caso contrario, las pequeñas economías exportadoras del sudeste asiático han logrado colocarse del otro lado del mostrador, como exportadoras de productos industrializados y han seguido ganando mercados, por ejemplo en Estados Unidos, a costa entre otros de Japón.

Pero si miramos el panorama con un poco más de perspectiva, el impacto de toda esta década sobre los países en desarrollo es absolutamente dramático. Hace dos o tres años decíamos que se había perdido una década para los países en desarrollo y la CEPAL hablaba de la década perdida para América Latina. Ahora, a esta altura de los acontecimientos, se puede hablar de dos décadas y hasta de una generación. Hay países en desarrollo que en términos de niveles de consumo por habitante han retrocedido 25 y 30 años. África, al sur del Sahara, tiene niveles de consumo por habitante, de importación y de inversión por habitante, que en este año son inferiores a los de comienzos de los años 60.

En los países altamente endeudados, que constituyen otra categoría particularmente crítica, las importaciones, las inversiones, el consumo, son análogos en 1987 a los de comienzos de la década del 70. El Banco Mundial ha hecho un cálculo acerca de qué habría ocurrido si el ritmo de crecimiento de los países hubiera sido el de la década del 70. En comparación con los niveles de 1987, en el total de los países en desarrollo el producto sería 20% superior al que efectivamente se va a dar. Para los países de Africa, al sur del Sahara, el producto sería 45% superior al actual; y para los altamente endeudados, el producto por habitante sería 58% superior al que van a tener en este año. Este es el impacto muy resumido de esta crisis prolongada de los años 80 sobre los países en desarrollo.

¿Qué obstáculos encuentran para salir de esta situación? Mencione-  
mos en primer lugar a los países industrializados. Tenemos una situación desencadenada a comienzos de los años 80, en la lucha contra la inflación. Estados Unidos tomó el liderazgo y a fin de 1979, cuando asumió el Sr. Volcker la presidencia de la Reserva Federal, fue lanzada una política de restricción monetaria muy fuerte y se cambió además la regla de la política monetaria, pasando de una fijación de tasas de interés a una fijación de niveles de oferta monetaria. La primera prioridad abrumadora para todos los países industrializados en esos años, fue la lucha contra la inflación. Pero simultáneamente con esta prioridad se dio con renovado vigor lo que ya asomaba durante el decenio del 70, es decir el predominio de un profundo unilateralismo en la política económica internacional, a diferencia del ambiente que había prevalecido en la política internacional hasta ese entonces.

Estados Unidos, en particular, decidió que lo mejor para el país e incluso para la economía mundial, era que Estados Unidos siguiera su propia política; que el sistema de tipo de cambio flotante iniciado a principio de los 70 permitía que cada país siguiera su propia política, dentro de un contexto internacional que no le ponía los límites del sistema de tipos de cambio fijos. Esta política continuó hasta mediados de 1985, e influyó en el valor del dólar y en la acumulación del enorme desequilibrio externo de los Estados Unidos, que llegó en 1985 a casi 120 mil millones de dólares y en 1986 a 140 mil millones, para seguir subiendo en 1987. Pero hasta comienzos de 1985, en que el dólar llegó al valor máximo, a grandes rasgos el doble del que tiene en este momento, todavía la Administración norteamericana insistía, primero, que ello era el producto de las fuerzas del mercado y que por lo tanto no podía sino ser alabado; y, segundo, que no había razón para suponer que este nivel del dólar no era adecuado para la economía de los Estados Unidos ni de los otros países industrializados.

Desde mediados de 1985, básicamente desde que el Sr. Baker asumiera como Secretario del Tesoro, Estados Unidos cambió profunda-

mente su política, de lo cual la primer instancia clara fue el acuerdo del Plaza en septiembre de 1985, para bajar el dólar. Lo que hasta ese momento era la verdad revelada —el dólar está ahí porque tiene que estar ahí—, dejó de serlo y el dólar dejó de estar ahí cuando los países empezaron a intervenir para que no estuviera ahí. Se pasó a un intento de coordinación de gestiones entre los cinco grandes países industrializados y de ahí en adelante, en las cumbres económicas, en las reuniones del *Working Party Three* de la OCDE y en el Fondo Monetario Internacional, se procura conseguir una coordinación de políticas económicas de los países industrializados.

El primer impacto, hasta ahora saludable, fue la baja del dólar, porque es una de las vías, no la única, para eliminar el vasto desequilibrio de los Estados Unidos; además, se ha logrado sin provocar hasta ahora ninguna grave catástrofe que muchos temían y todavía algunos tememos. Entonces se hizo este intento.

¿Cómo profundizarlo en otros planos? Ustedes conocen el debate. Estados Unidos no tiene más remedio que recortar su déficit fiscal: al expandirse en el período 1982-1984, pese al anti-keynesianismo predominante, fue el factor de impulso de la economía latinoamericana y de ahí hacia el resto de la economía mundial, incluso de los países en desarrollo, que están más fuertemente conectados con la economía de Estados Unidos que con la economía de Europa y de Japón.

En los hechos, Estados Unidos no puede seguir con esos niveles de déficit fiscal y ha hecho algunos esfuerzos parcialmente exitosos para reducirlo. Sin embargo, existen profundas dudas acerca de cómo y en qué magnitud va a continuar esa política de recorte del déficit fiscal de Estados Unidos. Pero si ello fuera posible, es necesario que los otros grandes países industrializados retomen la posta y lleven la economía mundial a niveles de actividad como los actuales, e incluso mejores.

Allí se encuentra el famoso problema del sesgo del sistema monetario internacional, que hace que el país deficitario sea castigado; incluso un país de moneda de reserva como Estados Unidos es castigado, porque está obligado a adecuarse a las circunstancias, mientras que los países superavitarios tienen un castigo demasiado leve, la revaluación de sus monedas. Demasiado leve, porque tampoco el país deficitario puede permitir un colapso del tipo de cambio de su moneda con respecto a la de los otros, por su efecto inflacionario y sobre todo, y ahora de modo importante en el caso de Estados Unidos al ser un gran deudor, por el impacto que una caída del tipo de cambio tiene, no ya sobre las transacciones de bienes, sino sobre los movimientos de capital.

Actualmente, Estados Unidos es un país deudor, que se empieza a entender mejor cuando se lo mira desde la perspectiva de nuestro propio país, o de muchos países de América Latina. Necesita mejorar su situación de balanza de pagos, que registra un desequilibrio negativo de enorme

volumen. Para eso tiene que exportar más e importar menos, por lo cual le conviene devaluar y abaratar sus productos con respecto al extranjero. Pero una devaluación reduce al mismo tiempo la rentabilidad de las colocaciones de capital de los extranjeros en el país, y por lo tanto desalienta el necesario ingreso neto de capitales, necesario para cubrir el déficit. Hay una opción que no es fácil de resolver, que tiene que ver, entre otros temas, con la formulación de expectativas.

La profundización de la coordinación de políticas económicas consistiría en alentar a los países superavitarios a expandirse; pero cada uno de los dos grandes países superavitarios —Alemania y Japón— tiene razones propias para no estar demasiado entusiasmado ni urgido con esta perspectiva. Alemania está obsesionada por el regreso de la inflación, y en función de lo que he mencionado sobre cuáles han sido las razones básicas de la victoria contra la inflación, uno no puede sino compartir algunas de esas preocupaciones. Si los precios de los productos básicos no siguieran cayendo, si hubiera niveles más activos de funcionamiento de la economía mundial con precios de productos primarios en alza, se correría el riesgo de un regreso a la inflación.

Veamos ahora el caso del Japón. Cada país tiene sus propios problemas y para este país uno muy importante es la población que envejece rápidamente. Tal circunstancia provoca la necesidad de acumular capital nacional en el extranjero, para que cuando se materialice ese envejecimiento de la población —que va a ser a muy corto plazo— Japón pueda derivar una parte de sus ingresos de las rentas de sus inversiones en el exterior, así como lo hizo la Gran Bretaña de fines del siglo XIX.

Además, Japón es una enorme máquina exportadora. Su situación actual es muy parecida a la de Estados Unidos en la década de los 20: son países acreedores jóvenes, que son extraordinarios exportadores, llegados tardíamente a la industrialización, pero —como en todos los casos anteriores— con mucha más pujanza. De repente se convierten también en acreedores. Siguen siendo extraordinariamente competitivos como exportadores y tienden a generar importantes desequilibrios comerciales positivos que no permiten a los demás países tener sus propios superávits con los cuales servir la deuda que tienen con ese país. Esto pasó en la relación Estados Unidos-Europa en los años 20, y la solución es la que practicara Estados Unidos en los años 20 y Japón ahora, que consiste en colocar capital en gran volumen en el exterior.

Se trata, sin embargo, de una situación de profunda inestabilidad —lo más parecida a la famosa historia del filo de la navaja, del teorema de Harrod-Domar— pues si no se colocan crecientes cantidades de capital, las economías de los países endeudados no van a poder financiar su desequilibrio de balanza de pagos.

Cuando las exportaciones de capital de Estados Unidos se detuvieron por el auge y no por la caída de Wall Street, en 1928, Alemania, que

era el gran país deudor de esa época, tuvo problemas para servir su deuda y esto fue uno de los comienzos de la crisis que después abarcó la economía mundial por muchos años. Actualmente, la situación es bastante parecida y hay que encontrar fórmulas para que el reciclaje del superávit japonés sea de otro orden. Una de las posibilidades es la iniciativa formulada en primer lugar por el ex ministro Okita, que encabezó una misión de estudio de la economía argentina y preside un comité de cooperación argentino-japonés. Esta posición fue asumida hace ya varios meses por el gobierno japonés y fue presentada ante la cumbre de Venecia y en la última reunión de la UNCTAD, y consiste en reciclar excedentes japoneses no solamente por la compra de valores (primero títulos de renta fija, títulos del Gobierno de Estados Unidos, y últimamente valores accionarios del mercado de Estados Unidos), sino también por el financiamiento de los países en desarrollo. Estos a su vez utilizarían ese financiamiento para importar más, comprar más de los países industrializados, y de esta manera generar una mejora en el desequilibrio comercial de Estados Unidos.

Esta coordinación de políticas económicas presenta grandes dificultades, pero parece ser el único camino para evitar lo ocurrido en los años 30, que cada país se cierre sobre sí mismo, trate de cavar una fosa alrededor de su área de influencia, y mantenga un cierto nivel de expansión dentro de esa área. Japón tuvo que hacer esto antes de la guerra y armó su área de coprosperidad económica, pero en un clima belicista que hoy los mismos líderes del Japón ruegan a los líderes de otros países occidentales que no vuelva a prevalecer.

En esta perspectiva de lento crecimiento y de fuertes desequilibrios se da un clima de agravamiento del proteccionismo, que se trata de combatir, entre otras medidas, con la ronda del GATT.

Otro problema al cual me quiero referir es el desequilibrio entre países en desarrollo y países industrializados, que está signado por dos elementos. Uno es el de los precios de los productos básicos que ya examinamos, y otro el de la deuda externa. Sobre este problema quisiera plantear dos observaciones, que lo conectan con el de la coordinación de políticas económicas para salir de esta situación.

El grueso del problema de la deuda externa está causado por los efectos de la política que los países industrializados han seguido hasta ahora. En realidad, es parte del shock monetario de comienzos de los años 80, que generó alzas inusitadas en la tasa de interés nominal y después real; aunque después cayeron algo, continúan manteniéndose en niveles sorprendentes e inusitados para la experiencia histórica. Por cierto, por histórico no nos referimos a la década del 70, en que las tasas de interés real durante varios años fueron negativas, sino a la experiencia histórica de muchos más largo plazo. Los precios de los productos básicos han caído, decíamos antes, como combinación de la recesión y de esa política

de restricción monetaria. Si se hiciera la cuenta de los balances de pagos de los países en desarrollo con tasas de interés y con precios más normales de los productos básicos —sin llegar a los niveles altos del decenio de 1970— se vería que la balanza de pagos de nuestros países estaría en claro superávit, y por lo tanto no existiría una crisis de balanza de pagos ni de la deuda. Por el contrario, no habría razón para que los bancos paralizaran su corriente de nuevos préstamos hacia nuestros países, y continuaría un refinanciamiento normal y no concertado, involuntario, de nuestras balanzas de pagos.

El hecho que en esta economía mundial, con este ambiente de recesión, el valor de las exportaciones de los países en desarrollo no haya podido aumentar porque los volúmenes crecieron relativamente poco y porque los precios cayeron, unido al elevado volumen del servicio de la deuda y el escaso volumen de nuevos préstamos, determina que el grueso del ajuste de los países endeudados haya consistido en el corte de importaciones. Esta es la manera mediante la cual nuestros países están conduciendo la transferencia de recursos que efectúan para servir parcialmente la deuda. Pero, a la vez, ese corte de importaciones constituye un factor de recesión adicional sobre los países industrializados. Nuestro superávit comercial no tiene más remedio que ser un déficit comercial de los países industrializados y, por lo tanto, redundar en menores ventas y mayores compras por los países industrializados. Por lo tanto, se produce una reducción del mercado para las industrias, más en general, para las actividades productivas de los países industrializados. Este tema ha sido examinado con gran interés por el Congreso de los Estados Unidos. Así, los proyectos de ley comercial que se discuten en el Senado y la Cámara de Representantes incluyen un capítulo sobre el problema de la deuda, reconociendo que afecta gravemente la situación comercial de los Estados Unidos. Existen, además, algunos ensayos recientes con modelos de la economía mundial, como el *Link*, que muestran que una medida relativamente débil de alivio del pago de la deuda incrementaría la actividad económica no sólo en los países endeudados, sino también en los países industrializados.

Esa verdadera interdependencia requiere, entonces, acuerdos y políticas coordinadas. De no ser así, la interdependencia se va a manifestar solamente en sus aspectos negativos; por eso es útil recordar la situación de la China o de la India, países que concentran grandes masas continentales y masas de población, y que logran seguir creciendo aislados, en gran medida, de la economía mundial. Y los países tratarán de cerrarse sobre sí mismos, en gran parte de los casos, con ineficiencias crecientes en su sistema productivo, que conspiran contra el nivel de vida de su población. Pero también en medio de un desorden económico mundial, que en otras etapas de la historia contemporánea terminó en episodios bélicos que quisiéramos evitar, pero que pueden producirse, por lo menos parcial-

mente. Aumentarán los riesgos de recesiones y de choques entre países, si es que la interdependencia real no es acompañada por una interdependencia en las políticas económicas que siguen los distintos países.

Nuestra demanda como países en desarrollo ha sido que esa coordinación, que ha hecho algunos progresos en los países industrializados, se extienda genuinamente a los países en desarrollo. Hasta ahora los países en desarrollo han sido puestos en el banquillo de los acusados, en especial cuando se presentan ante sus acreedores para negociar algún financiamiento adicional para su balanza de pagos. En esas ocasiones, son sus políticas las que se someten a examen. Pero las políticas de los países industrializados, que son las que fundamentalmente están afectando la circunstancia de los países en desarrollo, esas no han sido sometidas a examen. Nunca existió en las negociaciones grado alguno de simetría entre los países en desarrollo y los industrializados. Es en la búsqueda de esa coordinación de políticas económicas, generalizada y no restringida a pocos países, en la que puede ponerse alguna esperanza para evitar los riesgos enormes que enfrentamos.

Recientemente, en dos días, la tasa de interés subió medio punto, lo cual significa para la Argentina 250 millones de dólares; y desde comienzos de este año la tasa de interés LIBOR, a la cual está atada ahora la negociación de la deuda externa argentina, ha subido 1.80. Este aumento significa 700 millones de dólares para la Argentina, es decir el uno por ciento de su producto nacional. Y nadie asegura que la tasa de interés no va a seguir subiendo, porque esto es ocasionado por la persistencia del déficit externo de los Estados Unidos, que hasta ahora ha sido manejado con relativa calma, pero que, como va a persistir durante mucho tiempo, amenaza continuamente los valores de las distintas variables.

Se ha llegado a una economía profundamente desequilibrada, con valores exóticos para los tipos de cambio y de interés, aunque se hace un esfuerzo para regularizar estas variables, sin poder evitar que se continúe al borde del abismo. Y ello, porque no es fácil dar la espalda a valores tan alejados de lo razonable. Recordemos que en 1985 y la primera mitad de 1986 el financiamiento del déficit externo de los Estados Unidos se hizo por la vía del mercado —además de la intervención concertada entre los cinco países para bajar el valor de dólar—, pero los valores finalmente transados terminaron siendo valores privados; y a fines del año pasado, y en este año, en especial, y nuevamente en esta semana, el déficit de los Estados Unidos se está arreglando con préstamos de las bancas centrales de los otros países industrializados. O sea que actualmente nos enfrentamos con una circunstancia muy crítica, que de nuevo afecta a los países industrializados y a nuestros países. Nosotros tenemos niveles de ingreso mucho más reducidos, y por eso creemos tener derecho a protestar con mucha fuerza para que no nos hagan este daño. Pero es sin duda una

situación crítica para todos los países y deberíamos encontrar fórmulas para salir de esto todos juntos en beneficio mutuo.

A una economía mundial interdependiente corresponden esfuerzos de acción concertada entre las distintas partes en juego. Para llegar a esa acción concertada, es urgente instituir entre todos, y no sólo entre los países industrializados, el diálogo político que los países del Consenso de Cartagena reclaman desde hace más de tres años.

#### Notas

<sup>1</sup>Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Economic Outlook*, Nº 41, París, junio de 1987.

<sup>2</sup>"Informe del Banco Mundial. Panorama a corto plazo de la economía mundial", 29 de junio de 1987.

## 2. LA SITUACION INTERNACIONAL. PERSPECTIVAS HACIA FINES DEL SIGLO

*Gonzalo Martner*

### Prólogo

Para un discípulo de hace treinta años es un alto honor participar en este Seminario en homenaje al Dr. Raúl Prebisch. En 1956, siendo yo alumno del Curso de Capacitación en Planificación y Desarrollo de la CEPAL, el Dr. Prebisch presentó sus tesis acerca del desarrollo latinoamericano, la integración, las relaciones "centro-periferia", el proceso de industrialización, y el papel futuro de la programación del desarrollo. Lo que nos enseñó en aquellos años fue un valioso esquema conceptual para pensar sobre América Latina, conforme a un pensamiento originado y ampliado en la experiencia de nuestra región. Por ello en mis trabajos ulteriores, en ILPES, bajo la dirección de don Raúl, siempre tuve presente la necesidad de investigar nuestra realidad y partir de ella al buscar generalizaciones en la interminable tarea de crear una "teoría latinoamericana del desarrollo", meta aún no lograda, y que tendrá al Dr. Prebisch como su inspirador permanente. Más tarde, durante los años que trabajé para UNCTAD, en Ginebra, y en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI) de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York, logré avanzar más en la comprensión de la economía internacional y por ello puedo ahora abordar, con nuevas perspectivas, el análisis de la situación mundial.

Las ideas que expondré en este trabajo han sido extraídas de la dura realidad latinoamericana de estos días. Las conclusiones no son optimistas, pues reflejan la crisis que vivimos, pero pueden ayudar al nacimiento de una nueva América Latina, integrada y volcada esencialmente al desarrollo hacia adentro, colocando su inserción internacional al servicio de las fuerzas productivas latinoamericanas.

## I. Introducción

En los días que pasan se habla mucho de confrontación, guerra comercial, presión financiera, proteccionismo y otras expresiones que reflejan la encrucijada en que vive el mundo hacia fines de 1987. Pero también comienza un debate que probablemente ocupará la atención por muchos años: la reestructuración de la economía mundial.

En los años setenta, los países en desarrollo plantearon la necesidad de corregir las seculares relaciones negativas Norte-Sur y llamaron a ampliar las relaciones Sur-Sur. Se han hecho pocos progresos en algo más de diez años de negociaciones. El diálogo Norte-Sur parece estancado y su agenda agotada. Las relaciones Sur-Sur se han visto afectadas por la crisis de la deuda. Las relaciones Este-Oeste, asimismo, empeoraron considerablemente en el decenio de los ochenta y sólo muy recientemente se abren esperanzas de un entendimiento y se denotan esfuerzos de desarme.

El olvido de la idea de un nuevo orden económico internacional no resolvió, por cierto, los problemas de la economía mundial; por el contrario, dichos problemas se han agravado fuertemente y ahora parecen envolver a los países industrializados mismos. Son ellos, ahora, los que comienzan a hablar de la "reestructuración de la economía mundial", pues perciben que el continuo deterioro de los precios de las materias primas y la baja del petróleo, van haciendo cada vez más tenues las posibilidades de percibir los servicios de la deuda externa.

A seis años de la puesta en práctica del ensayo neo-conservador de Reagan, se observan claramente sus límites y el término de las holguras que dicha política puso en movimiento. Alemania Federal y Japón aparecen también en una encrucijada, pues deberán revisar sus estrategias para adaptarse a un mundo donde, al parecer, soplan vientos que no les favorecen. Por su parte, la Unión Soviética de Gorbachov ha lanzado su *perestroika*, un programa destinado a corregir el estancamiento de la sociedad socialista. Los países en desarrollo parecen perplejos frente al acontecer mundial y no logran concertar acciones comunes.

A fin de dar los antecedentes necesarios para comprender la nueva situación existente entre 1982 y 1986, los cambios observados en 1987, y las perspectivas hacia el futuro, conviene examinar los elementos centrales de la crisis en marcha.

## II. La crisis de los años 1982-1986

La actual crisis económica se inició en julio de 1981 con la caída de la producción en Estados Unidos y culminó en agosto de 1982 con la crisis financiera de México. Al constatarse la magnitud de la deuda externa y el peso que significaría su servicio se hicieron muchas conjeturas acerca del futuro del sistema financiero internacional; se habló de depresión, *crash*

Cuadro 1

**DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES EN DESARROLLO:  
CARACTERISTICAS PRINCIPALES, 1982 A 1986**

	1982	1983	1984	1985 <sup>a</sup>	1986 <sup>b</sup>
<i>(En miles de millones de dólares)</i>					
Deuda total (al finalizar el año) <sup>c</sup>	794	847	882	971	1 015
A largo plazo	572	643	687	776	830
En condiciones de favor	126	130	138	-	-
Sin condiciones de favor	447	512	549	-	-
A corto plazo	222	204	195	195	185
Total de los pagos de intereses <sup>c</sup>	71	65	71	66	65
<i>(Porcentajes)</i>					
La deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios					
Países importadores de capital <sup>d</sup>	174	188	186	198	210
América Latina	269	303	289	308	345
África subsahariana <sup>e</sup>	217	236	237	264	270

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de OCDE, *Financing and External Debt of Developing Countries, 1985, Survey*; y FMI, *World Economic Outlook, 1986*, abril de 1986. Véase también Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial, 1986*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.86.II.C.1.

<sup>a</sup>Estimación.

<sup>b</sup>Estimación provisional.

<sup>c</sup>Incluye la deuda al FMI; los datos de 1982 proceden de la OCDE, ajustados a los países que abarca el *Estudio Económico Mundial*.

<sup>d</sup>Muestra de 93 países (véase *Estudio Económico Mundial, 1986*, cuadro IV-6).

<sup>e</sup>Excluida Nigeria.

financiero, etc. Ya han pasado más de cuatro años desde aquellos oscuros días: ¿Se ha superado la crisis gracias a una recuperación generalizada? ¿Se ha mantenido estacionaria la situación de peligro? O finalmente, ¿Se ha degradado aún más la situación?

A la primera pregunta, si se ha superado la crisis, la respuesta es clara. En 1986, el Secretario General de Naciones Unidas dijo que "cuatro años después de estallar la crisis de la deuda externa en 1982, el problema internacional de la deuda sigue proyectando una sombra de incertidumbre sobre el futuro de un gran número de países". Más de 60 países en desarrollo —uno de cada dos— se retrasaron en el pago de la deuda externa o debieron renegociarla. Se ha producido una fuerte desaceleración del crecimiento y de la inversión y se han deteriorado las condiciones económicas y sociales en gran parte del mundo en desarrollo.

A fines de 1986, la deuda externa a largo plazo de los países en desarrollo llegó al billón de dólares (1 015 millones de dólares), suma que

equivale al doble del valor total de las exportaciones de bienes y servicios; el pago de los intereses brutos ha sido del orden de los 65 000 millones de dólares. En 1982 la deuda a largo plazo era de 794 mil millones de dólares, o sea creció en 28% en cuatro años (véase el cuadro 1).

El coeficiente deuda-exportación, que es el indicador usado para medir la "solvencia" de los países deudores, sigue fluctuando; luego de mejorar en 1984, comenzó a deteriorarse en 1985 y ha seguido bajando en 1986. Las corrientes netas de capital hacia los países en desarrollo no se han recuperado desde su paralización en 1982; entre tanto, la transferencia neta de recursos de los países en desarrollo hacia los centros financieros siguió siendo cuantiosa. Como consecuencia, las perspectivas de una reactivación general hacia fines de los ochenta son casi nulas.

A fines de 1987 el problema del servicio de la deuda sigue siendo una amenaza para el sistema financiero internacional. El lento crecimiento del producto y el comercio mundial; la debilidad de los precios de los productos básicos; la falta de financiamiento externo y los elevados costos económicos, sociales y políticos de las políticas de ajuste, sumados podrán amenazar y desactivar la capacidad de los deudores para salir de la crisis por la vía del crecimiento y las exportaciones. La actitud de Brasil a comienzos de 1987 es representativa.

La producción y el comercio mundial han crecido en 1986 en menos de lo esperado; ha sido un año más débil que 1985. A su vez, 1985 fue peor que 1984. El cuadro 2 muestra las tasas de crecimiento por áreas del

Cuadro 2

**TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION Y EL  
COMERCIO MUNDIALES, 1983 A 1986**

(Porcentaje)

	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>
Producción mundial	2.9	4.6	3.2	3.0
Países en desarrollo	0.8	2.0	2.4	2.5
Países desarrollados con economía de mercado	2.6	4.7	2.7	2.6
América del Norte	3.4	6.4	2.4	2.9
Europa Occidental	1.6	2.4	2.3	2.5
Japón	3.3	5.1	4.6	2.5
Países con economía de planificación centralizada	5.2	6.2	5.1	4.4
Europa Oriental y Unión Soviética	4.1	3.8	2.8	3.5
China	9.1	14.6	12.3	7.0
Volumen del comercio mundial	2.5	9.0	3.2	3.0

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

<sup>a</sup>Estimaciones.

mundo. Salvo en 1984, la producción mundial creció en alrededor del 3% promedio anual entre 1983 y 1986, es decir el producto por persona se ha estancado. Y es probable que el de los países en desarrollo haya descendido, pues el magro 2.4% de 1984 a 1986 no puede enfrentar el crecimiento demográfico.

Los países industriales de economía de mercado crecieron en el mismo lapso a una tasa de 3.1% promedio anual, en tanto que los países socialistas (incluyendo China) crecieron el 5.2% en el mismo lapso. Por su parte, Europa Oriental y la Unión Soviética crecieron a una tasa de 3.6% promedio anual.

El comercio mundial, salvo 1984, ha crecido a tasas cercanas al 3.0% promedio anual, un ritmo anual que es incapaz de crear un dinamismo productivo en los países en desarrollo. La demanda de importaciones se ha mantenido débil y ha sido menor de lo previsto.

El peso de la deuda externa, la remesa de capitales al exterior, las bajas en los precios de los productos básicos, el estancamiento de la producción y de las inversiones, y otros aspectos reseñados, han tenido alguna compensación en la reducción de las tasas de intereses. El tipo preferencial de Estados Unidos bajó de 18.9% en 1981 a 9.9% en 1985 y a 8.9% en 1986; el LIBOR bajó de 16.7% en 1981 a 8.6% en 1985 y a 7.3% en 1986. Sin embargo, los beneficios que los países deudores pudieran haber obtenido por la reducción de los tipos de interés nominal se ven contrarrestados en gran medida por el descenso de los precios de exportaciones de sus productos primarios. Si se ajustan los tipos de interés nominal por las variaciones en los índices de precios, se percibe que los tipos de interés real se mantuvieron elevados en dicho lapso (10.0% en 1984 y 21.7% en 1985). Pero en 1987 las tasas de interés nominales vuelven a aumentar.

Los esfuerzos que han hecho los países en desarrollo, en particular los de América Latina, por llevar adelante políticas de "ajuste", han sido extraordinarios; se han reducido drásticamente las importaciones para generar un excedente en cuenta corriente que permita servir la deuda. Ya hacia 1985 habían salido desde América Latina 106 millones y es probable que hacia fines de 1986 la cifra bordee los 140 mil millones. Para reducir las importaciones, se ha recurrido a una política generalizada de devaluaciones. Al parecer, el objetivo central de las políticas de ajuste introducidas en América Latina, bajo la égida del FMI, han producido el resultado esperado: han hecho posible pagar la deuda renegociada país por país. La pregunta esencial es saber hasta cuándo podrían seguir pagando los países deudores, ¿hasta 1988, 1990 ó 1992? En diez años después de la crisis de 1982, si continúan las tendencias actuales, los países latinoamericanos habrán enviado al exterior por pago de servicios entre 300 y 350 mil millones de dólares.

Las conclusiones de este análisis son claras: a) la situación de endeudamiento y la actividad de la economía mundial están estancadas; la crisis internacional de la deuda no está más cerca de una solución que hace cuatro años; b) la crisis sigue siendo mundial; como se ha visto antes, las importaciones e inversiones se redujeron fuertemente, lo que ha hecho bajar la demanda mundial y ha postergado las posibilidades de crecimiento futuro; c) las políticas de ajuste no han logrado el crecimiento.

### III. Síntomas de recesión a partir de 1987

Hacia fines de 1987, los analistas del ciclo económico de Estados Unidos están bastante inquietos con el acontecer económico del año y las perspectivas hacia adelante.

Desde la segunda guerra mundial hasta el año 1960 las recesiones eran distantes y se podían manejar mediante instrumentos keynesianos. Si caía la demanda agregada, los gastos militares en 1954 o la producción de automóviles en 1957, el gobierno recurría a la generación de más dinero, subía las tasas de interés, reducía la carga tributaria, o elevaba los gastos gubernamentales. A partir de 1961, y hasta 1983, las recesiones fueron resultado de políticas macroeconómicas utilizadas deliberadamente para reducir la inflación. Pero las recesiones que se ciernen, vistas desde 1987, parece que arrancarán de los desequilibrios en el comercio mundial y que afectarán principalmente a Estados Unidos.

El déficit comercial de este país agrega 170 mil millones de dólares anuales a su demanda externa. Como resultado, por lo menos 4 millones de trabajadores extranjeros dependen del mercado estadounidense para su sobrevivencia (Thurow, 1987). De este modo, se estima que cuando Estados Unidos corrija su déficit comercial, estos trabajadores perderán su puesto e irán a la cesantía. Si se retiran 170 mil millones de dólares de la demanda mundial y se eliminan 4 millones de empleos, la economía mundial se desplomará en la recesión. De esta manera, se presagia que la próxima recesión se originará en el área del comercio mundial.

La recuperación de la recesión de 1981 y 1982 fue el último suspiro, dicen los analistas, del viejo sistema. Estados Unidos, por su tamaño y porque el dólar era la moneda de reserva del mundo, había acumulado un "colchón" de 152 mil millones de dólares en activos netos externos hacia fines de 1982, y logró actuar como la "locomotora" de la economía mundial en 1983 y 1984. Pudo expandirse y soportar el déficit de la balanza comercial por tres o cuatro años, antes de que el dólar comenzara a bajar. Pero ahora ya se gastaron los activos externos netos que proporcionaron esa flexibilidad.

En la actualidad, el país con mayor capacidad neta de crédito en el mundo, como lo fue Estados Unidos hasta 1984, es ahora el mayor deudor

neto, con cerca de 340 mil millones de deuda externa hacia mediados de 1987.

La caída del dólar, débilmente y con sobresaltos, ha comenzado a reducir el déficit comercial. Sin embargo, los observadores coinciden en que ha de caer aún más y la gran pregunta es hasta dónde debe caer y cuánto tiempo será necesario para lograr el equilibrio del balance comercial y producir eventualmente un superávit lo suficientemente elevado como para poder pagar lo que Estados Unidos debe a sus acreedores externos.

Las exportaciones hacia el mercado estadounidense no están cayendo aún en forma acelerada, pero parece que Alemania Federal y Japón ya están al borde de la recesión. Durante cuarenta años, ambos países se apoyaron para su crecimiento en la dinámica del mercado estadounidense y en las medidas anticíclicas de este país. De modo que si el déficit comercial de Estados Unidos deberá reducirse en los próximos meses, ambos países sufrirán un período prolongado de caída de sus exportaciones.

El imperativo, tanto para Alemania Federal como para Japón, bajo estos supuestos, no es otro que reestructurar sus economías, a fin de dinamizarse desde adentro, y no desde afuera. Japón, por ejemplo, tendrá que desplazarse de sus industrias exportadoras, como la electrónica de consumo, hacia industrias domésticas, como la construcción. Son cambios dolorosos, que generan tensiones internas serias, y ello hace pensar que las recesiones que recién se inician en Alemania Federal y Japón serán prolongadas, mientras se logra el ajuste industrial mencionado.

El nuevo "círculo vicioso" en que se desenvuelve la recesión que se inicia, tiene otros efectos adicionales. Si el mundo desarrollado entra en la recesión, Estados Unidos deberá importar menos, en vez de exportar más, lo que significa que el dólar debe bajar hasta tal punto que las importaciones pasan a ser tan caras que no podrán seguir comprando por 170 mil millones de dólares adicionales como lo hacen ahora. Pero es obvio que un alza en los precios de los productos importados provocará un aumento de la inflación y esto presionará por aumentos domésticos de sueldos y salarios.

Para evitar que la inflación importada se difunda internamente, los precios de productos importados no deberían crecer muy rápido, y para ello se requiere que el dólar no baje muy rápidamente. La única manera de evitar la rápida caída del dólar es subir las tasas de interés en Estados Unidos. Pero esto afectará al crecimiento del producto de ese país, a la par que agudizaría la crisis de los países deudores del Tercer Mundo, arrastrando a la quiebra a bancos pequeños, a los agricultores endeudados, etc.

Si a causa de los factores anteriores se inicia una recesión interna en Estados Unidos, se producirá la interacción con las recesiones en Alemania Federal y Japón. Las exportaciones hacia Estados Unidos bajarán

rápida y se producirá un círculo vicioso recesivo que arrastrará a los países en desarrollo en su conjunto, sumándose así, a su actual crisis por el servicio de su deuda externa, la caída aún mayor de la demanda de productos desde el Sur. La creciente inflación en Estados Unidos redundaría en más altas tasas de interés, llevando a la bancarrota a muchos países en desarrollo.

Si bien una mayor coordinación de las políticas de Estados Unidos, Alemania Federal y Japón es deseable y tal vez indispensable para enfrentar la situación, el panorama del futuro inmediato aparece bastante oscuro. Estados Unidos deberá aumentar sus impuestos para reducir su demanda sobre los mercados de capitales externos, pero nada es más resistido por los ciudadanos estadounidenses que hablarles de elevar impuestos. Los japoneses deben reestructurar su economía y favorecer el consumo doméstico, pero ellos tienen mentalidad exportadora y se resisten al cambio. Los alemanes deberían soportar más inflación, pero se resisten a ello.

Una coordinación efectiva entre estas potencias no parece posible a corto plazo y sólo quedan nubes en el horizonte. Al parecer el mundo ha de aceptar que el estancamiento que se viene manifestando continuará indefinidamente. Europa Occidental tiene tasas de desempleo crecientes en los últimos 17 años. En Estados Unidos, la tasa de salario real por hora no es mayor que la de 1970; en el Tercer Mundo, el ingreso per cápita es un 10% inferior al de la década anterior.

Algunos observadores (Thurow, 1987) piensan que el problema central no es la próxima recesión, sino que la prolongación indefinida del estancamiento económico mundial. La próxima recesión se originará por causas inéditas en la economía mundial y la salida posible no aparece en los textos escritos hasta ahora.

Desde hace 15 años, el crecimiento económico mundial se viene debilitando. La lentitud observada en el decenio de los setenta fue atribuida a la elevación del precio del petróleo, la necesidad de combatir las presiones inflacionarias, y un aumento de los precios de las materias primas.

Sin embargo, en el decenio de los ochenta, a pesar de la caída del precio del petróleo, el control de la inflación y la abundante disponibilidad de materias primas baratas, la economía de los países industriales de economía de mercado sigue estancada. El *boom* previsto al caer el precio del petróleo, no se produjo y ahora todos los observadores parecen coincidir en que comienza la larga noche de una recesión sin término. Se acabaron los paliativos para dar oxígeno a la desfallecida economía capitalista mundial.

El decano del Instituto de Tecnología de Massachusetts, Lester Thurow, compara la actual situación descrita con la pérdida de vigor de la

economía del Imperio Romano que, antes de desaparecer como tal, tuvo 100 años de estancamiento.

Pero la visión pesimista a largo plazo no sólo la sostiene Thurow, pues otros economistas estadounidenses han planteado serias dudas sobre el futuro. Por ejemplo, el profesor Ravi Batra, en su libro *The Great Depression of 1990* —un best-seller que vendió 300 000 ejemplares en doce semanas—, analiza los síntomas depresivos que se vislumbran en el horizonte de la economía de Estados Unidos.

Como trasfondo coloca el proceso de redistribución del ingreso, que durante el decenio de los ochenta pasa a ser un factor estructural básico que afecta a la demanda. Señala que, en este decenio, el 1% de las familias norteamericanas controla el 34.3% del ingreso nacional (una proporción parecida a la de los años 1920). Mientras hacia 1949 se fue achicando esta proporción, hasta llegar al 21%, las políticas conservadoras aplicadas en el decenio de los ochenta han permitido la recuperación de los sectores de altos ingresos, los cuales se sienten tentados a hacer riesgosas inversiones —financieras y especulativas— para aumentar aún más sus ingresos, mientras los sectores de bajos ingresos reciben pequeños préstamos bancarios con elevadas tasas de interés para financiar sus pequeñas inversiones.

A esta situación estructural se debe agregar el volumen de las deudas contraídas por consumidores, corporaciones y el gobierno. Calcula la deuda total en 8 trillones de dólares, o sea, casi el doble del producto nacional del país. Si se produce una baja en la producción, Batra sostiene que se producirá una "cascada de quiebras" que conducirá a la depresión de la economía. Sobre esta materia, el economista Kenneth Galbraith ha señalado: "el peligro consiste en que hemos acumulado durante la administración Reagan tan enormes deudas internacionales que éstas, si son liquidadas, podrían crear un desagradable tropiezo en la evolución del valor del dólar y generar un desagradable colapso en el mercado de valores" (*Times*, 5 de octubre de 1987). En las condiciones anteriores, el advenimiento de una depresión puede comenzar cualquier día, si se produce un pánico entre los prestamistas y prestatarios norteamericanos y se crea un clima psicológico inmanejable. Así, todo pasa a ser impredecible, todo puede ocurrir . . . y el fantasma de la crisis de 1929 viene apareciéndose cada vez más frecuentemente en la literatura económica actual.

Como puede verse, los economistas estadounidenses, incluyendo a Milton Friedman, no ocultan su pesimismo acerca del futuro inmediato y a mediano y largo plazo de la economía norteamericana. Al término de la administración Reagan el pueblo de ese país recuerda una recuperación efímera en 1984, basada en la reducción de los impuestos, un elevado déficit fiscal, destinado a captar liquidez interna e internacional, un déficit comercial sin precedentes y un dólar sobrevaluado. La proyección de este

esquema hacia el futuro sólo presenta nubarrones y la ausencia de esperanzas de que el capitalismo central recupere un dinamismo hacia el año 2000. Parece difícil que, políticamente, los norteamericanos logren un consenso social para trabajar juntos cuando la regresiva distribución del ingreso ha empobrecido a decenas de millones de norteamericanos, y los ricos del país no parecen interesados en ampliar la acumulación.

#### IV. Las perspectivas de desarrollo en los países socialistas, según el Plan de reestructuración (Perestroika)

Una de las diversas direcciones en las que se proyecta la *perestroika*, programa de reestructuración y democratización de la sociedad soviética, inspirada por el líder Mijail Gorbachov, lo constituye el importante documento titulado *Orientaciones fundamentales del desarrollo económico y social de la URSS en 1986-1990 hasta el año 2000*, sometido por el Comité Central del PCUS al Congreso.

Dicho documento contiene las metas y objetivos programáticos que habrían de cumplir el conjunto de la sociedad soviética hasta fines de siglo. El proyecto se orienta a la "transformación cualitativa de las fuerzas productivas y del desarrollo social del país". En la discusión de este documento, los soviéticos estiman que participaron 110 millones de ciudadanos. En el resto del mundo se considera el proyecto como de "gran magnitud y audacia" (Gorbachov, 1986). Por su parte, el conjunto de los países socialistas lo consideran como una demostración de "la capacidad de la sociedad socialista para resolver sus propios problemas" (Gorbachov, 1986).

El propósito del programa hacia el año 2000 es acelerar el desarrollo socioeconómico hasta aquel año, para lograr un estado cualitativamente nuevo de la sociedad soviética, transformando profundamente sus fuerzas productivas y perfeccionando las relaciones de producción. El plazo de quince años —1986 a 2000— parece necesario para que tenga pleno efecto la "revolución tecnocientífica".

Los objetivos trazados para este período son: "duplicar el volumen de la renta nacional y de la producción industrial"; para ello "se operará un incremento sustancial y una transformación radical del aparato productivo de la URSS". En quince años se crearía un potencial económico equivalente al "acumulado durante todos los años precedentes del poder soviético". Se dará así "un gran paso en la construcción de la base material y técnica del comunismo" (Gorbachov, 1986).

Se da prioridad a la acción destinada a resolver problemas sociales en la esfera del trabajo: para ello se reducirán drásticamente los "trabajos pesados y monótonos". El trabajo manual se reducirá en más del 50%, lo que liberará de trabajos poco "calificados" a más de 20 millones de personas, trasladándolas a actividades más "interesantes y satisfactorias" (Gorbachov, 1986).

Los cambios sociales previstos originaron una "creciente demanda sobre artículos y servicios diversos y de elevada calidad", haciendo posible al mismo tiempo "alcanzar las normas racionales de alimentación recomendadas por la ciencia" (Gorbachov, 1986).

Habrá, asimismo, que proporcionar a cada familia soviética una vivienda independiente, ya sea apartamento o casa individual.

Todas estas tareas suponen la movilización de energía y recursos suficientes. Se deberá mejorar el sistema de formación y capacitación de cuadros, perfeccionar la asistencia médica, ampliar la base material y la cultura, el ocio y el deporte, de toda la esfera social. Para ello se requiere "elevar de modo substancial la eficiencia y el ritmo de nuestro avance" (Gorbachov, 1986).

La aceleración del ritmo de desarrollo es una cuestión esencial. La renta nacional crecerá de un promedio de 3.1% en el quinquenio 1980-1985, a un 5%, según el XIV Plan Quinquenal. El monto total de la renta nacional será de 12 billones de rublos, o sea, más que en todos los años precedentes del poder soviético. Con este monto programado se espera atender el aumento de las necesidades de la población y mantener el nivel requerido de la capacidad defensiva del país (Gorbachov, 1986).

No basta con el crecimiento de la renta nacional, pues se hace necesario lograr una "estructura más armónica" de la producción, en función de las "nuevas demandas de la sociedad". Así, detrás de cada aumento en el ingreso, deberá haber una nueva y eficiente producción, para responder a las características del consumo (Gorbachov, 1986).

La elevación del ritmo de crecimiento debe conseguirse sobre la base de un "desarrollo intensivo" en todas las esferas. Para ello es indispensable "acelerar substancialmente el progreso tecnocientífico". Este será, dice el documento, "el acelerador de nuestro avance" (Gorbachov, 1986).

El "desarrollo intensivo" será abordado de manera integral y en toda su envergadura. El desarrollo ya no se realizará a base de "incrementar más y más los recursos, como sucedía antes, sino mediante la intensificación múltiple —en todos los aspectos— de la producción". Se ha de aumentar el rendimiento del trabajo y disminuir el consumo de materiales y de fondos por unidad producida. Se ha de intensificar en las ramas y también en la economía nacional en su conjunto (Gorbachov, 1986).

El informe concluye: "La clave para resolver los problemas cardinales del socialismo, en fin de cuentas, es la elevación de la productividad del trabajo social". Se prevé elevar hacia el año 2000 la productividad del trabajo en el 130-150% para el conjunto de la economía nacional. Se iniciará, así, cualitativamente, un nuevo camino de desarrollo: el crecimiento de la producción se conseguirá con la reducción simultánea de las demandas de recursos laborales, lo que permitirá distribuir mejor los recursos laborales, logrando al mismo tiempo el pleno y eficaz empleo de la población, hecho que es la esencia del régimen socialista.

Con respecto a los recursos materiales, lo que se plantea ahora es el ahorro de estos recursos, de modo de reducir el consumo de energía y de materiales por unidad producida.

Lo anterior se logrará mediante la modernización técnica de la economía sobre la base de los adelantos de la revolución tecnocientífica: para ello se ha de "renovar rápidamente y perfeccionar la base material y técnica del país", de acuerdo con los niveles alcanzados por los adelantos mundiales.

Las transformaciones proyectadas "requerirán elevar a un nuevo nivel la labor de dirección de la economía nacional". Esto supone mejorar la gestión económica, a todos los niveles (Gorbachov, 1987).

La primera etapa de la estrategia explicada cubre los años 1986 a 1990 y se encuentra diseñada en el XII Plan Quinquenal. Su objetivo primordial es lograr la "aceleración", con especial énfasis en el progreso tecnocientífico, el reequipamiento técnico y la modernización de la producción, la utilización intensiva del potencial de producción creado, el perfeccionamiento del sistema de gestión y del mecanismo económico, para lograr así, "el gradual ascenso del bienestar del pueblo soviético". El crecimiento de la renta nacional durante los años 1986 a 1990 será del 60%. Esto supone pasar de un indicador negativo en el quinquenio anterior, a uno positivo en el quinquenio que se inició en 1986. Las inversiones deberán crecer hasta un 25% contra un 16% en el pasado, lo que supone aumentar el fondo de acumulación. La productividad del trabajo aumentará en 20-23% contra 16% en el quinquenio anterior. El mayor rendimiento del trabajo permitirá el incremento de la renta nacional. La elevación de la productividad es indispensable, pues de mantenerse los niveles actuales, la obtención de las metas propuestas requerirá de 22 millones de trabajadores más, cantidad que simplemente no está disponible. El incremento de la mano de obra resultante será canalizado casi por entero a "la educación, la salud pública, y otros sectores sociales y culturales". Con respecto a los recursos materiales, en 1990 se duplicará el ahorro de gastos de materiales en la economía nacional (Gorbachov, 1986).

Para el quinquenio actual se prevé la duplicación del porcentaje de la producción industrial de alta calidad; asimismo, se establecerán mecanismos para controlar la calidad de los productos.

El progreso tecnológico se apoyará en la asimilación de tecnologías avanzadas; en el XII Plan Quinquenal se proyecta ampliar en el 50 a 100% el uso de modernas tecnologías básicas en cada rama. Según los líderes soviéticos, "ocuparán un lugar notable tecnologías con uso de presiones super altas y cargas de impulso, etc." (Gorbachov, 1986).

Otra vertiente será la automatización y mecanización de la producción, que cambiarán los puestos de trabajo, elevando su productividad; se proyecta instalar en la industria cerca de 5 000 sistemas automatizados de

dirección de los procesos tecnológicos. La automatización se apoyará en la revolución cibernética y la electronización. Se pondrán en servicios nuevas generaciones de ordenadores de toda clase, desde "super ordenadores hasta los personales para enseñanza escolar"; la producción de computadores aumentará en el quinquenio en 130%.

Un rasgo fundamental de la nueva estrategia es la robotización, para lo cual se impulsará la robotecnia, las líneas de rotores y los rotores-cadena y las producciones automatizadas flexibles. El parque de "autómatas industriales se triplicará durante el quinquenio".

Según Nikolai Rizhkov, "se proyecta reducir considerablemente el consumo de materiales por unidad de producción, usando ampliamente tipos eficaces de productos metálicos, plásticos y otros materiales modernos, cuya fabricación aumentará en cinco años en más de un tercio, mientras que el crecimiento de los materiales tradicionales será sólo de un 6%. Abre inmensas perspectivas el empleo de materiales estructurales completamente nuevos, elaborados por nuestros científicos, que serán muy superiores por sus cualidades a los que se usan ahora. Se trata, en particular, de los composites, cuya fabricación durante el XII Plan Quinquenal se multiplicará por 10 ó 12" (Gorbachov, 1986).

El aumento de las inversiones se acompañará de medidas para mejorar la eficacia con que se usan los recursos, de cómo se forme su "estructura sectorial y reproductiva, y de cómo se organice el proceso mismo de construcción básica". Se enfatizarán las construcciones mecánicas donde se materializarán los logros del progreso tecnocientífico; y se prestará atención al complejo energético y de combustibles. La tercera parte de las inversiones se destinará al complejo agroindustrial, cuyo fin es la transformación de materias primas agrícolas.

Se procederá a retirar de la producción todo el equipo obsoleto y se renovará el aparato productivo.

En cuanto a las nuevas obras, sólo se emprenderán aquellas cuyo fin sea lograr importantes "cambios estructurales", destinados a potenciar las riquezas naturales.

La construcción será prioritaria y en ella se utilizará "la última palabra de la técnica y la tecnología" (Gorbachov, 1986).

Con respecto a los bienes de consumo, se señala que "las tareas en la producción de artículos manufacturados para la población han sido determinadas conforme al Programa integral de desarrollo de la producción de artículos de amplio consumo, y de la esfera de servicios, el cual abre amplias perspectivas para su progreso y perfeccionamiento. Se plantea la tarea de situar la industria ligera y la local, la esfera de servicios y el comercio a la altura del progreso técnico y acelerar el ritmo de desarrollo de estos sectores. Se propone aumentar, durante el quinquenio, en un 30% la producción de artículos no alimenticios, o sea, a un ritmo que

supere el de la producción industrial en su conjunto; ampliar sensiblemente su surtido y mejorar su calidad.”

La política de desarme, de llevarse adelante, “crearía una situación nueva para la cooperación económica internacional y su desarrollo intensivo en interés de todos los países”.

El desarme permitiría encauzar “inmensos recursos materiales e intelectuales al desarrollo económico”. De conformidad con esta idea, “el proyecto de Orientaciones Fundamentales estipula ampliar considerablemente las relaciones económicas con el exterior, que deberán concentrarse en las tareas prioritarias, orientarse al progreso tecnocientífico y utilizarse en mayor grado para solucionar los problemas sociales.

“El factor determinante sigue siendo en este caso la colaboración con los países socialistas hermanos. En los próximos años, con arreglo a los acuerdos de la Conferencia Económica Cumbre de los Países Miembros del CAME, habrá que dar un gran paso adelante en el desarrollo de la integración socialista, profundizarla sobre la base de una amplia cooperación y especialización de la producción. Este camino abre nuevas perspectivas para seguir ampliando en todos los aspectos los vínculos económicos entre los países hermanos y pasar más rápidamente al desarrollo intensivo de la economía, tarea común a todos nosotros, así como también contribuye a reforzar la invulnerabilidad técnica y económica frente a las acciones imperialistas” (Gorbachov, 1986).

Asimismo, se estipula seguir estudiando vínculos económicos con otros Estados, como la República Popular China. Con respecto al Tercer Mundo, el informe dice que “la Unión Soviética seguirá aumentando la cooperación en los países de Asia, Africa y América Latina. La multifacética asistencia que prestamos a dichos Estados contribuye a formar y desarrollar sus respectivas economías, a superar la herencia colonial y avanzar por la vía del progreso económico y social. Con muchos de ellos —como la India, por ejemplo—, nuestros vínculos han cobrado un carácter estable y duradero. Ellos son cada vez más provechosos para ambas partes. También seguiremos fieles a la línea de apoyo a los Estados en vías de desarrollo —línea que ha pasado a ser un importante factor de la reestructuración de las relaciones económicas internacionales sobre una base justa y democrática— prestando particular atención a los países de orientación socialista.”

En relación con los estados occidentales, “La Unión Soviética, fiel a la política de coexistencia pacífica, se pronuncia por la colaboración con los Estados capitalistas, terreno en el que creemos existen no pocas posibilidades. Esto se refiere prácticamente a todos los tipos de vínculos: comerciales, tecnocientíficos, crediticio-financieros, etc. No obstante, la colaboración supone reciprocidad, exige que se tomen en consideración los intereses mutuos y que se renuncie a limitaciones, boicoteos y embar-

gos de todo género, organizados generalmente por Estados Unidos. Las relaciones económicas en el mundo contemporáneo pueden estructurarse únicamente sobre la base de la igualdad de derechos, de la confianza y la observación estricta de los acuerdos recíprocos. Actuar en sentido contrario, subordinando las relaciones económicas y comerciales a cálculos políticos deshonestos, equivale a tratar de detener el progreso mundial. La experiencia histórica muestra que semejantes tentativas son absolutamente inconsistentes. Para poder discutir todo lo que entorpece a estas relaciones, en el Informe Político del CC del PCUS se ha formulado una nueva propuesta: convocar un congreso mundial para los problemas de la seguridad económica" (Gorbachov, 1986).

Finalmente, el informe señala que el "comercio exterior hace un importante aporte, cada vez mayor, al desarrollo de nuestra economía. Hoy, prácticamente no existen ramas que no estén incorporadas a la esfera de los vínculos económicos exteriores. Pero es imposible avanzar con rapidez usando sólo vías tradicionales. Ante todo, habrá que dejar de orientarse hacia la exportación de materias primas y elevar el porcentaje de los exportables proporcionados por las ramas transformadoras. Naturalmente, para ello se exige tiempo, pero hay que poner manos a la obra ya durante el XII Plan Quinquenal. Es preciso que los ministerios, agrupaciones y empresas se planteen la tarea de aumentar las posibilidades de exportación del país, elevar la calidad y la capacidad competitiva de las máquinas, equipos y otros artículos acabados. Es necesario también poner el orden más riguroso en el gasto de divisas. La política de importación debe propiciar activamente la aceleración del progreso tecnocientífico" (Gorbachov, 1986).

Como puede verse en este resumen de las ideas principales sobre las orientaciones del desarrollo económico y social de la Unión Soviética hasta el año 2000, la Unión Soviética se ha planteado un programa ambicioso de cambios en todas las esferas de la actividad societal con vistas a pasar de un "modelo de crecimiento por extensión" a un "modelo de crecimiento intensivo", en que el aumento de las tasas de productividad de la mano de obra y de los materiales, mediante la aplicación del avance tecnológico, constituye la base de un esfuerzo nacional destinado a duplicar la renta nacional y la producción industrial hacia el año 2000, transformando radicalmente el aparato productivo del país.

Como puede verse, existe en la Unión Soviética un proyecto nacional de transformaciones, en función del cual el país espera movilizar sus potencialidades, oscurecidas en muchos años anteriores por la "guerra fría". No es posible prever si estas metas ambiciosas serán cumplidas, y la Unión Soviética pueda dar un salto adelante, para iniciar el siglo XXI con una sociedad más equitativa y eficiente a la vez.

## V. En busca de un nuevo modelo de desarrollo para América Latina

Una eventual recesión o depresión en Estados Unidos en los próximos años podría tener efectos devastadores para América Latina. Desde luego, ésta vende más del 50% de sus exportaciones en Estados Unidos y es natural que un aumento del proteccionismo en ese país, junto con una nueva actividad interna, tendrá efectos negativos sobre las exportaciones extrarregionales latinoamericanas. Si la crisis abarca a los países de la OCDE, hacia donde América Latina dirige el 80% de sus exportaciones, no parecen caber muchas esperanzas futuras. Si a ello añadimos el servicio de la deuda externa —y una eventual alza de las tasas de interés— en los términos actuales, es fácil percibir que América Latina dispondrá de aún menores recursos externos para inversión en los años que siguen.

Todo ello obliga a América Latina a revisar sus lineamientos de estrategia futura. Desde luego, la región ha de comprender que dispone de un espacio geográfico equivalente a 22 millones de kilómetros cuadrados y que hacia el 2000 tendrá una población de 535 millones de habitantes. En términos geográficos, es tres veces más grande que Estados Unidos y casi similar a la Unión Soviética; y en términos de población, supera a ambas superpotencias, consideradas por separado. No se ven razones inmutables para que América Latina no pueda aprovechar mejor su espacio geográfico y materializar el potencial de su población, como productora y consumidora, para lograr un desarrollo autosostenido. Se requiere favorecer, en el nivel nacional y regional, concertaciones entre fuerzas sociales y corrientes políticas necesarias para articular políticas nuevas capaces de impulsar un desarrollo hacia adentro, hacia el interior de la sociedad, redistribuyendo el ingreso y creando oportunidades para todos; y hacia adentro del mercado, de la economía y de la sociedad latinoamericana. Se requiere la concertación social y política, desde la base, para lograr un frente latinoamericano que dé viabilidad a un nuevo estilo de desarrollo que favorezca la autonomía y la equidad, privilegiando un desarrollo endógeno.

Pero es necesario tener presente que a mediados de los años ochenta no está asegurado que América Latina vaya a optar por un desarrollo autónomo con resguardo de la integridad nacional. Si no se fortalece una capacidad sociopolítica nacional y latinoamericana, es probable que se imponga una inserción desintegradora que agudice la heterogeneidad y debilite las posibilidades de un desarrollo más equitativo y democrático en el mediano plazo. Por lo tanto, la tarea de mayor envergadura política es aglutinar las fuerzas disponibles para inducir una renovación de la base productiva nacional y un desarrollo más soberano, que se funde en la concertación interna y en la coordinación latinoamericana.

El debate latinoamericano acerca del futuro hace aconsejable identificar como punto de partida y referencia básica una hipótesis central de

trabajo, cual es la de que las intensidades y los cauces del desarrollo económico latinoamericano, según se ha dado en la experiencia de las últimas décadas, han estado determinados por el impulso de dos fuerzas dinámicas fundamentales: la demanda extrarregional y la demanda interna de los grupos sociales de altos ingresos. En distintas fases, uno y otro factor de dinamismo han actuado conjunta o sucesivamente, reforzándose recíprocamente en sus efectos o compensándose parcialmente; y configurando un modelo que, mejor que otras calificaciones, podría caracterizarse como "exportador y concentrador". Ha sido la gravitación de la demanda externa la que ha determinado un crecimiento espasmódico, altamente inestable; y, por su parte, la demanda interna concentrada ha determinado la configuración peculiar de la estructura productiva latinoamericana, el crecimiento con desajustes sociales crecientes.

Es a partir de estas constataciones que cabría examinar algunos elementos de previsión sobre el futuro, referidos a esos dos ejes dinámicos del pasado y que resultan ser determinantes de las nuevas opciones estratégicas. Respecto de la demanda externa, será preciso reconocer una diversidad de antecedentes sobre su evolución probable en lo que respecta a los países capitalistas industrializados. Como ha quedado de manifiesto en diversos análisis, sus perspectivas de crecimiento no son particularmente alentadoras; y muy probablemente no irradiarán significativamente como factor de estímulo a las exportaciones de los países subdesarrollados, más aún si se tienen en cuenta las prácticas proteccionistas que se han intensificado y tienden a perpetuarse. Es también en ese sentido que cobra especial significación la triple revolución tecnológica en marcha: la biotecnología y su expresión en el plano de la ingeniería genética, la microelectrónica y sus proyecciones en la automatización y "robotización" de los procesos productivos, y las nuevas fuentes de energía. Su efecto esencial, desde el punto de vista latinoamericano, será debilitar los factores de "ventajas comparativas" de América Latina, derivadas tradicionalmente de su disposición de grandes contingentes de "mano de obra barata" y su condición depositaria de abundantes y variados recursos naturales. La conclusión que todo ello sugiere es que la exportación latinoamericana a los países capitalistas desarrollados no podría cumplir en el futuro previsible la función de constituirse, como en el pasado, en un eje dinámico de desarrollo económico de América Latina.

Por su parte, un análisis comparable respecto de las posibilidades de la demanda interna que ejercen los grupos de alto ingreso no encuentra el antecedente de unos datos objetivos comparables. Pero cabe cuando menos una hipótesis fundada: la concentración del ingreso, que en el pasado ha cumplido una función económica de dinamismo, aunque haya sido censurable desde un punto de vista social, en la perspectiva de futuro aparece no sólo social y políticamente indeseable, sino también económicamente inútil. Incluso las tendencias más recientes de la evolución de las

economías latinoamericanas están sugiriendo los límites de un crecimiento basado en la desigualdad creciente.

Estas consideraciones llevarían a identificar dos grandes tareas en el futuro de América Latina. Se trata, por una parte, de la necesidad insoslayable de reestructurar el sistema de relaciones económicas externas que en lo esencial ha sostenido hasta ahora a América Latina, en la dirección de una diversificación geográfica de esas relaciones. Una exploración sistemática de las posibilidades de una nueva corriente de comercio, a partir de los exiguos niveles actuales, con los países socialistas, cuyas transformaciones substanciales fueron explicadas en la sección anterior, parecen promisorias; representaría un camino positivo, compensando así el estancamiento relativo del mercado occidental. Pero se trata más que nada de perspectivas: de lo que podría hacerse en el marco de las llamadas relaciones "Sur-Sur" y particularmente de las potencialidades de un proceso de creciente integración económica latinoamericana. Desde este ángulo, la unidad de América Latina aparece como una exigencia ineludible del futuro, y reclama por lo mismo su consideración bajo una nueva fisonomía, más trascendente que lo que representó en las experiencias anteriores.

El segundo gran desafío, sustentado también en aquellos elementos de diagnóstico, se refiere a la necesidad de constituir como nuevo eje dinámico del desarrollo latinoamericano a las necesidades y demandas del conjunto de las poblaciones nacionales, es decir, una estrategia más "igualitaria". Aunque el enunciado, puesto así, parece muy simple, involucra en verdad, a partir de las situaciones del presente, una acción sostenida en varios planos; principalmente, aunque no únicamente, en los de la distribución del ingreso en su sentido más convencional, la corrección de las "heterogeneidades estructurales" y la superación de los problemas del desempleo y el subempleo. En efecto, no se trata sólo de encarar los problemas de la "extrema pobreza", superponiendo unas acciones específicas en ese sentido a los viejos patrones de desarrollo global, sino de redefinir en el sentido mismo de ese desarrollo, para colocar en su centro a las necesidades de todos.

Es probablemente en relación a cuestiones de esta trascendencia que sería aplicable la idea de la *Utopía* sostenida por muchos. Pero a la vez haciéndose cargo de lo que habría que hacer para abrir paso efectivo a esa "utopía", en diversos terrenos. Lo cual supone aceptar también el desafío de un esfuerzo colectivo que trace el tránsito desde la situación de crisis del presente a los objetivos del futuro. El reconocimiento y movilización de las grandes potencialidades que, no obstante las restricciones de hoy, siguen caracterizando a América Latina, y la recuperación de la base real de la economía por sobre la superestructura financiera-especulativa que ha tendido a sobreponérsele, ayudarían a forjar una visión realista de ese tránsito.

En esa línea de reflexión, lo que comienza a configurarse es una concepción global del desarrollo distinta a la del pasado; una nueva estrategia alternativa, inspirada en lo que algunos autores llaman el "neo-estructuralismo". De acuerdo con este enfoque, se requiere de otra escala de valoración de las que hoy día aparecen como algunas insuficiencias o restricciones más severas. En efecto, el nuevo patrón de desarrollo que tiende así a configurarse demandaría muy probablemente menos "insumos" de importación por unidad de "demanda final"; es decir, haría menos dependientes los desarrollos internos respecto de las alternativas de capacidad para importar, superando ese rasgo de "voracidad importadora" que ha caracterizado al crecimiento del pasado. En cambio, para niveles comparables de demanda final, se daría una absorción considerablemente mayor de fuerza de trabajo en actividades productivas y de alta significación social.

## VI. Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe deben concertarse y formular un plan de acción destinado a superar la crisis que les afecta e iniciar de aquí al año 2000 un proceso de desarrollo que pueda movilizar las potencialidades de la región; en especial la mano de obra existente, los recursos naturales del suelo y subsuelo, así como los marítimos y fluviales, la capacidad de gerencia, la aptitud para gobernar, el fervor de la juventud, la participación de la mujer y, en general, la experiencia adquirida en los últimos cincuenta años de industrialización.

Se deben examinar las opciones y estrategias posibles para lograr un desarrollo que se proponga erradicar la pobreza y el hambre, la satisfacción de las necesidades de todos, utilizando el avance tecnológico en favor de la nación latinoamericana. Se deben tomar medidas para reestructurar la producción, incrementando la oferta de alimentos y manufacturas que se requieren para mejorar el nivel de vida de la población.

Se debe formular, en consecuencia, una estrategia global de desarrollo que se vuelque hacia el espacio latinoamericano, que procure crecer hacia "adentro de la sociedad" y hacia "adentro de la economía", asignando a las exportaciones extrarregionales su verdadero significado de lograr moneda extranjera sólo para adquirir aquello que América Latina no puede producir. Las exportaciones extrarregionales deben ser consideradas como un medio subordinado al fin de satisfacer las necesidades de la nación latinoamericana.

### Referencias bibliográficas

- Bouzas, Roberto (1985): "La estrategia económica de la administración Reagan en el período 1981-1985: un primer balance". ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana? Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 59 a 104.
- Drucker, Peter F. (1986): "The changed world economy". *Foreign Affairs*, vol. 64, segundo trimestre, pp. 768 a 791.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1985): "Estados Unidos, América Latina y la economía internacional: algunos aspectos centrales en los años ochenta". RIAL, *op. cit.*, pp. 179 a 196.
- Gorbachov, Mijail (1986): *Orientaciones fundamentales del desarrollo económico y social de la URSS en 1986-1990 hasta el año 2000*. Informe político del Comité Central del PCUS, al XXVII Congreso del partido. Moscú, Ed. Agencia de Prensa Novosti.
- (1987): "Tareas del partido en la reforma radical de la administración económica". Moscú, Ed. Agencia de Prensa Novosti.
- Martner, Gonzalo (1985): "La inserción de América Latina en la economía mundial. Una visión del futuro". *El trimestre económico*, vol. 52(4), Nº 208, México, D.F., pp. 1021-1048.
- (coord) (1986): *La América Latina en el 2000. Opciones y estrategias*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad y UNITAR/PROFAL.
- (1986): "América Latina hacia el año 2000". *La tercera revolución industrial*. RIAL, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Rizhkov, Nikolai (1986): "Sobre las orientaciones fundamentales del desarrollo económico y social de la URSS en 1986-1990 y hasta el año 2000". Moscú, Ed. Agencia de Prensa Novosti.
- Thurow, Lester (1986): "The world at a turning point". *Crisis y regulación estatal*. Buenos Aires, EURAL.
- (1987): "The world economic train enters a dangerous point". *The Washington Post*, 29 de julio.
- (1987): "Who says economic progress has to continue?" *The Washington Post*, 30 de julio.
- UNITAR (Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación) y CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo) (1986): "Informe de la Conferencia Internacional sobre Estrategias para el Futuro de América Latina y el Caribe". Caracas, 15 al 19 de septiembre.

### 3. MAS ALLA DE LA INTERDEPENDENCIA: LOS CAMBIOS EN LAS ACTIVIDADES Y LAS RELACIONES ECONOMICAS

*Albert Bressand*

Hace ya un quinquenio, el problema de la deuda impera en el pensamiento sobre las relaciones entre América Latina y la economía mundial. Tanto en círculos bancarios y decisorios occidentales como en el análisis latinoamericano, se da implícitamente por supuesto que los tropiezos de la economía mundial se deben a diversas conmociones, obstáculos o desórdenes que nos han apartado del curso "normal" del crecimiento económico nacional e internacional. Junto con el problema de la deuda, las enormes fluctuaciones de los tipos de cambio y de los parámetros macroeconómicos tradicionales (muy visiblemente, el doble déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos) tienen preeminencia en todos los estudios relativos al rumbo de la economía mundial y a los problemas que deben enfrentarse.

Es evidente que tales problemas son reales y deben tomarse muy en serio. Sin embargo, en algún sentido pueden estar cegándonos ante varios cambios fundamentales que, retrospectivamente, podrían ser considerados aún más importantes por nuestros hijos. Después de todo, ¿no deberíamos acaso preguntarnos si es realmente concebible la "vuelta a la normalidad" que suele esperarse una vez resueltos los problemas actuales? En nuestro cotidiano enfrentamiento con la economía, ¿acaso ésta no cambia de manera más profunda y sutil que lo que sugiere la tradicional agenda de las políticas económicas?

En el presente texto nos hemos propuesto examinar la "agenda oculta del cambio", con todos los límites e imperfecciones inherentes a semejante tarea. Sobre la base de estudios específicos y análisis realizados en el marco del programa PROMETHEE, procuramos reunir algunas de las "tendencias profundas" que actualmente pueden ya estar modificando el carácter de la problemática económica mundial, mientras los responsa-

bles de las políticas siguen abocados a las consecuencias actuales de alteraciones pasadas. Es obvio que las tendencias que señalamos no están plenamente desarrolladas y pueden observarse claramente sólo en los países más avanzados (que incluyen algunos de reciente industrialización). Sin embargo, su efecto potencial sobre la economía mundial es de tal magnitud que merecen un lugar más destacado en nuestro pensamiento colectivo.

En las secciones siguientes, nos concentraremos en tres tendencias principales:

- 1) el desplazamiento hacia una economía de la información, cambio de particular importancia para América Latina, por cuanto pone en cuestión varios de los supuestos tradicionales sobre estrategias de industrialización y relaciones entre "centro y periferia";
- 2) el desplazamiento, desde la noción de "ventajas comparativas" propias de cada país, hacia un patrón de relaciones económicas basado progresivamente en las estrategias y habilidades de las empresas;
- 3) el cambio en la relación entre la llamada "economía real" y la "esfera financiera", que suele considerarse de naturaleza distinta. En este punto, y trascendiendo una vez más el problema de la deuda, puede valer la pena meditar respecto a la función mucho más profunda que cumplen las finanzas y la información en el proceso de producción de la riqueza.

## 1. El nacimiento de una economía mundial de la información

### 1.1. La información como recurso estratégico fundamental

Si bien la información ha sido siempre un insumo muy importante para la actividad económica y las decisiones consiguientes, en la actualidad está transformándose en *el* recurso estratégico esencial.

Es obvio que los otros recursos no se desvanecen. El petróleo, los productos básicos, la mano de obra y el dinero —"el producto fundamental", en palabras de un ex presidente de Phibro— son elementos indispensables de la actividad económica y del poder. Sin embargo, la posibilidad de acceder a esos recursos, de combinarlos y de utilizarlos en forma competitiva, exige estrategias progresivamente complejas, una de cuyas dimensiones decisivas es la información.

Suele proclamarse la "revolución de la información". No obstante, existe la tendencia a equipararla con los asombrosos adelantos de la tecnología de la información. Es cierto que ambas tienen estrecha relación: la tecnología de la información posibilita nuevos enfoques del

manejo de ésta, con lo que cambia su función dentro de la economía. Pero *el proceso de cambio a que nos referimos tiene otras raíces, y cala más hondo que la mera tecnología en el tejido de las sociedades avanzadas.*<sup>1</sup>

Habría que recordar que la emoción producida por los adelantos tecnológicos suele transformarse en desilusión o en reducción de las expectativas: un buen número de hogares estadounidenses tal vez ya ha dejado de lado su intento de encontrar uso significativo para la microcomputadora, que se anunciaba —prematuramente— como un cambio en la vida cotidiana. Tampoco se han materializado las esperanzas de Jean-Jacques Servan Schreiber y otros respecto de la tecnología como medio de reducir la distancia existente entre el Norte y el Sur. Mientras tanto, sin embargo, hay cambios importantes en la forma en que manejan la información las empresas y la sociedad en su conjunto, sin mayor influencia directa de la tecnología. Así sucede, por ejemplo, con el cambio de actitudes respecto de la participación de las compañías en redes de interconexión empresarial, y con los nuevos criterios respecto de la educación. Cabe entonces distinguir con más claridad entre ambos conjuntos de hechos, y ampliar nuestro enfoque, para exceder la tecnología propiamente tal y abarcar los cambios en los patrones de organización y en las estrategias.

Los cambios tecnológicos afectan los procesos de producción y añaden nuevos productos a la oferta de consumo. La tecnología de la información ha saturado ya ambos aspectos. En una asombrosa variedad de productos y artefactos se han incorporado ya los semiconductores micromodulares (*chips*), desde relojes pulseras y máquinas lavadoras hasta automóviles y marcapasos. Muchos de los productos más nuevos, como las videograbadoras, los teléfonos portátiles y las computadoras de fácil manejo pueden llegar a ser de uso tan general como los automóviles y los receptores de televisión.

Estos son, sin embargo, los aspectos obvios y fáciles del cambio. La optimización de los procesos productivos y la presentación de nuevos productos son, de cierta manera, la punta de un iceberg. También se modifica la naturaleza de la actividad económica y la forma en que nos relacionamos con los bienes materiales y con las demás personas. Una parte de estas modificaciones de carácter más profundo tiene como causa directa el cambio tecnológico; en muchas otras, la tecnología tiene una función catalizadora. Pero también nuestros valores, los cambios en las expectativas respecto de nosotros mismos y de las demás personas y las otras naciones, desempeñan un papel central en el proceso de cambio que se opera en la economía.

El intento de resumir en una sola fórmula un patrón tan diverso y de tanto alcance no puede sino conducir a la simplificación. No obstante, *puede decirse que el papel desempeñado por la información en todos los*

*ámbitos de la economía y de la sociedad* ofrece un ángulo inmejorable para mirar en la forma más lúcida posible el proceso en su conjunto.

Lo dicho se basa en una definición amplia del término "información". Pensamos, sin duda, en algo que excede en mucho los "datos" que actualmente se encuentran en las bases electrónicas y la "información" concebida sólo como noticias. La información, en el sentido que utilizamos la palabra, se refiere a *todo aquello que existe sólo para la mente humana*, por oposición al contenido material que, más allá de discusiones filosóficas, pueda considerarse que existe en forma independiente del hombre. En este sentido, cabe señalar que existe un creciente contenido de información en las actividades humanas. Los primeros artefactos fueron puramente materiales (pedazos de madera o de piedra utilizados como instrumentos); hoy estos han adquirido un "contenido de información", como el diseño, que tiene un sentido funcional y cultural, o como el recurso a conocimientos humanos concretos necesarios para su producción.

En la actualidad, la información ha llegado a ser el recurso estratégico clave, debido a dos tendencias que se refuerzan mutuamente:

- 1) El contenido de información de la actividad económica ha llegado a ser una fuente importante, si no la principal, de valor y de poder.
- 2) La capacidad de manejar información está actualmente imbricada con un conjunto de técnicas que pueden aplicarse, en forma sistemática y eficiente, en todo un amplio espectro de actividades económicas.

Las investigaciones realizadas por PROMETHEE convergen hacia la idea de que la nuestra es ahora una *economía mundial de la información*. A medida que caduca el marco analítico vinculado a la etapa anterior del desarrollo económico, se hace indispensable elaborar nuevos instrumentos conceptuales para guiar el pensamiento y la acción en esta economía a escala mundial. Como primer paso, sin embargo, es útil comenzar por varias observaciones simples y directas que ilustran de manera concreta la función de la información como recurso estratégico clave.

Dichas observaciones, muchas de ellas conocidas, pueden obtenerse de campos muy diversos. Sin pretender una enumeración exhaustiva, cabe mencionar las tendencias sectoriales, las estrategias empresariales, los cambios en las estructuras de mercado, las negociaciones internacionales, los estilos de vida y la ética.

#### ***Las tendencias sectoriales y las actividades manufactureras***

Los equipos y los conocimientos destinados al manejo de la información ("tecnología de la información") desempeñan actualmente un papel decisivo en la redefinición de los procesos de producción, las estrategias

empresariales y los productos, en toda la gama de los sectores económicos.

Lejos de identificarse con un sector "postindustrial" o "cuaternario", la información comienza a considerarse como dimensión fundamental de las actividades manufactureras tanto en las industrias tradicionales como en las de tecnología más avanzada.

Según Thomas Gunn, director nacional del Arthur Young Company Manufacturing Consulting Group, recién comenzamos a darnos cuenta de que el hilo conductor común a los negocios y a las manufacturas consiste en los datos —datos no sólo bajo su forma alfanumérica, de números y de letras, sino datos en forma geométrica. Los objetos tangibles que manufacturamos son manifestaciones de estos datos geométricos. (...) Muchas empresas comienzan a darse cuenta que no están dedicadas a los equipos físicos o materiales (*hardware*), sino a componentes de carácter inmaterial (*software*).<sup>2</sup>

Como muchas otras compañías, la *Volvo*, manufacturera de automóviles, ha comenzado a destacar la dimensión de información que es propia de sus actividades y capacidades. Una compañía nueva, la *Ergona*, se ha formado para señalar, y, si es factible, incorporar al mercado determinadas capacidades existentes en las operaciones manufactureras de la *Volvo*. Se pide entonces a los respectivos gerentes de producción desempañarse como consultores de otras compañías (con la obvia exclusión de los competidores de la *Volvo*). La capacidad de diseño de la empresa se pone así a la disposición de compañías textiles del Asia Oriental mediante la oficina de *Ergona* en Singapur. La *Volvo* es también uno de los participantes claves en el esfuerzo por vincular unas cuarenta y tantas grandes empresas suecas por intermedio de la red *ScandinavianInfoLink*, y su propia base de datos sobre consumidores y distribuidores (*Volvo-Vision*) ha llegado a ser un importante instrumento estratégico.

La competencia de los japoneses ha obligado a las empresas fabricantes de automóviles de los Estados Unidos a reexaminar su relación con sus proveedores. Al fijarse metas estratégicas, de calidad y reducción de inventarios, los contratos de corto plazo y las relaciones exclusivamente de mercado han cedido el paso a una red de vinculaciones mucho más estrecha, con un uso más intensivo de la información. En palabras de *Business Week*, los Tres Grandes (de la industria automotriz) han decidido que, al igual que los japoneses, deben saberlo todo acerca de sus proveedores, desde su salud financiera hasta el grado de compromiso de sus empleados . . . La General Motors inspeccionó los libros de Simpson Industries Inc., llegando hasta el costo de sus planes médicos, y entrevistó obreros de producción sin la presencia de la administración de la empresa.<sup>3</sup>

La industria química europea ha instaurado un sistema de intercambio electrónico de datos, que se extiende al total de sus actividades. Este

tiene por objeto vincular las empresas químicas con sus principales proveedores y clientes, como parte de una búsqueda de estándares europeos para el campo de la información electrónica.

Con miras a recuperar su participación en el mercado, afectada por los menores costos de sus competidores asiáticos, los productores estadounidenses de textiles, encabezados por *Milliken & Co.*, han dado gran prioridad a la estandarización de los sistemas de intercambio electrónico de datos a través de toda la industria. Se trata con ello de integrar los flujos de información desde el nivel de la fábrica hasta el de las cajas registradoras de los grandes almacenes. Así, tanto fabricantes como comerciantes minoristas podrán reducir sus costos de inventarios, y asimismo aunar esfuerzos para seguir de cerca los cambiantes gustos del público y las oportunidades del mercado.

Para la firma italiana *Benetton*, tampoco es un secreto el manejo de los flujos de información como elemento central de la competencia en el sector textil. Las decisiones de compra o no compra por parte de los consumidores en los almacenes minoristas se transforman en un insumo directo y oportuno para un proceso productivo ajustado a cambios muy rápidos en las líneas de producción. Mientras tanto, la imagen de *Benetton* y sus conocimientos técnicos van siendo transformados en recursos tangibles por intermedio de una red de licencias que ya abarca alrededor de 1 250 almacenes.

### *La dimensión de los servicios*

El manejo y movimiento de la información, considerado hasta ahora una dimensión clave de la manufactura, es también parte integral de las actividades de servicios. En realidad, la información es el hilo que une las actividades manufactureras y de servicios en un proceso cada vez más estrechamente integrado.

- La gran firma industrial francesa, *Compagnie Générale d'Electricité* (CGE) considera los servicios como una de sus tres principales ramas de actividad (las otras dos: energía y telecomunicaciones). En julio de 1987, adquirió a Jimmy Goldschmid la *Générale Occidentale*, con lo cual añadió a sus actividades en el sector de servicios las publicaciones, la investigación petrolera y la distribución.
- El manejo de la información mediante computadoras ha llegado a ser decisivo para la competencia en varios sectores importantes de los servicios, que se caracterizan por un alto número de consumidores, productos complejos y mercados liberalizados. Así sucede, evidentemente, en el caso del transporte aéreo, cuyos sistemas de reservas mediante computadoras han llegado a ser un instrumento estratégico fundamental, que afecta las relaciones entre las líneas

aéreas, así como entre estas y los agentes de viajes y los consumidores. También se aprecia progresivamente en los servicios bancarios al público, con el rápido desarrollo de los cajeros automáticos, las transacciones bancarias desde los hogares y las tarjetas que permiten múltiples operaciones diferentes. Sin el manejo masivo del flujo de información mediante computadoras, serían estrictamente inconcebibles algunos productos innovadores tales como las cuentas de gestión de caja, las hipotecas de vivienda garantizadas, etc. En términos más generales, la oficina de apoyo ("back office") desempeña en más y más casos un papel esencial para la posición estratégica de las empresas.

- Reunir y procesar información pertinente acerca de la clientela ha llegado a ser un instrumento estratégico de uso común tanto para las actividades de servicios como para las manufactureras. Al entrar plenamente en funciones el llamado "punto electrónico de venta" (*electronic point of sale*, EPOS), se podrá avanzar varias etapas más allá del concepto simple del "mercado" —por fina que sea su "segmentación"— para encaminarse hacia el concepto de manejo de relaciones.

#### *Nueva conformación de las estructuras de mercado*

Las definiciones tradicionales de los mercados y de la estructura del mercado se basaban en la naturaleza material del proceso correspondiente. La integración vertical, la horizontal, los monopolios, las barreras de ingreso, etc., se referían generalmente a un proceso subyacente de transformación material y al tipo de control que sobre éste se ejercía. Las empresas que se proponen desempeñar un papel clave en los años noventa saben bien que actualmente las estructuras de mercado dependen cada vez más del proceso de transformación y control al que se somete la información.

- Uno de los elementos claves para mantener a raya la competencia japonesa y asiática ha sido, para los fabricantes estadounidenses de computadoras, la afirmación de sus derechos o elementos de propiedad sobre activos intangibles. En este sentido, constituye un hito importante el acuerdo de la IBM y la *Hitachi* relativo al uso de programas de propiedad de la IBM por parte de la *Hitachi* y de su clientela. Mientras tanto, la *Apple* y otros fabricantes de microcomputadoras han debido reestudiar decisiones básicas respecto del diseño de sus productos, con miras a integrar más información en semiconductores micromodulares especiales ("custom chips") patentados, en vez de dejarlos en el plano de los sistemas de programación (*software*).
- Mercados antes separados entre sí—y que solían considerarse como totalmente diversos— pueden abarcarse de una sola vez mediante el

manejo integrado de flujos de información pertinente. El caso más exitoso hasta ahora puede ser el de las empresas estadounidenses de tarjetas de crédito. Sus similares europeas, en su mayoría, aplican criterios tradicionales sobre sistemas de pago; por el contrario, empresas como *American Express* prestan servicios bancarios, de seguros, de ventas por correo, de contabilidad de viajes para empresas y de servicios relacionados con viajes, todo ello en conjuntos bien diseñados y muy rentables. Es probable, no obstante, que les salgan al paso empresas tan diversas como comerciantes minoristas y líneas aéreas, que ponen a prueba nuevas formas de obtener valor agregado de sus redes de información acerca de su clientela.

- Las normas y los estándares son a veces la barrera más importante para el ingreso a un gran número de sectores, desde la tecnología del video a los sistemas urbanos de eliminación de desechos. En el próximo decenio, el reemplazo de los 600 millones de receptores de televisión existentes en el mundo se verá afectado fundamentalmente por el desenlace del actual conflicto entre europeos y japoneses respecto de la elección de los estándares de alta definición para la televisión.<sup>4</sup> En este mismo sentido, los países en desarrollo que, como Corea y Brasil, aplican políticas de tecnología nacional con prescindencia de los conceptos occidentales de propiedad intelectual, pueden encontrarse con que las normas de propiedad, los protocolos y los conocimientos reservados de las empresas ("firmwares") pueden ser obstáculos más difíciles de superar que los problemas propiamente tecnológicos.
- Las relaciones entre proveedores y productores, que solían manejarse en términos de interacciones materiales, se reorganizan progresivamente en torno al movimiento y manejo de la información. Los esfuerzos de la *General Motors* y de su subsidiaria de sistemas electrónicos de datos (EDS) para estandarizar la comunicación entre robots, máquinas herramientas, computadoras y otros en torno al protocolo de automatización manufacturera (MAP) implican mucho más que decisiones técnicas: en realidad, está en cuestión todo el mapa de la industria automotriz y de su relación con otros sectores económicos.

### *La vida cotidiana y los valores*

Las nuevas formas de procesamiento de datos vinculadas a la tecnología de la información se han transformado en prerrequisito para millones de empleos, incluso muchos que antes sólo exigían conocimientos básicos de lectura y escritura. Así sucede tanto con los empleados bancarios como con los trabajadores siderúrgicos, con los encargados de la venta de pasajes de ferrocarril como con los médicos, con los analistas de seguridad como con los operadores de máquinas herramientas.

Mientras tanto, una nueva frontera ética exige atender a los nuevos usos de la información en la sociedad. Al generalizarse las bases de datos, y dado que cada transacción puede actualmente ser registrada y la información respectiva utilizada por terceros, *la privacidad se transforma en un tema de primera importancia en la sociedad*. Se plantean también otros dilemas éticos respecto de los derechos de propiedad intelectual sobre ciertos tipos de información biológica. La jurisprudencia estadounidense estableció recientemente que pueden patentarse formas de vida: si bien esta es una condición necesaria para el desarrollo comercial de la biotecnología, evidentemente plantea cuestiones filosóficas de carácter fundamental.

## 1.2. Fuerzas desestabilizadoras: la liberalización, la mundialización y la empresa en interconexión

Un primer aspecto de este enfoque basado en la función estratégica de la información consiste en llevarnos más allá del criterio actualmente de moda en Europa, que destaca la "alta tecnología". Se trata aquí de poner de relieve los desafíos que enfrentan las formas actuales de organización en relación con el desplazamiento hacia una economía que hace uso intensivo de la información. En el marco del programa PROMETHEE, estudiamos estos desafíos en tres planos interrelacionados: a) el sistema económico internacional (mundialización), b) la economía nacional (liberalización) y c) la firma individual (la empresa en interconexión).

### a) *De la interdependencia a la economía de alcance mundial*

Hace sólo cinco años, la transformación de la economía mundial parecía poder resumirse en la palabra "interdependencia". En comparación con conceptos anteriores acerca de las relaciones económicas, la noción de interdependencia destacaba el surgimiento de nuevas formas de "vulnerabilidad" y la "sensibilidad" de cada nación respecto de las actividades de las demás. No obstante, los cambios en la escena económica internacional no terminan en la etapa de la interdependencia.

En el paradigma de la interdependencia, la economía nacional sigue siendo la unidad básica. Actualmente, en cambio, podemos ver el surgimiento de una economía mundial sumamente integrada, que sólo puede comprenderse como un todo. Este desplazamiento de una economía "internacional" hacia una economía "mundial" es más pronunciado en aquellas partes de la economía que hacen uso más intensivo de la información. Como es evidente, los mercados financieros han estado a la vanguardia de este movimiento: tras los europréstamos y los eurobonos, se ha llegado a la etapa del eurocapital. Otros aspectos claves de las relaciones económicas internacionales también se aproximan a un modelo mundial.

La tecnología, con ciertas grandes excepciones, como la del control de exportaciones, se adquiere en el mercado mundial. Las empresas japonesas, por ejemplo, desempeñan un papel muy activo de apoyo a los esfuerzos de investigación y desarrollo de ciertas universidades claves de los Estados Unidos. Asimismo, la inversión europea y japonesa representa una cuarta parte del capital de riesgo invertido en la iniciación de actividades "estadounidenses". En cuanto a las manufacturas, se encuentran actualmente abiertas a un impresionante despliegue de actividades susceptibles de realizarse fuera de la firma original, así como mediante subcontratación, y que exceden las fronteras nacionales.

En consecuencia, las empresas han aprendido a pensar no sólo en términos de un "mercado mundial", sino de un proceso mundial de producción. Una vez más, los flujos de información y la tecnología de la información desempeñan un papel decisivo para facilitar el funcionamiento empresarial en forma acorde con un tiempo real y con un alcance mundial.

b) *De una economía sectorial a una "red liberalizada de interconexiones"*

Debemos también reevaluar la descripción habitual de la economía, centrada en líneas "sectoriales" y en marcos estáticos de insumo-producto.

La difusión de la tecnología de la información por toda la economía tiene enorme efecto unificador sobre "sectores" anteriormente separados. La digitalización de los flujos de información prepara el camino para un grado mucho más alto de integración entre servicios tales como los audiovisuales, de telecomunicaciones, de procesamiento de datos y de finanzas, hasta ahora considerados radicalmente diferentes entre sí. Junto con ello, la progresiva comercialización de bienes junto con servicios crea nuevos puentes entre los llamados sectores "manufacturero" y "de servicios".

Una modificación así tiene efectos inmediatos sobre la capacidad de las autoridades de planificación y reglamentación para aplicar sistemas administrativos y normativos basados en la mayoría de los casos en distinciones sectoriales. En los últimos 10 años, los países occidentales más importantes han dado algunos pasos para iniciar la liberalización de las finanzas, las telecomunicaciones, las comunicaciones audiovisuales y, en algunos casos, el transporte aéreo y terrestre. No obstante, al crearse una nueva dinámica competitiva, se pone de manifiesto la existencia de nuevos tipos de monopolios, vinculados al funcionamiento de redes empresariales (ya sea en líneas aéreas, transporte rodoviario o finanzas electrónicas). Surge inmediatamente, entonces, la necesidad de buscar nuevos tipos de liberalización.

c) *Hacia la excelencia . . . y en peligro de vaciamiento*

La tecnología de la información, y el tipo de organización en "redes" que ésta hace posible, vuelven borrosa la distinción, antes clara, entre estar "dentro" y estar "fuera" de una empresa.

Desde las "pequeñas unidades" y los "empresarios internos", hasta el hábil uso de consultores, toda una gama de estrategias de externalización/internalización ilustran que la distinción entre "dentro" y "fuera" de una empresa es actualmente sobre todo una cuestión de grado. La computación, la gestión de flujos de caja, el diseño y otras actividades "internas" de una empresa son progresivamente susceptibles de venderse en el mercado, al igual que sus "productos finales." Igualmente, ciertas actividades antes consideradas parte integral del proceso interno de la empresa pueden ser realizadas por entidades externas. Cada empresa, ya sea como compradora o como vendedora, se encuentra en un conjunto cada vez más diverso de mercados.

Esto lleva a una reevaluación a veces radical de la identidad misma de la empresa. Los estimulantes artículos publicados por *Business Week*<sup>5</sup> respecto de "la empresa vacía" ("the hollow corporation") ponen de manifiesto el nivel de incertidumbre generado por esta evolución especialmente en los Estados Unidos, donde la penetración foránea era escasa en relación con los niveles europeos. Sin embargo, como hemos tratado de demostrar en otros textos, el riesgo de "vaciamiento" no es sino el lado oscuro de un proceso que en términos positivos se conoce como un afán de excelencia: las empresas que logran llevar bien este doble proceso se llaman excelentes; las que no, podrían en verdad transformarse en "empresas vacías".

La gestión de los flujos de información interna y de los activos intangibles de la empresa (patentes, *copyrights*, conocimientos técnicos, buena disposición de los demás), exige nuevas capacidades y se transforma en un aspecto esencial de las estrategias de formación de "redes".

*Las redes empresariales*

En nuestra opinión, las *redes* y la formación de éstas, dentro de las fronteras nacionales y más allá de ellas, han llegado a ser para las empresas la base del nuevo tipo de estrategias que emplean para superar este tipo de dilemas.

Especialmente en los Estados Unidos, las alianzas entre empresas suelen considerarse fundamentalmente en términos tradicionales, de "acceso a mercados" y "economías de escala". Sin embargo, nuestro análisis sugiere que de hecho vemos el desarrollo de nuevas formas de interacción internacional entre empresas, y que éstas mal podrían caber en marcos analíticos anteriores. En ese sentido, es alentador observar que el grupo de trabajo formado en París por la OCDE para tratar el tema

también concluye que se trata de un fenómeno nuevo. Si bien este grupo incluye con razón el "acceso a la tecnología" entre los aspectos decisivos de las alianzas entre empresas, creemos que dichas "alianzas" pueden estudiarse en forma más provechosa en un contexto aún más amplio, como elemento de la respuesta estratégica de las empresas a los tres desafíos fundamentales antes mencionados:

- El carácter progresivamente borroso de las fronteras nacionales refuerza la necesidad de recuperar inversiones en el mercado mundial en un período de breves años;
- El carácter progresivamente borroso de las fronteras sectoriales significa que las empresas, en forma permanente, deben estar redefiniendo el carácter de su práctica especializada y de sus productos;
- El carácter progresivamente borroso de las fronteras entre empresas implica que éstas deben aplicar criterios más complejos y flexibles respecto de la internalización o de la externalización de cada etapa y cada función del proceso de producción.

Las redes empresariales son una respuesta a este triple desafío. A diferencia de las formas tradicionales de relaciones entre firmas que se analizan en las publicaciones especializadas ("mercados" y "jerarquías"), las redes y alianzas entre empresas combinan una gran flexibilidad estratégica con elementos de compromiso y de continuidad.

Al depender de otras compañías para la realización de actividades antes internas, las empresas deben necesariamente establecer con ellas una relación más compleja, a fin de mantener la continuidad del proceso de producción incluso más allá de determinadas fronteras. Asimismo, los desafíos de la liberalización y la "mundialización" pueden enfrentarse mejor mediante "alianzas", "operaciones conjuntas", "licencias cruzadas" y otras formas de vinculación con empresas de otros sectores o de otros países.

En los últimos años, muchas de las principales empresas del mundo han experimentado de una u otra manera con estas nuevas estrategias. La *AT&T*, por ejemplo, ha rediseñado su estrategia en torno a un conjunto de alianzas internacionales, principalmente con la *Philips*, la *Olivetti* y la *Telefónica*. A su vez, la *IBM* ha puesto en práctica una compleja estrategia de vinculación con compañías dedicadas a las telecomunicaciones (*Rolm*), a los componentes (*INTEL*) y a los sistemas de programación (*Microsoft*), y asimismo con los principales usuarios de sistemas telemáticos, como bancos y empresas de información (*Parisbas*, *Sema*) dedicadas a proyectos de servicios con valor agregado. En un ámbito muy diferente, las agencias europeas de publicidad —tales como la *EUROCOM* francesa— también se han basado en gran parte en la formación de redes internacionales, para acortar en forma expedita el camino hacia la

internacionalización. Según el grupo italiano de investigación *FOR*, el número de operaciones conjuntas y acuerdos estratégicos entre las compañías occidentales de tecnología de la información ha sido de al menos 1 974 entre 1982 y 1985.

Las empresas mismas, sin duda, han encabezado la formación de tales alianzas; pero los gobiernos de los Estados Unidos, el Japón y Europa ya están considerando las redes de empresas como importante instrumento estratégico. Los programas cooperativos como el proyecto japonés de computadoras de la quinta generación, los diversos consorcios estadounidenses de investigación y desarrollo microelectrónicos, y los programas *ESPRIT* (Programa estratégico europeo para la investigación y el desarrollo en materia de tecnología), *RACE* (Investigación y desarrollo en materia de tecnología avanzada para Europa) y *EUREKA* (Agencia europea para la coordinación de la investigación) están en la vanguardia de las políticas industriales en la actualidad.

Aparte de los acuerdos entre los "grandes jugadores", otro tipo de redes —entre empresas pequeñas y otras grandes— comienza a adquirir importancia decisiva en la creación de un nuevo marco para la competencia y la cooperación.

Las firmas pequeñas han desempeñado un papel clave en la presentación de nuevas tecnologías y en la acelerada caducidad de los marcos y las reglamentaciones habituales. Sin embargo, ya no estamos en la "Era de Silicon Valley", donde la exploración entusiasta de nuevas tecnologías quedaba en el plano de cientos de empresas pequeñas independientes. Las grandes empresas han aprendido, y se han propuesto firmemente desarrollar su propio espíritu empresarial. Al hacerlo, suelen examinar con más detenimiento la relación que sostienen con firmas más pequeñas.

La relación entre empresas grandes y pequeñas, entonces, no puede ya explicarse en términos de una "economía dual", donde las firmas pequeñas son explotadas por las más grandes, para las que sólo representarían unidades marginales de producción. Se desarrollan con rapidez nuevas formas de asociación entre firmas pequeñas y grandes. Por ejemplo, los subcontratistas ya no se consideran como meros fabricantes de partes diseñadas por la compañía principal. Como se puede apreciar en el caso de la industria automotriz, han adquirido una importante capacidad de juego estratégico. *Esto abre a las compañías pequeñas (y no sólo a las transnacionales) nuevas oportunidades estratégicas, que no excluyen a empresas de países en desarrollo.* Para aprovecharlas, es sin embargo esencial poder conectarse con las diversas redes (desde las de telecomunicaciones a las culturales y profesionales) que sirven de eje a estas nuevas relaciones estratégicas.

Entre las nuevas formas de relación que se están configurando en la economía se encuentran las siguientes:

- La subcontratación de actividades de investigación para el desarrollo (como en el caso del programa ESPRIT de la CEE y de los diversos programas nacionales europeos de investigación);
- Los acuerdos con compañías pequeñas para la elaboración de nuevos productos o componentes para el uso de empresas de mayor tamaño;
- La creación de compañías pequeñas y sumamente especializadas en alta tecnología, que se desprenden de las empresas grandes para aprovechar determinados huecos en el mercado o para ingresar a nuevos sectores;
- Los programas empresariales de capital de riesgo para financiar directa o indirectamente la creación de nuevas firmas;
- La creación de consorcios de firmas pequeñas para obtener economías de escala en ámbitos vinculados a la información (investigación, comercialización, financiamiento).

Estas nuevas formas de organización tienen particular importancia en los sectores de alta tecnología, como la microelectrónica, los sistemas de programación, la biotecnología, los materiales compuestos y las tecnologías militares. No obstante, se extienden también a sectores más tradicionales, como la industria automotriz, la farmacéutica y la química.

Al acceder —mediante sus relaciones con las grandes compañías— a las redes de información, de finanzas y de comercio, las firmas pequeñas adquieren capacidad para competir activamente en los mercados mundiales. Este hecho plantea delicados problemas a los interesados, tales como los riesgos de dependencia, los conflictos de intereses y los diversos estilos de gestión. Significa asimismo que el análisis del papel de las empresas en las relaciones económicas internacionales no puede limitarse ya a las llamadas “multinacionales” o “transnacionales”, tal como fueron definidas en los años sesenta. Muchas empresas pequeñas e incluso muy pequeñas desempeñan hoy un papel activo en el ámbito *mundial* mediante su participación en redes cuyo alcance es también mundial.

### *Los servicios que configuran las redes mundiales*

La definición de redes que nos parece más pertinente para la nueva economía mundial de la información combina tres elementos: *infraestructuras, servicios y reglas del juego*.

Particularmente, la noción de un vínculo sinérgico entre redes y servicios sugiere que la importancia de los servicios excede con mucho lo que sugiere el tamaño del mercado de servicios, de por sí impresionante.

En realidad, el papel de los servicios en la reestructuración de la economía es uno de los principales elementos del actual proceso de “formación de redes”. “El mercado electrónico”, concepto propuesto por el Profesor Herbert Dordick, del Annenberg School of Telecommunications, debe describirse no sólo en términos de nuevas infraestructuras

telemáticas, sino también en términos de todo un conjunto de servicios necesario para la existencia de dicho mercado (comercialización, ventas, cobranzas, seguros, entregas, cotizaciones). Asimismo, el funcionamiento de muchas de las redes contemporáneas, desde las líneas aéreas al capital de riesgo o las manufacturas automatizadas, ha llegado a depender de la disponibilidad de un complejo conjunto de servicios innovadores y especializados.

Conviene por lo tanto dejar de lado la ingenua y consabida descripción de una "economía de servicios", donde hombres y mujeres apenas harían más que lustrarse recíprocamente los zapatos y administrar casas de reposo para enfermeras jubiladas. El papel de los servicios en la actual reestructuración económica debe analizarse de hecho como un elemento clave del proceso de formación de redes que hoy se despliega en todos los ámbitos de la economía.

Nuestra labor en el programa PROMETHEE destaca uno de los cambios básicos de perspectiva que se imponen en la economía actual: la necesidad de descartar la distinción tradicional entre bienes y servicios. Por cierto, esto se aplica también a la distinción propuesta hace 40 años por el economista Colin Clark entre el sector primario, el sector secundario (la "industria") y un sector terciario potencial, "de servicios". La economía real ya no funciona en torno a la venta de "bienes" o "servicios" elementales, sino en torno a la venta de conjuntos complejos de bienes, servicios o combinaciones de ambos. En la actualidad, muchas empresas parecen diseñar sus productos con vistas a estos "*conjuntos complejos*" y no con vistas a "bienes". PROMETHEE sostiene que estos conjuntos —que llamamos "*compacts*"— deben ubicarse en el centro mismo del nuevo enfoque del estudio de las estrategias empresariales.

El concepto de "*compact*" se aplica asimismo a la nueva relación entre el sector financiero y la llamada "economía real". Por ejemplo, en un estudio que realizamos sobre el capital de riesgo y el financiamiento de las innovaciones, concluimos que muchas de las diferencias claves entre la Europa continental y los Estados Unidos no atañen a las técnicas mismas de financiamiento, sino más bien a las formas más imaginativas y flexibles que tienen los estadounidenses para manejar su capital de riesgo, combinando su función de financiamiento con la prestación de otro tipo de servicios (de gestión, de contratación, de comercialización, de contabilidad ...).

## **2. De las ventajas comparativas a una ingeniería empresarial estratégica**

En el tránsito hacia una economía con uso intensivo de la información, crece la capacidad de los actores para funcionar al margen de los marcos económicos, políticos y legales del pasado. A diferencia de los bienes, la

información no puede ser detenida en las fronteras, salvo al costo de un aislamiento completo respecto del resto del planeta. Además, la tecnología de la información proporciona una variedad asombrosa de medios que permiten movilizar y manejar recursos a escala mundial.

En este nuevo medio ambiente tecnológico, *la noción de interdependencia, antes considerada como la interacción recíproca de las naciones, ha de ser trastocada completamente.* Los mercados mundiales, las redes mundiales y la movilización de recursos a escala mundial se transforman en la principal fuente de impulso económico, y es en este marco donde deben analizarse los hechos que se producen en el plano nacional.

Un muy buen ejemplo de esta modificación se encuentra en *el cambio de la relación entre los tipos de cambio nacionales y la competencia mundial por participar en los mercados.*

Actualmente, para pensar en los tipos de cambio es necesario analizar las estrategias empresariales en forma mucho más detallada que antes. Los agregados macroeconómicos, tales como los balances comerciales nacionales, y el concepto mismo de ventajas comparativas propias de cada país, dan cada vez menos indicios sobre el proceso real de ajuste. En consecuencia, las expectativas sobre los efectos de tipos de cambio más altos o más bajos sobre estas variables macroeconómicas pueden entrar en contradicción con las tendencias reales.

Los enfoques macroeconómicos se basan en el supuesto de que las diferencias entre países, en términos de dotación de recursos y de capacidades económicas, bastan para servir como eje del análisis de los flujos internacionales. Tanto si se destacan los balances comerciales como si se pone énfasis en los agregados monetarios, a las diversas estrategias empresariales apenas se les reconoce una influencia secundaria sobre los patrones internacionales.

Sin embargo, esta perspectiva es progresivamente menos adecuada para el estudio de los países que actualmente constituyen el núcleo de la economía mundial, es decir, los Estados Unidos, el Japón, Europa Occidental y los países en desarrollo más adelantados, especialmente los del Asia Oriental. Dentro de esta economía avanzada y muy integrada, adquieren gradualmente más importancia las diferencias entre empresas que las diferencias agregadas entre países. Más aún, la creciente capacidad de las empresas (incluso las pequeñas) para funcionar en una perspectiva mundial acelera la caducidad de los estudios basados en especificidades nacionales.

Las naciones pertenecientes a este núcleo no sólo son más homogéneas que antes en cuanto a niveles y estilos de vida, organización económica y otros aspectos. También los factores de producción se movilizan en forma más rápida y en escala mucho mayor:

1. *Los recursos naturales* tienden a perder gran parte del papel que tenían en la especialización nacional, en un medio de sociedades

- avanzadas, de altos niveles de conocimiento, que se desplazan rápidamente hacia una era de materiales artificiales y de ingeniería genética;
2. *El capital* se desplaza por el mundo en enormes cantidades, y las empresas adquieren progresiva capacidad de obtenerlo a la vez en varios mercados financieros claves. La creación en 1992 del mercado interno europeo y la tendencia a la liberalización en muchos países nos acercará muchísimo a un fondo común mundial de capitales;
  3. *Las capacidades laborales y los salarios de la mano de obra* no pueden ya considerarse fundamentalmente diferentes. Una cuarta parte de los alumnos matriculados en estudios de postgrado en los Estados Unidos son extranjeros, y la capacitación se ha transformado en una dimensión clave de muchas operaciones internacionales conjuntas de las empresas. Los diversos países industrializados comparten una insatisfacción respecto de sus respectivos sistemas educacionales actuales, y muchas de las diferencias que aún persisten en las capacidades laborales globales pueden tener menos relación con las dotaciones de capacitación propias de cada país que con estrategias empresariales (como el sistema de aprendices en Alemania) o con vínculos concretos entre universidades y empresas.
  4. *La tecnología y los conocimientos técnicos* también se encuentran próximos a constituir un fondo común de carácter mundial (con una advertencia importante: sólo tendrían acceso las personas y los grupos que cuenten con capacitación y cultura básicas como para entender de qué se trata). Las tendencias a proteger la propiedad intelectual y controlar las exportaciones tienen evidentemente menos efecto que el desarrollo masivo de medios para comunicar, duplicar, almacenar y reproducir información. A largo plazo, incluso la tendencia a un régimen internacional más estricto de propiedad intelectual posiblemente fomenta, en vez de detener, este desplazamiento hacia la mundialización de los conocimientos técnicos, por cuanto facilita la venta de conocimientos, por oposición a (o junto con) la venta de bienes y servicios que impliquen un alto contenido de información.

En esta situación, las capacidades de cada empresa para aprovechar los factores indicados se transforman en un elemento que influye más en la competitividad que las diferencias agregadas entre países.

De hecho, para comprender los cambios en los patrones de ventajas comparativas, los estudios de economía del comercio han comenzado a tomar explícitamente en cuenta las distribuciones estadísticas del desempeño de las empresas en torno a promedios nacionales.<sup>6</sup> Sin embargo, aún

no consideran que una distribución suficientemente amplia del desempeño de las empresas dentro de los países haría perder gran parte de su pertinencia al análisis en términos de promedios nacionales. La conclusión más decisiva de un estudio de las ventajas comparativas europeas en el campo de los servicios, encargado al Instituto PROMETHEE por la Comisión de la CEE, fue que la variable explicativa clave no se encontraba en las determinantes sectoriales ni en las nacionales, sino en las estrategias empresariales.<sup>7</sup>

*Dentro de este núcleo de la economía mundial, la competitividad depende del uso que las empresas hagan de los factores de producción disponibles a nivel mundial, y no de la localización de dichos factores en los países.*

En ello desempeñan un papel importantísimo instrumentos estratégicos tanto antiguos como nuevos (búsqueda de fuentes externas —*outsourcing*—, operaciones conjuntas internacionales, adecuación de los productos a las necesidades del comprador, y desplazamiento desde la venta de bienes hacia la de servicios). La competencia de precios sigue siendo una de las principales dimensiones del comercio internacional, y por cierto los efectos tradicionales de los tipos de cambio aún se hacen sentir. No obstante, cada vez es más difícil hacerse un cuadro general a partir de esa sola dimensión, por cuanto las empresas, para competir, recurren también a instrumentos de carácter más cualitativo (como adecuación a las necesidades de la clientela, mejoramiento de la calidad, marcas registradas, concesiones, licencias sobre los conocimientos técnicos); además integran progresivamente sus operaciones sobre la base de múltiples países y múltiples monedas. *La capacidad organizativa misma se ha transformado en un bien transable*; baste recordar el desarrollo mundial del otorgamiento de concesiones y los intentos de incorporar los "círculos cualitativos" y un tipo de gestión semejante a la japonesa en fábricas de Estados Unidos y Europa.

La tendencia tiene importancia fundamental para los tipos de cambio: *no existe ya un tipo de cambio "natural" o "de equilibrio"*. En otras palabras, las empresas que obtienen buenos resultados en el núcleo de la economía mundial aumentan progresivamente su capacidad de obtener utilidades dentro de una muy amplia diversidad de tipos de cambio. Sus activos estratégicos claves son de carácter dinámico e integrador.

#### *Las oscilaciones de los tipos de cambio como activos estratégicos*

El paso de un ajuste macroeconómico a otro microeconómico pone de relieve un parámetro decisivo, que merece mucha mayor atención: se trata del *tiempo*. Más precisamente, el cambio en la estructura de diversas escalas temporales vinculadas al proceso internacional de ajuste es un elemento importantísimo para explicar la menor repercusión de las oscilaciones de los tipos de cambio, por grandes que éstas sean.

El horizonte temporal vinculado al proceso de ajuste tradicional, inducido mediante el tipo de cambio, es bien conocido, y suele resumirse en la "curva J". Se sabe que un proceso de ajuste macroeconómico demora alrededor de dos años en hacerse sentir en toda la economía, y que en su lentitud influyen varios comportamientos empresariales (relacionados con los márgenes de utilidad, los contratos de largo plazo, las operaciones de cobertura o protección cambiaria, y otras).

Hace un decenio, un plazo de dos años podría haberse considerado inferior al que implican las grandes decisiones estratégicas de las empresas, relativas a cambios completos de productos, recurso a nuevos proveedores, renovación de instrumental, adquisiciones internacionales y otros elementos semejantes. En la actualidad, sin embargo, un número creciente de empresas ha podido proyectar y poner en práctica decisiones de alcance tan amplio como las mencionadas, pero dentro de un marco temporal mucho más breve. La tecnología de la información y el carácter intangible de muchas actividades son algunos de los factores claves de este cambio fundamental de perspectiva.

Los fabricantes japoneses de automóviles han fijado el ritmo de un frenético esfuerzo mundial por reducir a menos de dos años el plazo que transcurre entre el diseño inicial de un nuevo automóvil y su producción efectiva. Las empresas fabricantes de semiconductores saben que dentro del plazo de dos años deberán necesariamente recuperar los costos y obtener las utilidades de cada nueva generación de aparatos más avanzados. En un campo aparentemente menos exótico, el de los cosméticos, actualmente se considera que las líneas de productos para el cuidado de la piel deben sucederse cada dos o tres años, y no cada cinco o seis, como solían proyectar fabricantes y distribuidores. Incluso en sectores de industria pesada, con uso intensivo de capital, como la siderurgia, puede apreciarse un movimiento hacia horizontes temporales mucho menores: ejemplo de ello es el tipo de miniacerías eléctricas de tipo Brasciani. Todo ello, que sucede en diversos sectores de las manufacturas, se hace extensivo por supuesto, y a veces con un vigor asombroso, al ámbito de las finanzas internacionales. Un solo ejemplo: se informó que una pequeñísima empresa británica de comercialización, *WPP Group PLC*, demoró sólo 20 minutos en obtener de su banquero, Samuel Montagu, un acuerdo para aumentar de 450 a 566 millones la oferta de adquisición con la que se oponía a cuarta empresa mundial de publicidad, el grupo *JWT*, con base en los Estados Unidos.<sup>8</sup>

A consecuencia de estos cambios en los horizontes temporales, lo que sucede durante la transición expresada en la "curva J" suele tener incluso más importancia que su resultado final definido en términos de agregados macroeconómicos.

Pensemos en el reciente movimiento pendular de los tipos de cambio bilaterales entre el yen y el dólar. A este respecto, ciertas decisivas

actuaciones estratégicas de las empresas harán sentir sus consecuencias en el largo plazo. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- rápido crecimiento de la participación en el mercado durante el período de gran valoración del dólar, y, por parte de las empresas estadounidenses, recurso en gran escala a fuentes externas;
- inversiones en manufacturas por parte de empresas japonesas, tanto en Estados Unidos como en Asia Oriental, con miras a proteger la participación en el mercado ante posibles presiones proteccionistas y luego ante la caída del dólar;
- enormes esfuerzos por reducir costos en las plantas japonesas, al producirse la gran valoración del yen, lo que tuvo efectos de largo plazo sobre la tecnología de la producción, el diseño de los productos y la organización geográfica;
- otros movimientos estratégicos por parte de los japoneses, como mayor diversidad de la oferta de productos, mejoramiento de la calidad, afirmación del reconocimiento de las marcas registradas, etc., a modo de protección contra las variaciones de las monedas y los cambios políticos;
- operaciones conjuntas estratégicas, en las que participaban empresas competidoras tanto japonesas como estadounidenses; éstas en importantes líneas de productos, asumían en forma mancomunada ya sea la fabricación (Toyota/GM) o bien la comercialización (Honeywell/NEC);
- creación de una importante presencia financiera de Japón en los Estados Unidos, y de vínculos de capital o afines con grandes bancos y empresas estadounidenses, como contrapartida lógica del reciclaje de los excedentes japoneses.

Las tendencias de los tipos de cambio occidentales en los últimos 10 años no sólo inciden en los agregados macroeconómicos nacionales. No menos importante es el papel que tienen en complejas decisiones y en cambios estratégicos. Quienes compiten en el plano mundial no ven dificultad alguna en promover cambios, desestabilizar las estructuras existentes de mercado, sobrepasar los marcos normativos, fijar o desafiar los estándares de una determinada actividad, y otras acciones de este tipo. A mayor familiaridad con un entorno variable, mayor será su tendencia a considerar las oscilaciones en los tipos de cambio no como meros riesgos, sino también como oportunidades. *Al pasar a depender de redes mundiales en dimensiones claves de su actividad, las empresas pueden soportar cambios mucho más profundos, e incluso acogerlos con satisfacción, pues les brindan la oportunidad de superar a competidores más rígidos.*

Es probable que este razonamiento, aunque con diferente horizonte temporal, pueda aplicarse también a los países. Sólo los países maduros, en decadencia, tienen interés genuino en la estabilidad. Sus contendores

económicos suelen obtener beneficios potenciales de la inestabilidad, dentro de un sistema que aún no reconoce su verdadero poder. En este sentido, las bruscas oscilaciones de los tipos de cambio tienen cierta relación con las modificaciones de la distribución del poder entre los Estados Unidos, Europa, los países de reciente industrialización y, por supuesto, Japón.

Por mucho que se hable de una vuelta a Bretton Woods, o incluso al padrón oro, la estabilidad de los tipos de cambio tiene cada vez menos relación con la naturaleza real del proceso de ajuste internacional: este último se basa progresivamente más en las estrategias empresariales de carácter mundial, y progresivamente menos en el proceso agregado de equilibrio de balances.

### 3. Más allá del problema de la deuda: las modificaciones del papel de las finanzas en la creación de la riqueza

Huelga destacar el papel que desempeñan los mercados financieros en el cambio de los patrones de la interdependencia económica. En el caso de América Latina, el problema de la deuda ha sido indudablemente el principal punto de la agenda económica desde agosto de 1982. En las relaciones externas de la región, el financiamiento de emergencia ha desempeñado un papel fundamental, mediante préstamos de enlace y programas de crédito del Banco de Pagos Internacionales y del Fondo Monetario Internacional, reprogramación de la deuda con bancos comerciales y, actualmente, la conversión de la deuda en capital.

Sin embargo, esta influencia de factores financieros suele analizarse sólo como si fuera una restricción que superar, o de preferencia eliminar, a fin de hacer posible una "vuelta a la normalidad". Esta línea de pensamiento *desconoce la gradual pérdida de importancia de la distinción tradicional entre "factores financieros" y la economía real, a medida que nos aproximamos a una economía que hace uso intensivo de la información.* Aunque en América Latina se sufren sus efectos más negativos, los factores financieros en general desempeñan un papel nuevo en la economía mundial en su conjunto, y sobre todo en los países más avanzados.

Ha llegado el momento de trascender la noción de "problema de la deuda", tan popular como estrecha de miras, y concentrarse en el papel cualitativamente diferente que hoy desempeñan los factores financieros en la integración económica internacional.

Anteriormente, la función principal de los mercados financieros consistía en fomentar una asignación eficiente de los recursos en la parte "real" de la economía. Esta función no habrá de desaparecer, sino que adquirirá una nueva e importante dimensión a su papel de creación de riqueza: la integración de los flujos financieros en corrientes progresivamente complejas y multifacéticas de información. Los mercados financie-

ros, lejos de limitarse a ser un instrumento de mayor productividad en otros ámbitos de la economía, se están tornando, en sus nuevas formas, parte integral de la escena productiva.

La creación de riqueza, en una economía que hace uso intensivo de la información, no sólo depende de las formas tradicionales de economías de escala, cuya función fue decisiva en la economía de producción y consumo masivos; cada vez en medida mayor, se basa en la gestión de relaciones complejas y muy específicas para cada caso. Cuando analistas como Orio Giarini<sup>9</sup> se refieren al surgimiento de una "economía de servicios", el sentido de la expresión no es, como algunos temen, equivalente a la "desindustrialización" o al "vaciamiento": quiere decir que ahora incluso los bienes mismos se producen y comercializan en forma más específica y menos masiva, con un énfasis especial en el relacionamiento, que solía estar asociado al ámbito de los servicios.

La mayor importancia adquirida por los mercados financieros proviene en gran medida de su enorme potencialidad para canalizar, manejar y crear informaciones y relaciones.

Al traslaparse las esferas de la información, del dinero y de los servicios, haciéndose cada una más compleja y más vinculada a las otras, los mercados financieros deben pasar a considerarse también en términos de su papel integrador y *creativo* dentro de la "red de redes". Las empresas ya esperan de los mercados financieros mucho más que mero financiamiento. Muchas de las compañías francesas de mediano tamaño que se han integrado al llamado *second marché* no sólo procuran con ello vender una fracción (normalmente pequeña) de sus acciones; también quieren obtener reconocimiento en el mercado, motivar a su personal y facilitar la sucesión de sus cuadros directivos. Asimismo, quienes tienen capital de riesgo no sólo manejan dinero, sino también complejos sistemas de información y de relación: hasta suele suceder que los empresarios soliciten su compromiso financiero aunque no necesiten dinero.<sup>10</sup> Figurar en la Bolsa de Valores de Nueva York, para compañías no estadounidenses, muchas veces puede significar la posibilidad de establecer su presencia en todo un tejido de centros y redes de información, que abarcan desde auditorías y evaluaciones de solvencia hasta cobertura internacional de prensa; todas ellas se centran en dicha Bolsa.

Un ejemplo particularmente claro de la nueva y más trascendente función que desempeñan actualmente los mercados financieros en la creación de riqueza se encuentra en el frecuente recurso al cambio de cuadros directivos de una empresa mediante la modificación del capital accionario (LMBO, **Leveraged Management Buy Out**), las opciones de compra de acciones y otras técnicas que se desarrollan en la zona fronteriza entre el capital humano y el capital financiero. La forma progresivamente integrada en que se movilizan los recursos humanos, los recursos financieros y los conocimientos técnicos constituye potencialmente uno

de los hechos más ilustrativos de lo que aquí llamamos *ingeniería económica*.

La progresiva disponibilidad y eficacia de las técnicas de ingeniería económica deja abierta una interrogante respecto del uso que se hace de ellas. Los LMBOs y el capital de riesgo no aparecen como controvertibles, si bien a veces se cuestiona su efecto de largo plazo sobre la competitividad estadounidense ante las grandes empresas japonesas integradas. Sin embargo, los riesgos que entrañan técnicas tales como el comercio indizado (*index trading*) reciben creciente atención. Asimismo se discuten acaloradamente los efectos de los "ataques relámpago" sobre las empresas estadounidenses; algunos, como el presidente de la *Honeywell*, los consideran negativos para el desarrollo a largo plazo, mientras otros muestran ejemplos concretos de los beneficios que significa desmantelar conglomerados mal dirigidos y deshacerse de lo que Richard Darman ha denominado "empresocracia" (*corpocracy*).

Ciertamente, la economía de la información, que se extiende ya a nivel mundial, nos enfrenta a difíciles dilemas de políticas y de valores. Sin embargo, estos deben mantenerse en la perspectiva de las nuevas oportunidades vinculadas a esta fundamental reestructuración del proceso de creación de riqueza.

Lo que se afirma en el plano empresarial también se extiende al conjunto del proceso de reestructuración económica.

En el actual estado del desarrollo económico occidental, los mercados financieros son el epicentro de las ondas sísmicas más intensas de la transformación económica.<sup>11</sup> El fomento de una mayor liberalización comercial debe seguir siendo ciertamente uno de los objetivos centrales en el plano internacional. No obstante, las transformaciones estructurales que podría generar una expansión comercial, incluso si es sostenida, podrían ser insignificantes en comparación con el tipo de desafío al nacionalismo económico que representaría el intercambio de eurocapitales en gran escala. Asimismo, y puesto que el comercio dentro de la CEE se ha estabilizado en torno a la mitad del comercio total de la Comunidad, sería útil concentrar ahora la atención en el nuevo tipo de integración económica que surgiría de hechos tales como un mercado de capitales de riesgo de alcance europeo y la interconexión de los mercados extrabursátiles (*off the counter*) nacionales. Es interesante que un periódico económico francés se haya preguntado recientemente por qué motivo el mejor estudio sobre el "*second marché*" en Francia fue publicado por *Enskilda Securities* en Londres.<sup>12</sup> Incluso entre el público más informado, las implicaciones de la integración financiera están muy lejos de percibirse plenamente.

La consideración del consumo y la producción que habrá en el mundo más desarrollado a comienzos del próximo siglo, así como de una producción de bienes más vinculada a los clientes y con mayor compo-

nente de servicios, lleva a preguntarse si acaso no ha llegado el momento de incluir los mercados financieros entre los componentes de las fábricas de información del mañana.

*¿De la interdependencia comercial a una mundialización encabezada por los mercados financieros?*

Hace cuatro decenios, los visionarios no se equivocaban al señalar al comercio como el motor económico más poderoso para reconstruir Europa, compartir la prosperidad entre las economías de mercado y alcanzar el desarrollo de al menos una parte del Tercer Mundo. Desde el Plan Marshall a las primeras etapas de reciclaje de los petrodólares, se pensó que la función de las corrientes financieras consistía en mantener las economías nacionales en pleno y acelerado funcionamiento dentro del ámbito de la interdependencia comercial.

Desde mediados de los años setenta, los mercados financieros han pasado a tener por sí mismos una fuerza organizativa crucial. Hemos ingresado a otro tipo de economía, cuya lógica recién comienza a hacer sentir plenamente sus efectos.

La transición conceptual y cultural que actualmente enfrentamos es al menos tan importante como la económica, y trae consigo ciertos peligros y divisiones. Seis décadas más tarde, vivimos aún en el recuerdo de un cierto "jueves negro" que hizo trizas la ilusión monetaria, y en el que el papel moneda demostró ser nada más que papel. Sin embargo, somos ahora testigos de un cambio mucho más fundamental (tal como los astrónomos hablan de "hoyos negros" y "hoyos blancos", podríamos llamarlo "jueves blanco"), mediante el cual el dinero, la información y la riqueza "real" pasan a ser facetas del mismo objeto económico, y no meras imágenes de una riqueza material claramente identificable.

Hasta hoy, las visiones más coherentes de liderazgo internacional se basaban en recrear condiciones (como la estabilización monetaria) para alcanzar la prosperidad reactivando una estrategia centrada en el comercio. Del presente análisis se desprende una opinión tal vez más incitante: quizás ha llegado el momento de explorar más decididamente qué implica una estrategia basada en las finanzas, o bien, como se ha dicho, un enfoque de la reestructuración económica mundial basado en las "redes de información". ¿Es acaso el principal peligro la así llamada "inestabilidad"? ¿Acaso no se definirá progresivamente la vulnerabilidad económica en términos de una falta del acceso debido a las redes de información que actualmente se aprovechan de esa inestabilidad?<sup>13</sup>

Entre los desafíos fundamentales para los líderes occidentales se cuentan, probablemente, los de las relaciones Norte-Sur en una economía que hace uso intensivo de la información. A medida que las naciones occidentales, incluso en el marco de la CEE, exploran nuevos acercamientos a la integración económica y a la creación de riqueza, muchos países

del Tercer Mundo corren el riesgo de verse excluidos, al menos en una primera etapa, de este proceso de mundialización y formación de redes. Es entonces importante señalar cuál es, en la era de la información, el equivalente de las políticas de asistencia para el desarrollo, hasta ahora centradas en las formas tradicionales de las actividades y las relaciones económicas.

Con lo dicho no se pretende afirmar que, en una economía mundial basada en la información, sea fácil evitar caídas y aprovechar debidamente las oportunidades. Sin embargo, los responsables de las políticas económicas, que a comienzos de los setenta debieron abandonar toda esperanza de poder manejar hábilmente las circunstancias y todavía se debaten en los marcos de un "ajuste positivo", podrían ahora dejar de imaginar su tarea en términos del trabajo de Sísifo, y pensar, tal vez, en la figura de Prometeo.

#### Notas

<sup>1</sup>Un análisis de las implicaciones sociopolíticas de la revolución de la información se encuentra en Albert Bressand y Catherine Distler, *El Mundo del Mañana*, Barcelona, Editorial Planeta, 1986.

<sup>2</sup>Thomas G. Gunn, *Manufacturing for Competitive Advantage*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, 1987.

<sup>3</sup>Willie Schatz, "EDI: Putting the Muscle", *Datamation*, Los Angeles, California, 15 de marzo de 1988.

<sup>4</sup>Véase por ejemplo Albert Bressand, "Computer Reservation Systems: Networks Shaping Markets", en *Strategic Trends in Services*, Albert Bressand y Kalypso Nicolaidis, compiladores, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, en prensa.

<sup>5</sup>"The Hollow Corporation", *Business Week*, 3 de marzo de 1986.

<sup>6</sup>Véase principalmente "Les échanges croisés de produits similaires", *Lettre* N° 63 del CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales), París, abril de 1987.

<sup>7</sup>"International Division of Labour in the Emerging Global Information Economy: The Need for a New Paradigm", *PROMETHEE Working Paper* N° 17, en Report to the EEC Commission, programa FAST, París, abril de 1986.

<sup>8</sup>"The Mouse that Roars: WPP Taking over JWT", *Wall Street Journal*, junio de 1987.

<sup>9</sup>*The Emerging Service Economy*, compilador Orio Giarini, Londres, Pergamon Press, 1987.

<sup>10</sup>John B. Wilson, *The New Venturers: Inside the High-Stakes World of Venture Capital*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1985.

<sup>11</sup>Albert Bressand, "Wealth Creation and the Role of Financial Markets in the Early Twenty-First Century", en *Finance and International Economy*, Richard O'Brien y John Calverley (compiladores), publicado por Oxford University Press para Amex Bank Review, 1987.

<sup>12</sup>"Quand une banque britannique ausculte la bourse française", *Les Echos*, 16 de marzo de 1987.

<sup>13</sup>Un análisis de la necesidad de desplazarse desde el concepto de "estabilidad" al de "flexibilidad", véase Albert Bressand, "Currency Chaos — The Newest Strategic Tool", *The International Economy Magazine* N° 1, noviembre de 1987.

## C. RELACIONES ECONOMICAS EXTRARREGIONALES DE AMERICA LATINA

---

### 1. RELACIONES ECONOMICAS EXTRARREGIONALES DE AMERICA LATINA

*Víctor Urquidí*

Como lo extrarregional constituye la abrumadora mayoría de la economía externa de los países de América Latina, este trabajo se referirá tanto a lo tradicional, que puede no tener cambios significativos en el contexto internacional, como a lo nuevo, reciente y actual, que puede estar sujeto a cambios rápidos e inesperados.

Siguiendo la tradición de que la progresión de la economía de los países desarrollados es el "motor" del sector externo latinoamericano, conviene examinar brevemente las condiciones de los países industrializados. Después del Plan Marshall, por esfuerzo propio y con ayuda externa, los países europeos se unieron a la economía de Estados Unidos en una expansión sostenida basada en creciente productividad, renovación industrial y protección al sector agrícola, que redundó en incrementos del ingreso real y en aumento constante del comercio mundial. Un Japón muy dinámico se sumó poco después, como participarían también Canadá y Australia. Por ser época de auge bastante generalizado —en el que tendrían expansión además las economías de planificación central de Europa—, de reducción de los niveles de desempleo, de fuerte cambio tecnológico, las economías de los países miembros de la OCDE se abrieron, y se incrementó la transferencia ordenada de recursos a los países en vías de desarrollo. Florecieron los organismos multilaterales de las Naciones Unidas y otros, tanto globales como regionales. Una parte importante de Europa, la de los Seis, se encauzó a la creación del único mercado común que ha sobrevivido y se ha ampliado: la Comunidad Económica Europea.

La América Latina de fines de los años cincuenta y del decenio de los sesenta participó a través del comercio en esa expansión, en esa fase dorada del crecimiento de los países industrializados. Sin embargo, no transformó gran cosa su dependencia respecto de mercados de productos

tradicionales: cereales, minerales y metales, café y azúcar, algodón, petróleo, y una docena de otros productos primarios, con resultados desiguales o diversos según el país. Y apenas sí inició a partir de 1960 sus intentos de ampliar el mercado intrarregional. Salvo uno o dos países, la exportación de manufacturas no llegó a constituir, como en Asia sudoriental y Corea, una prioridad. Si lo hubiera sido, otro sería el cuadro y la perspectiva en las crisis petroleras post-1973 y post-1979, y otras habrían llegado a ser las consecuencias para una integración latinoamericana a base de pujantes industrias competitivas, en lugar de industrias que nacieron sobreprotegidas.

América Latina, pese a la conciencia creciente de su potencial de desarrollo, a la que la CEPAL tanto contribuyó, se quedó rezagada, ensimismada en la forma de recrear un pasado industrial que no tuvo, en vez de aspirar a un futuro internacional competitivo e integrativo en la economía mundial, que bien podría haber comenzado a poner en marcha oportunamente.

Durante los años setenta, las economías de los países desarrollados empezaron a perder impulso y aún a decaer (Maddison, 1983), por diversas causas. Comenzaron a manifestarse rigideces y obsolescencias, sobre todo frente a nuevas áreas industriales, como Japón y Corea. Las conmociones del mercado energético agravaron la situación y la perspectiva. La primera sacudida en 1973 fue superada en gran parte por los países desarrollados, aunque a costa de inflación y de déficit en cuenta corriente, y con fuertes inversiones tecnológicas no por fuerza redituables. La segunda casi no fue o no ha sido resuelta. La productividad ha seguido creciendo poco o incluso ha bajado. Los déficits por cuenta del petróleo redujeron la posibilidad de transferir ordenadamente recursos para el desarrollo a los países en vía de desarrollo, y surgió el síndrome de la inflación con alto desempleo. Las tasas de expansión del producto interno bruto se redujeron de 5 a 3% anual, y el impacto en el comercio internacional de los países en vía de desarrollo con exportaciones tradicionales (precio y volumen) fue negativo. Las tendencias depresivas y proteccionistas de las economías de Estados Unidos y Europa occidental no fueron compensadas por la expansión de Japón y de algunos países semi-industrializados de Asia.

Se inició una era de gran inestabilidad financiera, a raíz de la supercreación de liquidez vía petrodólares, sumada a la ya originada por Estados Unidos en los años 1971-1973 en el mercado de eurodólares. Las variaciones de las tasas de interés de nuevos instrumentos de captación pasaron a ser más importantes que las de los tipos de cambio, y los bancos centrales perdieron poder de regulación.

La crisis petrolera, como es bien sabido, benefició a un número reducido de países sin suficiente capacidad de absorción de sus excedentes. De allí su contribución a la inestabilidad internacional. En América

Latina fueron sólo cuatro, y además sus economías se desestabilizaron internamente. El resto, en América Latina y en otras regiones —los deficitarios en petróleo—, tuvieron que endeudarse para seguir consumiéndolo, y vieron agudizarse su inflación en la medida en que hubieron de absorber su mayor costo. Otros se endeudaron para otros fines: industrialización acelerada, desarrollo de recursos naturales y energéticos, gastos militares, financiamiento de sus déficit en cuenta corriente surgidos en parte por el mantenimiento de monedas sobrevaluadas. El año de 1973 fue una línea divisoria, porque dejaron de asemejarse los intereses económicos de los países latinoamericanos entre sí, y se agudizaron sus diferencias en cuanto a comercio internacional, financiamiento e integración regional.

Entre 1979 y 1982, América Latina dejó de ser una entidad económica regional congruente ante el mundo externo y se debilitó. Cada país trató de salvarse como pudo y se enfrentó a un problema inédito: hacer frente a un servicio de la deuda que rebasaba todas las experiencias históricas y todos los límites prudentes, sobre todo con perspectivas declinantes de los mercados internacionales y en esencia poco alentadoras a mediano plazo.

La deuda externa, que en 1970 había sido de 23 mil millones de dólares (ya entonces adeudándose el 65% a la banca internacional), se multiplicó a 331 mil millones para fines de 1982, 90% en manos de la banca internacional, en gran parte con vencimientos cortos y contraída a tasas reales de interés que alcanzaron a ser, en 1981, del 15% (CEPAL, 1986; Banco Mundial, 1985, 1986). Los intereses de 35 mil millones de dólares anuales, llegaron a constituir el 35 al 40% de las exportaciones de bienes y servicios en momentos en que el ingreso neto de capitales se redujo radicalmente (CEPAL, 1986). Esta experiencia, por cierto, fue muy parecida a la sufrida por Alemania en la postguerra de los años veinte, frente al pago de sus reparaciones y adeudos (Fraga, 1986). En algunos países latinoamericanos, estas dimensiones fueron, en el período 1982-1986, aún más dramáticas.

No podría haberse diseñado o imaginado un "escenario" menos favorable para el desarrollo futuro de la economía latinoamericana, ya fuera para retornar a la época de oro del período 1950-1970, de crecimiento superior al 5% anual, o para acometer los problemas ancestrales, los de largo plazo por lo menos, de enorme y difundida pobreza, escaso bienestar y gran desigualdad y, más aún, para reducir el alto nivel de desempleo abierto, comprimir el sector de subempleo y dar trabajo a los nuevos contingentes de mano de obra puestos en el mercado de trabajo por la dinámica demográfica de los últimos dos decenios.

La experiencia de 1983-1986 ha sido pródiga en intentos, muchos de ellos frustrados, de absorber los impactos de la crisis externa; pero no han abundado las propuestas para redefinir el futuro, es decir, para sentar

bases sólidas que conduzcan, no a una simple recuperación, sino a un nuevo dinamismo en el desarrollo, entendido éste como cambio estructural. Como quiera que sea, el resultado de las políticas económicas seguidas ha sido hasta ahora negativo. Según CEPAL, el producto interno bruto creció apenas 5.9% entre 1980 y 1986, o un 0.95% anual, mientras la población se incrementó 14%. Más aún, el aumento del PIB se logró más que nada en 1985 y 1986 por excepcionales expansiones de dos países, Brasil y Colombia. (CEPAL, 1986.) El ingreso por habitante es hoy inferior al de 1978 y en muchos casos habría que ir más atrás para encontrar un nivel de ingreso semejante al comprimido de hoy. La desigualdad se ha acentuado. No sólo han descendido los niveles de vida de la población asalariada obrera y de la población campesina, sino que la clase media profesional y asalariada y la pequeña burguesía han visto bajar sus niveles de vida y detenerse sus perspectivas y expectativas. Las empresas, tanto públicas como privadas, han descuidado el mantenimiento y la renovación. Importantes proyectos de infraestructura han sido aplazados o cancelados, o no han sido terminados, o sus costos los han convertido en elefantes blancos. El sector privado nacional se encuentra en una vasta incertidumbre. Hasta la inversión extranjera de las transnacionales se ha frenado.

Los esfuerzos latinoamericanos por buscar soluciones colectivas al problema del servicio de la deuda externa han tenido poco éxito práctico y político. En primer lugar, porque no es un problema exclusivamente latinoamericano, no obstante que esta región detenta alrededor del 40% de la deuda externa de los países en vía de desarrollo (tan solo Brasil y México tienen el 20% del total). Situaciones parecidas se presentan en países de Asia y África. Tampoco debe olvidarse que otros países endeudados, supuestamente desarrollados o industrializados —Canadá, Francia, Polonia, Grecia, Dinamarca, Nueva Zelandia, Australia, para citar unos pocos— también se enfrentan a situaciones de endeudamiento críticas. En segundo lugar, porque cada país latinoamericano tiene un problema distinto que difícilmente se conforma en consensos retóricos de Quito, Cartagena, Montevideo y otros lugares. Tercero, porque los entendimientos con el Fondo Monetario Internacional y la banca internacional privada varían de trimestre en trimestre y no siempre en direcciones convergentes.

Se ha intentado —y no debiera menospreciarse la buena intención— ligar flujos de “dinero fresco” a crecimiento: el mejor ejemplo es el llamado Plan Baker, que ya pasó a mejor vida. No se han materializado los flujos previstos ni ha resurgido el crecimiento por obra de ese Plan. Incluso con ingreso abundante de nuevos préstamos —el caso de México— no ha habido crecimiento. Por otro lado, las medidas unilaterales, tales como imponer un límite arbitrario al monto del servi-

cio de la deuda, y otras, no tienen en cuenta la compleja interdependencia de los fenómenos financieros y reales en el ámbito internacional.

La razón fundamental de la falta de éxito de las diversas soluciones y planes sugeridos es que no se establece claramente cuál es el problema de base: que ningún país deficitario y venido a menos puede transferir a los países ricos, aun a los empobrecidos como Estados Unidos, el 5% de su PIB, todos los años, en concepto de intereses sobre su deuda externa (en algunos casos ha llegado al 7%), que sería el 30-40% de su ahorro interno bruto. Y especialmente no puede hacerlo en condiciones de PIB declinante.

Si la Alemania de la postguerra en 1920 no podía cubrir sus reparaciones sin nuevos créditos, porque para transferir su excedente habría tenido que deprimir su economía hasta el sótano —sin garantía de que los acreedores pudieran absorber la transferencia—, menos lo pueden hacer los países en desarrollo hoy endeudados, entre ellos los latinoamericanos que lo han intentado. De cualquier modo, los nuevos créditos difícilmente pueden obtenerse, y es evidente que la carga de intereses neutraliza el impacto inicial que pudiera ser una contribución parcial a la solución a plazo medio del problema. (Fraga, 1986, Keynes, 1920; Urquidí, 1987.)

En la actualidad, sin embargo, en el contexto de las relaciones extrarregionales de la economía latinoamericana, la situación es peor, pues no sólo no se puede transferir capital sobre la deuda —que en ese aspecto tendrá que seguirse reestructurando y recalendarizando— sino que se vuelve cada vez menos viable el transferir los intereses. Pues esto último requeriría, haciendo a un lado las amortizaciones, contar con un *excedente sano* en cuenta corriente; no un excedente basado en comprimir las importaciones por debajo del nivel necesario para que funcione la economía interna, sino uno que permita el crecimiento con acceso a los volúmenes de importación indispensables, que serían recursos reales con los cuales poner en marcha la expansión de la producción y la exportación de manufacturas y otros productos, para llegar a contar con un excedente en cuenta corriente a niveles superiores, capaz de generar las divisas con que cubrir los intereses adeudados sin sacrificio de la economía interna.

El problema consiste en que los intereses que se pagan van a dar a los bancos acreedores, no a la economía real general de los países acreedores. Los bancos aplican los intereses a pagar dividendos, a compensar pérdidas derivadas de otras operaciones, a crear reservas y a pagar intereses a sus depositantes. Si los países endeudados no pagaran los intereses, las divisas disponibles se gastarían en gran parte en *importaciones*, lo que beneficiaría directamente al sector exportador de los países desarrollados y contribuiría a la generación de ingresos y empleo en ellos. Hasta ahora, los países deudores han estado transfiriendo ingresos, no al sector *real* sino al sector *financiero* de los países desarrollados, sin seguridad de que ello se traduzca, dadas las condiciones generales, en

mayor volumen de comercio internacional, especialmente si los bancos acreedores mismos están en dificultades o tienen que invertir en títulos que financian los déficit fiscales de sus propios gobiernos.

Han transcurrido seis años de ajuste de tipo convencional, con recesión y desempleo crecientes en América Latina, sin solución al problema fundamental. Si hubiera una perspectiva medianamente buena de expansión de la economía mundial, y siempre y cuando América Latina cumpliera otras condiciones necesarias, se podría continuar negociando y aceptando tales remedios convencionales: un poco más de crédito de la banca y de los organismos multilaterales, otro poco de exportaciones, quizá una ligera mejoría de algunos precios de productos básicos, un mejor acceso a los mercados internacionales de manufacturas, y en fin, un modesto crecimiento económico; tal vez por aproximaciones sucesivas se llegaría a un nuevo equilibrio perdurable.

Por desgracia, nada indica que la economía internacional contribuirá a ese escenario. Los países desarrollados continúan con grandes desequilibrios financieros y reales; los últimos tienen que ver con productividad, eficiencia, avances diferenciales en tecnología y capacidad competitiva. No es cuestión de tipos de cambio, aunque una mayor estabilidad de éstos entre los "grandes" sería un factor positivo, sino de transformación estructural de la economía mundial: Japón y la Alemania Federal frente a la economía de Estados Unidos; Japón frente a la Comunidad Económica Europea; los países desarrollados versus la OPEP; el sudeste de Asia versus el mercado norteamericano y el de la CEE. En este juego, América Latina se ha vuelto a rezagar, hasta en capacidad de negociación, y tiene ante sí pocas oportunidades inmediatas.

Una de ellas sería participar más intensamente en la economía externa mundial. Ello supone, ante un crecimiento lento del PIB de los países desarrollados, luchar por ingresar a mercados sin duda ricos, pero crecientemente proteccionistas; luchar en el GATT y por otros medios. Es preciso que América Latina no se desvincule de la economía mundial. Para hacerlo, tendrá también que modificar la estructura de sus exportaciones. En esto podría ser útil explorar nuevas modalidades de coinversión con la inversión directa extranjera, en arreglos de *production-sharing*, o sea, convenios para compartir la producción, en sus diversas fases, en más de un país, según ventajas tecnológicas, salariales, de comercialización y financieras que cada uno pueda ofrecer. Más que un proceso de simple subcontratación, sería uno de participación compartida en complejos procesos industriales, con énfasis en exportaciones de productos semi-elaborados o finales, pero sin integración vertical en un solo país. Algunos países están explorando y llevando a la práctica estos arreglos con empresas norteamericanas, europeas y japonesas. Todo ello requeriría fortalecer los apoyos financieros de los organismos multilaterales para estos fines concretos.

Otra oportunidad que se presenta es la de adoptar políticas innovadoras en materia de deuda externa. No será posible seguir adquiriendo nueva deuda solamente para poder pagar los intereses sobre la anterior, sin garantía alguna de obtención de recursos *netos* adicionales. América Latina no podrá seguir transfiriendo a los países desarrollados el equivalente a un 75% de un Plan Marshall cada año.

Se han sugerido varias alternativas; entre ellas, últimamente, la capitalización de deuda con intereses vencidos, los *swaps* o compensaciones de deuda con inversión, la emisión de bonos sustitutivos de la deuda al precio real de mercado de ésta.

Hay una que no se ha promovido. En 1985 fue sugerida, entre otros, por el propio Dr. Raúl Prebisch, por Osvaldo Sunkel, por Dragoslav Avramovic, por Fred Bergsten y asociados, y por Saúl Trejo Reyes y Víctor Urquidi (Urquidi, 1987), sin que todos ellos se hubieran comunicado entre sí originariamente. Consiste la idea, muy sencillamente, en pagar parte de los intereses sobre la deuda externa en moneda local, constituyendo con estos pagos depósitos en el sistema bancario nacional —o sea en australes, cruzados, pesos, intis, colones, bolívares, etc.— que sólo serían utilizables para reinvertirse en el país deudor, vía nuevos créditos y aportaciones de capital, con garantía de cambio, en actividades que pudieran generar divisas a corto y a mediano plazo. De esta manera se reciclarían, *para el desarrollo y el crecimiento de las economías latinoamericanas y otras*, incluso en operaciones inmediatas, proporciones debidamente negociadas de los intereses sobre las deudas externas bancarias, sin menoscabo de los derechos de los bancos acreedores, ni de los organismos financieros internacionales. Se echaría dinero bueno sobre el malo —la ley de Gresham al revés, en lugar de pedirle a Pedro para pagarle a Pablo. Todo ello contribuiría a la expansión del comercio mundial, pues los países deudores podrían gastar en mayores volúmenes de importaciones, sin dejar de pagar una parte de los intereses a los bancos en moneda fuerte (divisas) ni dejar de cubrir sus obligaciones globales por intereses. Estos mecanismos no serían incompatibles con otras modalidades de arreglo del endeudamiento externo y podrían ponerse en juego de inmediato en forma descentralizada, sin crear grandes fondos nacionales de inversión para instrumentarlos.

Ahora bien, suponiendo el alivio que este plan traería al comercio internacional y a las relaciones económicas internacionales de América Latina, quedaría no obstante el problema de las relaciones que aquí en este Seminario se llaman "extrarregionales", pero que, insisto, son las *centrales*.

¿Cómo integrarse mejor a la economía mundial?

Primero, habrá que negociar favorablemente con el GATT, a partir de los preparativos para la ronda Uruguay, y en lo que siga.

Segundo, habrá que invitar a las regiones acreedoras —Japón, la CEE, Estados Unidos y Canadá— a coinvertir con capitales latinoamericanos en el desarrollo industrial de América Latina mediante los nuevos arreglos que implican procesos de coparticipación en la producción. En estos arreglos habrá que obtener tecnología para la exportación de productos de alta productividad, participar, participar en la investigación y el desarrollo experimental de nuevas tecnologías, y obtener apoyo para la incorporación de productos latinoamericanos a los mercados mundiales. No debe olvidarse la fuerte competencia que mantendrán los exportadores del sudeste de Asia y Corea, pero América Latina podrá mantener ventajas salariales y otras.

Tercero, será preciso incrementar las relaciones Sur-Sur, de las que la integración intrarregional latinoamericana, en nuevas modalidades específicas, será una parte. Sin embargo, se requerirá prestar más atención a la complementación con países seleccionados de otras regiones del llamado Sur, por ejemplo India, Corea, algunos países del Cercano Oriente y del sudeste de Asia.

Cuarto, será indispensable fortalecer la capacidad negociadora de América Latina. Con esto se toca de nuevo el asunto de la retórica latinoamericana, la cual no debe menospreciarse, pero que necesita del reconocimiento de la diversidad interna de la región latinoamericana. Cada consenso de los países de América significa el sacrificio de situaciones de relativa fuerza en pro de una asimilación de diferencias que reducen la posición de negociación.

Ciertamente, es muy difícil negociar con Estados Unidos ahora que este país ya no parece apoyar mucho al GATT. Recuérdese que Estados Unidos utiliza la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe para enmarcar sus asuntos de comercio e inversión en esa subregión, y que promueve entendimientos bilaterales con México y otros países. En el GATT, Estados Unidos está a la defensiva y quiere introducir los servicios. Así las cosas, los países latinoamericanos debieran buscar las máximas ventajas en el GATT, en lo multilateral, *pero* insistiendo en la disimilitud de los países de la región entre sí. Es decir, en América Latina debiera diferenciarse la posición de aquellos países plenamente capaces de jugar en la arena del GATT, de la de otros que requieran apertura condicionada y cooperación externa e intralatinoamericana como países de menor desarrollo relativo y menor nivel y capacidad de industrialización. Estas posiciones, que difieren de las tradicionales en las relaciones externas, podrían instrumentarse por conducto de un SELA renovado, con la cooperación técnica de la Secretaría de la CEPAL.

El éxito posible de estas posiciones y de los esfuerzos por racionalizar la operatividad del servicio de la deuda externa exige también que los países latinoamericanos se vinculen más, en formas reales, a las posiciones de países de Asia y África con problemática similar. A este respecto,

las relaciones económicas actuales son todavía débiles y carecen de formulación de objetivos y políticas a mediano plazo y de adecuada instrumentación. Prima la ignorancia recíproca acerca de la conjunción de intereses concretos.

En el panorama externo, la relación con la CEE adquiere gran importancia. Pese a diversas declaraciones europeas recientes, la realidad es que la CEE es proteccionista y sostiene preferencias, que no cabría discutir, a favor de territorios excoloniales. Sin embargo, en los últimos 12 meses se han llevado a cabo contactos y diálogos en la Comunidad que indican posibilidad de ampliar el comercio, las inversiones y las relaciones financieras. En gran parte —y a pesar del paso lento con que todo ocurre en la CEE— la iniciativa debería ser tomada por América Latina, sin perjuicio de que algunos países latinoamericanos se entiendan directamente con la CEE de los Doce.

Un sector en que cabría un esfuerzo mancomunado latinoamericano frente al exterior es el de la negociación de acuerdos multilaterales de protección y mantenimiento, a niveles remunerativos y mutuamente aceptables, de precios de productos básicos. La historia de los convenios respectivos no es alentadora. No obstante, haciendo a un lado el caso del petróleo, sujeto a un régimen especial, los países latinoamericanos podrían negociar bases de relativa estabilidad de precios que resultaran beneficiosas tanto para productores como para consumidores. Estos arreglos serán de mayor importancia para los países latinoamericanos que seguirán dependiendo de la exportación de productos básicos.

En reuniones de la UNCTAD se han examinado con frecuencia las posibles bases técnicas y financieras de estos acuerdos. Será importante proseguir estos estudios para adaptarlos a las condiciones de la producción actual de los complejos y diversificados mercados de hoy y de los cambios tecnológicos que afectan a los productos en cuestión. Muchos productos básicos pasan a ser en realidad productos semi-elaborados en los cuales intervienen tecnologías nuevas en las que buen número de países en desarrollo pueden participar. Para muchos países latinoamericanos, la exportación de manufacturas no es aún viable o no podrá ser suficiente, y tendrán que seguir dependiendo de productos básicos, cuya semi-elaboración industrial podrá ser impulsada mediante proyectos de coinversión y desarrollo tecnológico.

La exportación de manufacturas cuenta ya con importantes experiencias en América Latina, aunque limitadas a pocos países. Sin embargo, no es susceptible de generalizarse a corto plazo. Países que durante tres decenios o más han practicado políticas de sustitución de importaciones en forma indiscriminada y bajo protección a ultranza, no cuentan con un ambiente interno que promueva la exportación como fenómeno regular y normal, por más esfuerzos que haga el sector oficial. Presentar a Corea y a Singapur como el modelo a seguir, como ha sido

frecuente en muchos escritos y se ha subrayado recientemente (Balassa y otros, 1986), con la inferencia de que debe abandonarse la sustitución de importaciones y la intervención del sector público, es ir demasiado lejos y estar fuera de la realidad. No obstante, con ayuda de políticas congruentes en materia de tipos de cambio reales, de servicio de la deuda externa y de financiamiento interno, así como de desarrollo tecnológico, se podrían crear bases permanentes para la exportación de manufacturas en condiciones competitivas en muchas ramas. Ello tendría que complementarse con una política comercial favorable, en el GATT y por otros conductos.

La conclusión que se desea adelantar es que una América Latina hoy muy diferenciada, y muy golpeada, con agudos problemas económicos y financieros, encontrará difícil diseñar y asumir una posición de política económica común frente a la economía internacional. Tal vez sea una tarea imposible, y ante esa realidad sea preciso replegarse a una estrategia distinta, consistente en que algunos países de la región obtengan y exploten situaciones de relativa ventaja, siempre y cuando cumplan con por lo menos dos condiciones de solidaridad con los demás: una, que compartan entre sí y con otros que se interesen los resultados que puedan llegar a ser de beneficio común; y segunda, que emprendan acciones a favor de los países latinoamericanos más rezagados o menos participativos, con claros márgenes de ventaja económica potencial para esos países, sin pedirles nada sustancial a cambio. Esta estrategia sería aplicable tanto en materia de relaciones económicas con el mundo extrarregional como en lo referente a la construcción de la economía regional y la integración.

Por último, al referirme al principio de este trabajo a lo nuevo, que puede estar sujeto a rápida modificación en las relaciones económicas latinoamericanas con el mundo externo, cabe hacer hincapié en dos aspectos en los que América Latina está corriendo el riesgo de quedar un poco fuera de concurso: la dinámica tecnológica y la financiera.

En el área del progreso tecnológico, y pese a todo lo que se ha dicho y hecho a lo largo de 30 años, la posición latinoamericana en su conjunto ha perdido calificación relativa. No porque la ciencia y la tecnología se hayan estancado en América Latina en los últimos años. Ciertamente es que algunos países de la región han visto crecer apreciablemente su esfuerzo científico y tecnológico; es más, en algunos ha sido bastante significativo. Pero en muchos ha habido estancamiento, y en la mayoría la actividad en esos campos ha carecido de orientación y apoyo resueltos tanto del sector público como del privado. El problema es que en el mundo industrializado se ha hecho mucho más, en términos absolutos y relativos. La casi totalidad de los avances en investigación y desarrollo experimental provienen de aquellos países de alto nivel de desarrollo industrial, de sus institutos y de sus empresas. No sólo en el campo de las manufacturas, sino en el transporte y las comunicaciones, en informática, en biología y biomedicina, en agroindustria, en agricultura y recursos naturales.

Muchos de los cambios tecnológicos ocurren con gran rapidez y se implementan con audacia y con apoyo en grandes recursos financieros y humanos.

La respuesta de los países latinoamericanos a este desafío, en la medida de sus posibilidades y con máxima cooperación entre sí, debería ser reforzar selectivamente su propia base científica y de investigación tecnológica como medida indispensable mínima, avanzando en los campos en que exista ya alguna ventaja o algún fruto de aplicación práctica. Pero podrían no ser espectaculares los resultados, y será cada día más agudo el dilema de escoger entre tecnologías propias pero rezagadas y tecnologías importadas pero de punta, para satisfacer las necesidades de la integración en la economía internacional. El volumen disponible de tecnología internacional empujará a la adopción de la misma, aun en direcciones consumistas no prioritarias, y hacia niveles de automatización y robotización mayores. Se corre el riesgo de dejar de lado muchas necesidades de desarrollo y sociales que la alta tecnología internacional no considera prioritarias. No se podrán imponer barreras aduaneras a la tecnología, por lo que la política tecnológica debería impulsarse a una sustitución de importaciones tecnológicas mediante desarrollos propios en los casos en que se prevean ventajas definidas. Para ello se requerirá clara definición y fuerte apoyo, en contraste con la experiencia de los últimos años.

En cuanto al papel de América Latina en la dinámica financiera mundial, la primera observación es que dicha dinámica es un hecho y que América Latina contribuye apenas pasivamente, es decir, transfiriendo recursos a los centros financieros. La región, por su situación de endeudamiento y de desorden financiero y monetario de los últimos años, ha hecho contribuciones netas al auge financiero de los países desarrollados y de no pocos centros bancarios, de financiamiento y de bolsa de algunos países de Oriente y aun de la propia región latinoamericana. La dinámica ha sido a veces vertiginosa y cabría esperar que algunos países de América Latina dejaran de ser espectadores y lograran participar activamente en esos procesos de desarrollo de los servicios financieros. Tendría este campo aplicaciones extrarregionales así como intrarregionales. Habría que comenzar, sin embargo, por crear los marcos institucionales.

Los retos que enfrenta América Latina a escala internacional parecen gigantescos, pero no son inferiores a los internos. Estos consisten esencialmente en hacerle frente a las necesidades de una población que en escasos 13 años se incrementará en unos 120 millones de habitantes o sea en un 30%, y a los rezagos acumulados en los últimos 50 años en materia de niveles de vida básicos. La crisis y la recesión experimentadas en los años recientes están dejando huellas muy profundas, por cuanto se ha perdido el dinamismo y el optimismo de tiempos no muy distantes,

situación que se ha conjugado con un elevado desempleo del que parece muy difícil salir.

Una mayor integración en la economía mundial permitirá mejores oportunidades de empleo a la fuerza de trabajo actual y a la que esté por venir, y de desarrollo del potencial económico latinoamericano. Esa integración en la economía mundial, sin embargo, será condición necesaria pero no suficiente para alcanzar niveles de vida más elevados a mediano y a largo plazo. Faltará, como siempre, el esfuerzo interno consciente y congruente.

#### Referencias bibliográficas

- Balassa, Bela y otros (1986): *Toward a renewed economic growth in Latin America*. Washington, D.C., Institute for International Economics, El Colegio de México, Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- Banco Mundial (1985): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1986*. Washington, D.C., pp. 20-24.
- (1986): *Development and Debt Service: Dilema of the 1980s - An Abridged Version of World Debt Tables, 1985-1986 Edition*. Washington, D.C., pp. xi, xii, xxv.
- CEPAL (1986a): *El problema de la deuda externa: gestación, evolución, crisis y perspectiva* (LC/G. 1406/SES.21/10), Santiago de Chile.
- (1986b): *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986* (LC/G.1454), Santiago de Chile.
- Fraga, Arminio (1986): *German Reparations and Brazilian Debt: A Comparative Study*. Essays in International Finance Nº 163, International Financial Section, Department of Economics Princeton University, Princeton, New Jersey, julio. (Publicado en español en *Comercio Exterior*, México, D.F., 1987.)
- Keynes, John Maynard (1920): *The Economic Consequences of the Peace*. Nueva York, Harcourt Brace.
- Maddison, Angus (1983): "Economic stagnation since 1973 - its nature and causes: a six-country survey". *De Economist*, vol. 134, Nº 4, Países Bajos, pp. 585-608. (Publicado en español en *Comercio Exterior*, México, D.F., 1985.)
- Prebisch, Raúl (1985): "La deuda externa de los países latinoamericanos". Testimonio ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, julio de 1985. *Revista de la CEPAL*, Nº 27 (LC/G.1368). Santiago de Chile, diciembre de 1985, pp. 55 y 56.
- Urquidí, Víctor L. (1987): "Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo", Miguel S. Wionczek, (comp.), *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, Serie Lecturas, Nº 59, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, tomo I, pp. 13-45.

## 2. AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA MUNDIAL, CAMBIOS RECIENTES

*Sergio Bitar*

La década de los ochenta ha sacudido a América Latina con dos fenómenos de una intensidad nunca antes vista. El primero es la velocidad del cambio tecnológico en la economía mundial, que acarreó transformaciones tecnológicas en los sistemas industrial, financiero y de servicios. El segundo, es el "aplastamiento" financiero de América Latina derivado de su deuda externa, que produjo una regresión de enormes proporciones.

Ante estos hechos, cabe preguntarse cómo afectan la inserción mundial de América Latina y cómo inciden sobre la vulnerabilidad de la región. El tema se abordará desde dos ángulos: a) los cambios en el mapa económico mundial y la posición de América Latina y b) el funcionamiento reciente de las economías industrializadas y su impacto en nuestra región.

### I. América Latina y el mapa de la economía mundial

En la década de los ochenta América Latina pierde importancia en la economía mundial. Para la Comunidad Europea y Japón, la región pesa menos que a fines de los años setenta, en el campo comercial, financiero y en inversiones extranjeras directas. Se puede afirmar que la región es hoy más marginal que a comienzos de la década. En el comercio mundial, América Latina bajó su ponderación, desde un 5.7% del comercio total en 1980 a un 4.2% en 1986.<sup>1</sup>

El dinamismo del comercio mundial es resultado de la expansión de las exportaciones manufactureras; ganaron posiciones aquellos países que lograron crear ventajas comparativas. El comercio de manufacturas, que alcanzaba al 50% del comercio total en 1967, subió al 68% del total en 1985. En América Latina creció la importancia de las manufacturas en la

exportaciones, pero la región aprovechó menos este hecho que los países desarrollados y que los del sudeste asiático en particular.

Igualmente, América Latina ha perdido importancia para la inversión extranjera directa originada en los países desarrollados. En el período 1980-1982, la región captó aproximadamente 12% del total de los flujos de inversión originados en aquellos países; en 1983-1985 éste se redujo al 9%.<sup>2</sup>

En el campo financiero, la región adquirió una importancia significativa en los dos primeros años de esta década, cuando se constituyó en un área relevante para las colocaciones de la banca comercial mundial. A partir de 1983, la región ha declinado en las colocaciones totales de esa banca y esta tendencia se mantendrá sostenidamente en los próximos años.

### *Relaciones de América Latina con la Comunidad Europea*

La CEE (incluso excluyendo el comercio intracomunitario) es la primera potencia comercial del mundo. En la década de los ochenta, esta región ha mostrado en el campo comercial una tendencia europeocéntrica. Los intercambios intracomunitarios han crecido más rápido que el comercio con el resto del mundo. Entre 1980 y 1986 las importaciones intracomunitarias pasaron del 50% al 58% del total, mientras que las exportaciones intracomunitarias pasaron del 56% al 58% del total.

Para la Comunidad Europea, América Latina disminuyó levemente su importancia como área comercial. Como proveedor, América Latina bajó su ponderación de 2.9 a 2.6% en las importaciones totales de la CEE. También disminuyó su importancia para la CEE como mercado comprador: la Comunidad colocó en la región el 2.6% de sus productos en 1980 y el 1.7% en 1986.

Para América Latina, en cambio, la CEE sigue siendo igualmente importante. Su significado para el comercio latinoamericano declinó levemente en la década de los ochenta, pero la proporción total continúa siendo muy elevada: ocho países de la región destinan más del 20% de sus exportaciones a la CEE y cinco de ellos, más del 30%.

Alemania y Brasil son los países más importantes en el comercio recíproco. Desde la CEE, Alemania representa cerca del 25% de las exportaciones, mientras que Brasil representa más del 30% de las exportaciones de América Latina.

A fines de la década de los ochenta impresiona la composición del comercio de América Latina con la Comunidad. Su carácter es casi colonial. Entre 1980 y 1986, sólo el 14% de las exportaciones hacia la CEE fueron manufacturas, lo que resulta sorprendente, porque América Latina aumentó su componente manufacturado en las exportaciones totales desde un 10% del total en 1970 a un 25% en 1986, lo que no se refleja en las exportaciones a la Comunidad Europea.

También es paradójal que mientras América Latina no aumenta su porcentaje de exportaciones manufacturadas a la CEE, Europa elevó sus importaciones de manufacturas desde un 42% del total en 1980 al 51% en 1985. En otras palabras, la región no sacó provecho de este incremento de las importaciones manufacturadas de la Comunidad. Es también chocante la situación inversa, puesto que del total de las importaciones de América Latina sólo un 60% es manufacturado; sin embargo, desde Europa, el 90% de las importaciones son industriales.

La composición del comercio con la CEE es la peor para América Latina. En balance Europa tuvo en 1986 un superávit con América Latina en el campo industrial de 6 millones de dólares y un déficit de 12 millones de dólares en productos primarios (excluyendo el petróleo). (Leiva, 1987.) Esta situación es diferente con Estados Unidos, cuyo componente manufacturado de exportaciones latinoamericanas ha mejorado algo, y contrasta particularmente con la composición del comercio intralatinoamericano, que posee una proporción de manufacturas mucho más elevada que con los países industrializados.

La escasa dinámica del comercio latinoamericano con Europa deriva de un intercambio altamente desequilibrado. La elasticidad de la demanda de los productos latinoamericanos es muy baja y esta situación tiende a agravarse por el cambio tecnológico y también por el lento crecimiento de los países europeos. En consecuencia, en las exportaciones a la Comunidad Europea, que seguirán siendo muy importantes para la región, es urgente lograr una diversificación, elevando el componente manufacturado.

En el campo financiero se verificó un incremento de la importancia de América Latina, en los dos primeros años de esta década, y luego una declinación. Desde la perspectiva latinoamericana, en cambio, la deuda con bancos europeos representa entre el 35 y el 40% de la deuda bancaria total de la región. Esta cifra es similar a la que se tiene con la banca estadounidense. El país que aparece con las mayores acreencias sobre América Latina es Inglaterra, con alrededor del 15% de la deuda bancaria, seguido de Francia con un 8% y la República Federal de Alemania con un 3.5%.

También es importante notar que las provisiones constituidas por la banca europea por riesgo de sus colocaciones son superiores a las de Estados Unidos. Las disposiciones legales en los países europeos permiten establecerlas. Esto explica una menor preocupación en estos bancos, por sus colocaciones en América Latina, que la mostrada por los bancos de Estados Unidos.

La banca europea, a pesar de su gravitación acreedora, es seguidora de las políticas de los bancos de Estados Unidos. Esta situación presenta problemas y posibilidades para América Latina. En efecto, el hecho de que

la deuda con la banca europea sea tan grande, y al mismo tiempo con altas provisiones, podría permitir también una política *ad hoc* hacia esos bancos, para buscar fórmulas distintas de renegociación.

### *Relaciones de América Latina y Estados Unidos*

Al igual que con la Comunidad Europea, América Latina ha perdido importancia, aunque más levemente, para el comercio exterior de Estados Unidos. Las exportaciones realizadas hacia esta región, como porcentaje de las exportaciones totales latinoamericanas, bajaron del 18% en 1981 al 14% en 1985. De igual modo, las importaciones desde América Latina se redujeron levemente desde un 16 a un 14% en el mismo período. Es importante destacar, a partir de estas cifras, que América Latina no aprovechó el auge de importaciones desde Estados Unidos en la misma proporción que lo hicieron otros países industrializados y del Tercer Mundo. De haber incrementado la colocación de sus productos a un ritmo similar al del crecimiento de las importaciones totales de Estados Unidos, la proporción latinoamericana no habría bajado.

Cuando el comercio con este país se mira desde el lado latinoamericano, el resultado es completamente distinto. Emerge aquí el hecho más significativo de la década: Estados Unidos cobró una importancia capital para el comercio de la región. A fines de los años setenta, América Latina colocaba en ese mercado alrededor del 35% de sus exportaciones. A mediados de los ochenta, colocó alrededor del 50% de sus exportaciones. Igual cosa ha sucedido con las importaciones; mientras a fines de los años setenta, sólo un 30% de éstas provenía de Estados Unidos, a mediados de los ochenta ellas representan casi el 40% (SELA, 1987 y 1987a).

La tesis que se sostuvo en el pasado de una progresiva desvinculación de Estados Unidos respecto a la economía latinoamericana en el campo comercial (Bitar, 1984), sufrió un vuelco sustantivo en los ochenta. La pérdida de importancia del mercado intralatinoamericano, así como la baja del comercio con Europa, fue compensada por un incremento sustancial de las relaciones comerciales con Estados Unidos.

A partir de 1986, Estados Unidos comenzó a disminuir el ritmo expansivo de sus importaciones. Por su enorme déficit comercial, su política económica tiende a reducir las importaciones, afectando a América Latina, cuyo superávit comercial con ese país bajó de 16 mil a 8 mil millones de dólares en 1986. Este hecho es inquietante para el futuro, pues cabe esperar un continuo ajuste de la economía estadounidense a fin de resolver sus déficit comercial y fiscal.

Esta situación también se manifiesta mediante medidas proteccionistas; si bien tienen carácter global, afectan particularmente a América Latina. Así, por ejemplo, las propuestas del diputado Gephardt, las resoluciones adoptadas por el Congreso en julio de 1987, la ley de

seguridad alimentaria (destinada básicamente a la Comunidad Europea), la ampliación del acuerdo de multifibras (que apunta básicamente al sudeste asiático), son todas manifestaciones de un proceso en despliegue y que limitará el comercio de América Latina con Estados Unidos en el futuro inmediato. Ya se aprecia que una alta proporción de los casos de derechos compensatorios se ha aplicado contra países latinoamericanos entre 1981 y 1987 (Council of the Americas, 1987).

Urge diversificar el comercio de América Latina, extendiéndolo a otras regiones. Es preciso adelantarse al estrechamiento de las importaciones de Estados Unidos.

En el campo financiero, la banca de ese país es responsable de alrededor del 35% de la deuda bancaria total de la región. Sin embargo, desde la perspectiva de esa banca, la importancia de América Latina ha decrecido apreciablemente desde 1982. El "riesgo" de los nueve mayores bancos de Estados Unidos en la región, como porcentaje de su capital, ha bajado desde 197% a fines de 1982 a 121% a fines de 1986, y la política es continuar este decrecimiento. Las estimaciones del Banco Morgan indican que para 1990 este grado de riesgo se ubicará entre 63 y 73% (Morgan Guaranty Trust, 1987).

En el Congreso se han presentado algunas propuestas que inciden sobre la deuda latinoamericana, entre otras la del senador Bradley. Así se pretende aliviar la carga financiera de América Latina, para así abrir nuevos mercados a las exportaciones de los Estados Unidos. Estas propuestas, sin embargo, han sido diluidas fuertemente en las discusiones recientes del Congreso y es poco plausible que surjan de allí medidas que impliquen una participación financiera muy distinta de la sugerida por el Secretario del Tesoro, Sr. Baker. Esta tendencia es nítida y constituye un hecho de gravedad para el futuro de la región. No se vislumbra un cambio en la tónica restrictiva de los fondos; si la situación no se modifica, persistirá una carga financiera insostenible para la región. El hecho de que América Latina aparezca como de menor importancia y que los bancos se protejan contra posibles pérdidas, a partir de la iniciativa del Citibank en julio de 1987, estimula una posición dura por el lado acreedor.

Sin embargo, también puede abrir una oportunidad para América Latina, en cuanto a replantear el debate en términos de una negociación política, como las que realizan entre sí los países del Grupo de los Cinco cuando se trata de cuestiones cambiarias, monetarias y fiscales que los afectan directamente.

### *Relaciones de América Latina con Japón*

Para Japón, América Latina también perdió importancia en la década de los ochenta. Esta situación deriva de las contracciones en las importaciones latinoamericanas como consecuencia de la deuda. En 1975,

la región absorbía el 8% de las exportaciones japonesas; en 1984, sólo el 4%. También ha disminuido como mercado para los productos nipones, aunque en forma más leve: en 1970, proveía aproximadamente el 7% de las exportaciones japonesas y en 1985, sólo el 5%.

Desde la perspectiva latinoamericana, la situación es diversa: Japón constituye un mercado de importancia, ha crecido como proveedor de la región y se ha mantenido como mercado para ella. Persiste, por lo tanto, un superávit japonés de 3 300 000 dólares en 1986.

Japón todavía es un mercado relativamente bajo para América Latina, si se compara con Estados Unidos y la Comunidad Europea. Sin embargo, es posible y necesario buscar una relación más fuerte con Japón y otros países del Asia y del Pacífico, para favorecer la diversificación.

Con Estados Unidos habrá mayores dificultades para las colocaciones latinoamericanas, pero el cuadro japonés es diferente. Por razones de ajuste en la economía mundial, ese país aplica medidas para incrementar sus importaciones. El JETRO, organismo cuya función era la promoción de exportaciones, ahora se ha volcado a la promoción de importaciones.

Los mayores competidores de América Latina ante el mercado japonés serán los países del sudeste asiático, que están aprovechando más intensamente este cambio de la política externa japonesa. En 1986, las colocaciones de la banca japonesa en América Latina fueron de aproximadamente 30 mil millones de dólares, algo más del 12% del total de la deuda latinoamericana con la banca privada. Es una cifra muy importante, tratándose de una sola nación.

A diferencia de lo ocurrido en la CEE y más recientemente en Estados Unidos, las disposiciones legales japonesas son más restrictivas para que los bancos constituyan provisiones contra riesgos en los países deudores. En consecuencia, la política de la banca japonesa ha sido bastante conservadora. No sólo ha bajado sus riesgos en la región; también disminuye su crédito comercial a los países que, a juicio de los japoneses, presentan una situación vulnerable. De esta forma se ha agudizado el ciclo restrictivo de las finanzas latinoamericanas.

En meses recientes, se ha informado de algunas iniciativas japonesas para recomprar deuda de sus bancos con América Latina y luego renegociar esos documentos con los países deudores. Sin embargo, estas ideas no se han precisado. Es predecible la continuación de una política conservadora en materia de colocaciones y el acoplamiento de la banca japonesa a la de Estados Unidos en la región, salvo que los países de América Latina adopten iniciativas nuevas y directas con Japón.

En inversiones extranjeras directas, Japón ha dado un salto espectacular en los últimos años, ampliando sostenidamente sus posiciones en el exterior, para compensar así su superávit comercial. Estas colocaciones han sido hechas en una proporción muy alta en Estados Unidos y en otros

países desarrollados, dejando de lado a los países en desarrollo. La importancia relativa de las inversiones directas en América Latina ha decrecido para el Japón, mientras aumenta considerablemente en las naciones avanzadas.

Sin embargo, debe tenerse presente que los ajustes económicos impulsados por Japón incrementarán sus inversiones en el exterior. Esta política ya está en aplicación; por lo tanto, se abren nuevas posibilidades para América Latina. La composición regional de estos flujos, no obstante, dependerá de un eventual cambio de destino de los fondos japoneses. Si se modifica la relación con Estados Unidos, esos recursos estarían disponibles para ser colocados en otras áreas. Estados Unidos se ha transformado en el más grande receptor de inversión extranjera del mundo. En el período 1984-1985, recibió cerca del 40% del total de los flujos mundiales de inversión extranjera. Para Japón, sus colocaciones en ese país podrían alcanzar un porcentaje tan elevado que les resultara conveniente diversificarse hacia otras regiones.

En suma, tanto en el campo comercial como en la inversión extranjera directa, América Latina podría tener potencialidades interesantes hacia el Pacífico en el futuro, que compensaran la fuerte concentración producida con Estados Unidos.

#### *Relaciones de América Latina con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)*

Siempre se pensó en el CAME como un área de expansión para el comercio de América Latina. Desde fines de los años sesenta, la CEPAL y otros organismos latinoamericanos exploraron esa posibilidad y muchos gobiernos han firmado convenios con la URSS y otros países de Europa oriental. Sin embargo, las relaciones han sido escasas. Para los países del CAME, en 1983, América Latina representaba sólo el 0.6% de sus exportaciones y el 2.4% de sus importaciones, generándose un superávit favorable a la región.

Para América Latina, los países socialistas han tenido una importancia relativamente estable y baja; en 1983, sólo el 2.2% de las importaciones latinoamericanas provinieron del CAME y un 5.1% de las exportaciones de la región fueron a esas naciones (Vera Castillo, 1987).

En el campo financiero, las relaciones son muy limitadas, debido a la ausencia de organismos financieros y bancos de esos países en el sistema internacional. Los financiamientos se dirigen a operaciones de inversión o de comercio entre Estados. Tampoco hay presencia en materia de inversión extranjera directa. Por lo tanto, el grueso de las relaciones se ha verificado en el terreno comercial, con operaciones limitadas a algunos productos y con algunos Estados.

No obstante, en el futuro América Latina podría elevar sus relaciones, teniendo en cuenta los importantes cambios en el mapa de la economía mundial. Tanto América Latina como el CAME, y la URSS en particular, entran en un período de transformaciones. Estas se proyectarán hacia fines del siglo y pueden cambiar las relaciones entre las partes. América Latina debate y busca nuevas estrategias de desarrollo para una inserción autónoma en la economía mundial, y la URSS lleva a cabo importantes reformas económicas que tendrán repercusiones en sus relaciones económicas externas.

Es necesario explorar cuáles son las nuevas opciones abiertas a la URSS y los demás países de Europa oriental en el sistema económico internacional, cuáles sus prioridades, sus políticas económicas internacionales y las reacciones posibles de los otros actores de la economía mundial. Una cuestión clave para el sistema económico internacional son las normas que regulan su funcionamiento, y éstas han sido definidas básicamente por Estados Unidos y los otros miembros del Grupo de los Cinco (Alemania, Japón, Francia e Inglaterra). En este terreno la URSS y los países socialistas han estado, en general, relativamente ausentes.

Como la economía latinoamericana depende de variables que resultan de procesos globales (tasas de interés, normas para comercio de bienes y servicios, barreras al comercio de productos agrícolas, precio de materias primas, flujo de inversión directa, centros financieros internacionales, por ejemplo), la evolución de esas variables y las políticas que las afectan son del mayor interés.

Por lo tanto, una participación más activa de la URSS y otros países socialistas en la economía mundial incidirán sobre los procesos globales, las decisiones económicas mundiales y la marcha de los mercados, y por esa vía tendrán creciente importancia para América Latina.

Para nuestra región, la diversificación de su comercio es una prioridad, al igual que la diversificación de sus relaciones financieras, tecnológicas e industriales. Por lo tanto, las relaciones renovadas con los países socialistas son importantes, pero deben ser vistas en la perspectiva de la inserción de la URSS, de los demás países del CAME y de América Latina, en la economía mundial.

## **II. El funcionamiento de la economía mundial y la inserción de América Latina**

Dos fenómenos se destacan en el funcionamiento de la economía mundial. El primero es el reforzamiento del núcleo económico dominante de los países industrializados y la consiguiente elevación del intercambio comercial, financiero, de inversiones y tecnológico entre ellos. En medio de un acelerado proceso de globalización y de incremento de la interdependencia, estas modificaciones afectan a América Latina de una manera

nunca vista. Las transformaciones productivas constituyen una "onda larga", que ha cambiado el mapa económico mundial y los flujos internacionales.

El segundo fenómeno es un desajuste significativo entre los países industrializados; desequilibrios fiscales y comerciales que son un importante elemento de inestabilidad. La coordinación política y económica de los países industrializados se ha fortalecido, pero los resultados han sido magros. El carácter crónico de estos desajustes y la debilidad de los mecanismos de coordinación genera el riesgo de oscilaciones en las principales variables económicas que dañan a la región.

El primer fenómeno, la transformación productiva, ha gestado un dinamismo de largo alcance en las economías industriales. Sin embargo, este impulso se ve frenado por desequilibrios que limitan el ritmo de crecimiento. Esto explica el escaso ritmo de crecimiento de los países industrializados, donde se aprecia un decrecimiento desde 1984. Como consecuencia, el comercio mundial también ha disminuido su ritmo de crecimiento.

#### INDICADORES DE LA ECONOMIA MUNDIAL

(Tasa de crecimiento en porcentaje)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producto países industrializados	1.3	1.4	-0.4	2.7	4.7	3.0	2.4
Producto mundial	2.1	1.8	0.6	2.6	4.4	3.1	2.9
Comercio total	-	0.6	-2.4	3.1	8.5	3.4	3.5
Comercio manufacturero	5.9	4.0	-1.4	4.9	11.7	5.4	3.0

Fuente: GATT, FMI, CEPAL.

Las perspectivas para 1987 son aún más limitadas. Se observa entonces un crecimiento lento, sin recuperación. Además, las alteraciones productivas han mermado el efecto de arrastre sobre el comercio internacional que tiene el crecimiento de las economías industrializadas. Esta situación es aún peor para los productos primarios, agrícolas y minerales, que exporta América Latina. Estados Unidos, fuente principal de los desequilibrios, ha dejado de ser una locomotora que arrastre el resto de la economía mundial. Este cuadro se ha manifestado a través de un deterioro persistente de los términos del intercambio.

#### *El ajuste de la economía de los Estados Unidos*

Lo que determinará el curso de la economía mundial en los próximos años, serán las políticas económicas domésticas e internacionales que adopte este país y las demás potencias industriales para reducir los desajustes espectaculares que persisten entre ellos. Esta es la preocupa-

ción principal de esos gobiernos y las medidas que adopten repercutirán sobre la región, sin que ésta puede influir mayormente en la definición de esas decisiones.

De ahí que hoy una tarea prioritaria consista en el seguimiento de las políticas de ajuste en Estados Unidos y las réplicas japonesa y alemana. Asimismo, es imprescindible para los latinoamericanos conocer la forma como estos ajustes se transmitirán al resto de la economía mundial y a las economías latinoamericanas.

Los déficit gemelos, comercial y fiscal estadounidenses, han resultado más rígidos de lo imaginado. Si bien la devaluación del dólar fue controlada y los diferenciales de tasas de interés entre Estados Unidos y los demás países industrializados se han mantenido bajo control, los efectos de las medidas adoptadas han sido mucho más débiles de lo que sus diseñadores imaginaron en un comienzo.

Estados Unidos ha incrementado su déficit comercial, alcanzando a 148 mil millones de dólares en 1986. Esta cifra corresponde casi exactamente al superávit comercial de Alemania y Japón, que ese mismo año llegó a 143 mil millones de dólares. Ese año hubo una suerte de simetría en la asimetría.

#### DESEQUILIBRIOS COMERCIALES

(En miles de millones de dólares)

	1985	1986
Déficit comercial de Estados Unidos		
Superávit comercial	-124	-148
Alemania y Japón	85	143

La contraparte de este equilibrio es un superávit de ahorro de Alemania y Japón y un déficit de ahorro de Estados Unidos. Este desajuste ha desatado hacia ese país un flujo de capitales de enorme magnitud, que le ha permitido cerrar la brecha fiscal. ¿Puede persistir esta situación?

Sorprende que entre 1985 y 1987 se haya producido una corrección cambiaria superior al 40% en el dólar, respecto del yen y las monedas europeas. A pesar de ello, el déficit comercial norteamericano y la contraparte en el superávit japonés-alemán, no han decrecido.

Esto se explica, en parte, porque sólo el 45% del comercio de Estados Unidos se realiza con Alemania y Japón. Con América Latina y el sudeste asiático, Estados Unidos realiza el 35% de su comercio, y con estos países no hubo devaluación significativa. En consecuencia, la real devaluación del dólar, medida con una adecuada ponderación de su comercio, es bastante inferior al 40%.

Otra razón es la rigidez de la estructura productiva estadounidense. Después de tantos años de reducción de importaciones, de lento creci-

miento de la productividad, se crearon hábitos de consumo de productos importados y nuevos canales de comercialización, factores todos que han retardado considerablemente la capacidad de reacomodo.

Se puede afirmar que el ajuste comercial será lento y, por lo tanto, necesitará de medidas complementarias. Esto eleva los riesgos de recesión y de políticas proteccionistas en Estados Unidos.

En efecto, si no se produce una corrección rápida y regulada de estos desequilibrios, podría verificarse una caída descontrolada del dólar. De allí que para Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, la principal preocupación sea la mantención de las relaciones entre las monedas que se logró durante 1987. Para conseguir esa estabilidad, el Federal Reserve aumentó las tasas de interés y paralelamente, a pesar de muchas resistencias, el Bundesbank y el Banco de Japón bajaron las suyas, para contribuir a una cierta revalorización del dólar. Estas medidas se adoptaron a pesar de que tanto alemanes como japoneses consideran que su liquidez interna es satisfactoria y que esas bajas de interés podrían elevarla, creando otro tipo de presiones.

¿Puede durar este tipo de acuerdo? Actuar únicamente sobre la tasa de interés para mantener la relación de cambio, tiene límites. Una elevación mayor de esas tasas en Estados Unidos puede frenar más el crecimiento. En 1986 no ingresaron a ese país capitales privados suficientes para saldar el déficit fiscal (se necesitan a lo menos 100 mil millones de dólares) y han tenido que intervenir los bancos centrales de los países desarrollados para completar los recursos necesarios, evitando que Estados Unidos se vea obligado a recurrir a nuevas alzas.

Frente a esta situación es evidente la necesidad de medidas fiscales bastante más activas. Aquí es donde se aprecia la mayor descoordinación entre los países industrializados. Por un lado, el Presidente Reagan y su equipo se resisten a la elevación de impuestos; por otro, japoneses y alemanes han sido reacios a bajar los impuestos, para evitar un incremento de sus déficits fiscales. Las elecciones presidenciales en 1988 también serán un factor de importancia que puede retardar las medidas correctivas, en cuanto no se creen condiciones propicias ni para subir impuestos ni para rebajar gastos.

El crecimiento de la CEE y de Japón fue ayudado en los últimos años, en buena parte, por las exportaciones a Estados Unidos. Ellas explican al menos la mitad de la tasa de crecimiento del producto en esos países en el período 1983-1985, no así la demanda interna, que creció lentamente. Ahora ocurre lo inverso: Estados Unidos está bajando sus importaciones y no será un locomotora. Persigue lo contrario: que el rol de locomotora lo asuman Japón y Europa, pero éstos no tiene el mismo efecto de arrastre.

Por lo tanto, existen sólidas razones para concluir que el ritmo de crecimiento de los países desarrollados será más lento, con efectos negativos para el crecimiento de América Latina (Brender, 1987).

### *El ajuste japonés*

El superávit japonés también ha tenido una lenta corrección. En 1986, el superávit comercial con Estados Unidos creció de 39 a 51 mil millones de dólares y con la CEE pasó de 10 mil millones en 1985 a 17 mil millones en 1986.

La debilidad de estas correcciones ha mantenido una tensión en los mercados financieros y una presión en el comercio. Para Japón, las exportaciones a Estados Unidos representan el 35% del total. Por lo tanto, lo que acontezca en ese país es de importancia vital para el Japón y es de prever que por la exigüidad de los ajustes, las presiones de Estados Unidos se acentuarán (SELA, 1987a).

Desajustes que subsisten un tiempo tan largo generan a su vez una serie de otros fenómenos financieros en la economía mundial. Así, Japón se transformó a partir de 1985 en el primer acreedor mundial: sus acreencias totales llegaron en 1986 a cerca de 130 mil millones de dólares. El 25% de las colocaciones de la banca mundial se originan en bancos japoneses, mientras que Estados Unidos sólo representa el 18%.

Igualmente, ha habido una expansión importante de colocaciones japonesas en Estados Unidos. En 1985, el 44% de la inversión japonesa directa y en cartera se ubicó en ese país.

Esta posición acreedora del Japón hace más difícil la corrección de su superávit en cuenta corriente: Japón está comenzando a recibir utilidades e intereses por un monto significativo de sus colocaciones en el mercado internacional.

Es posible afirmar que el ajuste vía devaluación resulta muy lento y seguir depreciando el dólar aún más es bastante difícil en el cuadro actual. Un estudio reciente de Estados Unidos muestra que si Japón removiera todas sus barreras al comercio, tanto arancelarias como no arancelarias, provocaría un incremento de las exportaciones norteamericanas entre 5 y 8 mil millones de dólares. Esta cifra no es tan contundente en vista del déficit acumulado (Moneta, 1987).

Por su parte, los europeos tampoco piensan que el ajuste de monedas ayude a reducir sustancialmente el déficit nipón y que las medidas de apertura realizadas por Japón sean débiles. Los europeos temen, además, que si Estados Unidos no corrige su déficit e implanta barreras proteccionistas a los productos japoneses, ello acarrearía nuevas presiones sobre la CEE, pues los productos japoneses que antes iban a Estados Unidos podrían desviarse hacia Europa.

Las presiones norteamericanas y europeas han provocado una reacción japonesa. Un primer paso de importancia fue el lanzamiento del llamado Plan de Acción de 1985. Contempla la reducción de aranceles, la

apertura del mercado financiero, las desregulaciones del mercado y la apertura de las compras estatales a empresas no japonesas.

Este proceso ha sido lento, tanto por el debate político como por la adopción de las disposiciones legales correspondientes. Ello llevó a Estados Unidos a adoptar medidas proteccionistas más duras, exigiendo acciones que incrementen la demanda interna japonesa, para lograr así una mayor colocación de productos norteamericanos en Japón y la reducción del desequilibrio entre ambos países.

Las renovadas presiones llevaron en mayo de 1987 a la adopción en Japón de un *plan de emergencia*, especialmente dirigido a incrementar la demanda interna. Este plan consiste en un conjunto de medidas económicas que involucran cerca de 42 mil millones de dólares, de los cuales estarían comprometidos 35 mil millones en obras públicas y reducción de impuestos. Además, se contempla la importación adicional de productos manufacturados por mil millones y el adelanto del cumplimiento de compromisos para apoyar al Tercer Mundo (ODA) por unos 7 600 000 de dólares. El objetivo del plan es que la demanda interna sea el motor del crecimiento, incrementándose en 5% en 1988, y conseguir así un crecimiento de la economía de un 3.5%, aproximadamente.

Junto a estas medidas fiscales y comerciales, el debate japonés es más extenso. La pregunta es cuál es la mejor estrategia para crecer en el nuevo contexto internacional. Es interesante observar las proposiciones de la Keindanren (Federación de empresarios). Contemplan una estrategia para incrementar el valor agregado, un aumento de las importaciones de piezas y partes, una reducción de costos y de personal, la reorganización de la subcontratación por las propias empresas contratistas y una expansión de la economía hacia el exterior. Esta institución contempla un período de dos a tres años para ajustarse a una paridad de 150 yenes por dólar.

Adicionalmente, proponen que el gobierno expanda la demanda interna, reduciendo impuestos directos y a las utilidades; realice planes de obras públicas, de educación, de tecnología, de vivienda y de infraestructura; desregule la agricultura; facilite los ajustes para la reconversión de la mano de obra, y establezca la paridad yen/dólar.

La revisión de estos antecedentes revela que el proceso es lento y por consiguiente existe un riesgo de mayores tensiones. También se aprecia que en Estados Unidos y Japón se asigna poca importancia al Tercer Mundo en las discusiones sobre coordinación de políticas.

Esto es más acentuado en el caso japonés. Ese país parece no tener conciencia de la magnitud de su poder económico y de las responsabilidades globales que éste conlleva.

### III. El impacto en América Latina

La coordinación de políticas se concentra en los problemas prioritarios de los países desarrollados. No se consideran, sino marginalmente, los temas agudos de los países deudores. Lo que a éstos les ocurre es un subproducto de los fenómenos globales y de las políticas económicas de los grandes países industrializados.

#### *Una espectacular succión de recursos financieros*

Las medidas diseñadas específicamente para la región tienen un carácter secundario y son concebidas como paliativo. Así, por ejemplo, la iniciativa Baker no forma parte de las negociaciones en el Grupo de los Cinco. La decisión es tomada por Estados Unidos, con el silencio de la CEE y Japón.

La llamada iniciativa Baker, lanzada a fines de 1985, fracasó en su diseño inicial. Los supuestos sobre el comportamiento de los bancos privados no se cumplieron; éstos continuaron reduciendo su riesgo en la región y los organismos multilaterales han colocado recursos insuficientes.

Los aportes del FMI, del BID y del Banco Mundial han decrecido en los últimos años: la contribución neta ha bajado de 8 400 millones de dólares en 1983 a 970 millones en 1986.

#### TRANSFERENCIAS NETAS A AMERICA LATINA DEL FMI Y DEL BANCO MUNDIAL

*(En miles de millones de dólares)*

	1983	1984	1985	1986
FMI	6.9	3.9	1.5	0.15
Banco Mundial	0.8	1.1	0.7	0.3

Fuente: FMI, Banco Mundial en SELA 1987: "América Latina en la economía mundial; problemas y perspectivas".

La inversión extranjera directa también se contrajo. A partir de 1983, el efecto neto (inversión extranjera directa menos utilidades) ha sido negativo.

#### INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN AMERICA LATINA

*(Millones de dólares)*

	1981	1983	1985
IED (excluye reinversión de utilidades)	4 569	2 166	2 668
Remesas	2 896	2 581	2 970
Neto	1 673	-415	-302

Fuente: FMI.

Resulta casi inconcebible la baja contribución de los organismos multilaterales y la negativa inversión extranjera directa, mientras los bancos comerciales succionan recursos de América Latina en volúmenes jamás vistos y por tiempos más prolongados que nunca.

El balance comercial de América Latina se ha venido reduciendo de 39 400 millones de dólares en 1984 a 33 500 en 1985 y a 18 400 en 1986. Para 1987 se estima un superávit comercial de 21 500 millones, derivado en gran medida de la recuperación del precio del petróleo (CEPAL, 1987). Simultáneamente, en el período 1982-1986, la transferencia neta de recursos al exterior alcanzó a 132 000 millones, es decir, casi un tercio de la deuda externa total de la región. En 1987, esta transferencia se estima en unos 12 000 millones adicionales (CEPAL, 1987).

Todo este cuadro ha tenido un impacto grave sobre la inversión de América Latina. Se produce casi una correspondencia exacta entre la disminución de la tasa de inversión y el incremento de las transferencias netas de recursos al exterior. Entre 1980 y 1985, la transferencia neta de recursos al exterior creció en el equivalente al 6.7% del producto interno bruto de la región. En el mismo lapso, la inversión bruta bajó en el equivalente a un 6.4% del producto interno bruto. En otras palabras, estamos en presencia de un efecto directo negativo de transferencias de recursos al exterior por encima de la tasa de inversión (A. Fishlow, 1987).

Es difícil imaginarse cómo puede sostenerse esa situación por más tiempo.

### *Nuevas medidas de los países desarrollados hacia América Latina*

Después del fracaso de la Iniciativa Baker, se ha diseñado un nuevo "plan" que contiene tres elementos principales: a) elevar los créditos de los organismos multilaterales, especialmente aquéllos de libre disposición como los préstamos para ajuste estructural (SAL) del Banco Mundial, creados en 1980, y como el servicio financiero de ajuste estructural (SAE) del FMI, creado en 1986, b) la definición de un nuevo "menú" para los bancos privados, que contempla el acceso de los países en desarrollo a través de bonos en el mercado mundial, con la garantía de los bancos comerciales, la conversión de deuda externa en activos, tema predilecto de la banca extranjera, y otras fórmulas, como el co-financiamiento con organismos multilaterales y financiamiento directo para proyectos de inversión, y c) una creciente presión sobre los países en desarrollo para realizar el "ajuste estructural", en el sentido particular de la "liberalización-privatización" de las economías de la región.

En sus planes de acción, los japoneses han incorporado recursos adicionales para los países en desarrollo. No obstante, hasta aquí han reducido su crédito bancario a la región y también su crédito a las exportaciones.

Su posición es distante hacia América Latina, porque otorgan prioridad al sudeste asiático. Con todo, han señalado su intención de disponer de recursos para comprar la deuda de los bancos japoneses en América Latina y renegociarla con los gobiernos latinoamericanos. Esta medida, anunciada hace varios meses, no tuvo seguimiento. Más importancia ha tenido la decisión de asignar fondos especiales en el BID, el Banco Mundial y el FMI para créditos a países en desarrollo.

En el campo comercial se aprecia una actitud cada vez más dura. Estas medidas están dirigidas a todos los países, pero tienen fuertes consecuencias para América Latina.

En julio de 1987, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por 290 contra 137 votos, y el Senado por 71 contra 27, un conjunto de medidas para modificar las leyes de comercio. Las medidas se apilan en 900 páginas. Entre ellas se establecen límites a la producción de alimentos y minerales para evitar sobreproducción; contienen propuestas drásticas para la aplicación de derechos compensatorios y medidas antidumping.

Al igual que europeos y japoneses, Estados Unidos ha adoptado una postura más agresiva en el campo de la propiedad intelectual; exige apertura y liberalización de los servicios, amenazando con represalias a quien no los cumpla. Esto también tendrá efectos importantes sobre América Latina.

### *Impacto sin precedentes*

El análisis de la economía mundial revela tendencias que agravan las preocupaciones tradicionales de América Latina. Hoy se observan tres hechos de una intensidad mayor que la histórica:

1. Un continuo cambio en la situación del comercio internacional de América Latina, derivado de una revolución tecnológica cuyo alcance no tiene precedentes. Este cambio afecta a las materias primas de la región, provocando un persistente deterioro de los términos del intercambio. La estructura productiva de América Latina es pobre y no se ha adaptado con rapidez a los cambios mundiales.

2. Una transferencia neta de recursos al exterior de una magnitud espectacular, jamás vista en la historia de esta región.

3. Un hecho nuevo, cual es el intento masivo por parte del gobierno de Estados Unidos y de los organismos multilaterales, de llevar a cabo su propio "ajuste estructural" en América Latina, desde afuera y en el sentido muy peculiar de desregulación, privatización y liberalización.

La región no resolverá sus problemas dentro del marco internacional actual ni con las políticas que pretenden imponerse desde el Norte. Los problemas se resolverán mediante un esfuerzo interno mucho mayor que en el pasado.

#### IV. Una respuesta Latinoamericana

##### *Estrategia común de largo alcance*

Sólo con una estrategia de largo alcance se supera una situación de marginalidad y vulnerabilidad como la actual. Si bien el debate está presente, tal estrategia no es clara, ni a nivel nacional, ni menos regional.

Si en 1982 la crisis financiera sorprendió desprevenidos a los gobiernos de América Latina, éste no es el caso de 1987. Si entonces se creyó en los escenarios optimistas anunciados por el Gobierno de Estados Unidos y los organismos multilaterales, si se pensó que la economía mundial se recuperaría, que las exportaciones crecerían, y el flujo de créditos bancarios se normalizaría a corto andar y que la inversión extranjera directa fluiría abundante, en 1987 no hay argumentos para sostener una visión optimista y, por ende, para persistir en una actitud pasiva.

El análisis global señala lo contrario. El escenario más posible es recesivo, el comercio externo crecerá poco (el estadounidense menos), los bancos continuarán reduciendo su grado de riesgo y pretenderán seguir succionando recursos netos de América Latina.

Entonces, ¿qué hacer?

No todos los países reaccionarán igual y sería retórico postular una acción conjunta latinoamericana. Los vínculos económicos mexicanos son distintos de los de los países sudamericanos. Su interconexión con Estados Unidos es creciente y se va conformando una economía en el norte de América que involucra más a México. En tales circunstancias, ese país adecuará su política económica internacional de una manera distinta que otras naciones de América del Sur.

Sin embargo, hay criterios generales y acciones comunes en áreas específicas que favorecen a *todos* los países de la región. Sobre estas coincidencias debe centrarse el análisis.

##### *Los objetivos básicos*

En el cuadro mundial vigente, América Latina debe seguir una política que satisfaga dos objetivos: a) reducir el impacto de las oscilaciones externas (variaciones de intereses, paridades cambiarias, precios de las materias primas, crecimiento del comercio, . . .) y b) crear una dinámica interna para crecer apoyándose en las exportaciones, especialmente manufactureras, y en el mercado nacional, sustentada en un esfuerzo de ahorro e inversión interno para cambiar la estructura productiva.

Un freno al impacto externo adverso podría lograrse si se modificaran sustantivamente algunas políticas económicas internacionales de los países industrializados. Esto es muy difícil. La lógica que inspira la coordinación de sus políticas es la reducción de los desequilibrios existen-

tes entre ellos. América Latina es marginal y casi no cuenta. Otro camino es modificar el modo de acoplamiento de la región a la economía mundial. Es la posibilidad sobre la cual debe concentrarse el esfuerzo regional.

El modo de acoplamiento se altera, en primer lugar, acelerando la tasa de crecimiento. Sólo creciendo se pueden "atraer" capitales para inversión y mejorar la "atmósfera" de la que hablan los bancos e inversionistas foráneos.

Pero crecer exige invertir más. La tasa de inversión tiene que elevarse, al menos, un 5% adicional sobre el producto interno bruto, monto que corresponde casi exactamente a la transferencia neta de recursos al exterior durante los últimos cinco años. Por lo tanto, la suspensión de la transferencia neta de recursos es el factor primero para modificar el modo de acoplamiento.

La renegociación de la deuda supone un cambio a fondo. Las medidas parciales propuestas por los bancos extranjeros son inadecuadas. Tanto la exigencia de retornar primero los capitales fugados, formulada en 1985 y ya casi abandonada, como la actual de convertir deuda en activos, son poco relevantes, y esta última conlleva altos riesgos para la región. Las conversiones amenazan con desnacionalizar, sin aportar recursos frescos, ni gestión ni tecnología, en la medida en que sean bancos que adquieren activos con un criterio de diversificación de portafolio y no de inversión para el desarrollo, con vistas al largo plazo. En este tema es imprescindible la concertación de una política latinoamericana común.

La cuestión de la deuda tiene una solución política. Así acontece con los países desarrollados. En efecto, las discusiones del Grupo de los Cinco en materias fiscal, cambiaria, de tasas de interés, etc., se resuelven políticamente; no a través del mercado. El mercado se emplea como mecanismo de ajuste, una vez resuelta políticamente la dirección del ajuste. Lo mismo debe hacerse con la deuda. Allí cabe la concertación para potenciar el limitado poder político de los países latinoamericanos.

El segundo elemento estratégico para modificar el modo de acoplamiento es el cambio en la estructura productiva, elevando la productividad y la competitividad, para aumentar las exportaciones manufacturadas y la sustitución "eficiente" de importaciones de bienes y servicios. Esta transformación estructural permitiría reducir el impacto negativo del cambio tecnológico sobre la demanda de materiales primarios, minerales, productos agrícolas y combustibles.

Tal objetivo implica una nueva política industrial y tecnológica con especialización y selectividad. En el campo externo es preciso penetrar en los "intersticios" que se abren en la estructura industrial mundial, para ganar posiciones cuando se producen desplazamientos de las fuerzas económicas internacionales.

Las exportaciones manufactureras son un objetivo prioritario. América Latina representa muy poco de las exportaciones manufacturadas.

ras del mundo, alrededor del 2%. Por lo tanto, hay espacio para crecer, aunque la economía mundial se expanda levemente, si este comercio va dirigido a productos y regiones donde hay más holgura. El proteccionismo lo obstaculizará, pero no lo bloqueará. Flexibilidad e innovación son condiciones imprescindibles.

También es esencial crear un sistema de apoyo que estimule a las empresas a elevar su eficacia. Las nuevas políticas de desarrollo deben atender las condiciones específicas que hacen posible el crecimiento de empresas competitivas. Las medianas tienen amplio espacio, pero requieren de un sistema de apoyo técnico-productivo, en cuya articulación al Estado le cabe un papel motor, como lo muestra la experiencia de los países industrializados. Hay que atender más el "nivel micro" y mejorar el entorno en el cual se desenvuelve la actividad empresarial.

Las exigencias de un cambio estructural recaen principalmente sobre la calidad de los recursos humanos. Por lo tanto, la investigación, la gestión y la comercialización internacionales requieren de un intenso proceso educativo. Ahí está la clave para el siglo XXI.

El tercer factor es la ampliación del espacio latinoamericano. Sin desconocer las limitaciones, es evidente que un comercio intrarregional que apenas sobrepase el 10% del comercio externo total de la región, es absurdamente bajo. Mientras en la Comunidad Europea la proporción del comercio intracomunitario se acerca al 60% del total y ha ido en aumento, en América Latina es muy bajo y ha venido decreciendo.

Hay también múltiples vías para activarlo. No es una cuestión de carencia de fórmulas operativas. Sin duda hay que buscar enfoques pragmáticos y flexibles, pero la carencia principal es de voluntad política, instituciones y lugares de decisión donde prevalezca esa voluntad política conjunta.

Un cuarto objetivo para alcanzar un nuevo acoplamiento es la diversificación urgente del comercio hacia las áreas de más potencial, adaptándose al nuevo mapa de la economía mundial.

La expansión del Pacífico, donde Japón tendrá un papel más activo como importador de bienes y exportador de capitales, la búsqueda de nuevos espacios en los países del CAME, que llevan a cabo importantes reformas económicas, el fortalecimiento del comercio Sur-Sur, el cambio de la composición del comercio con la Comunidad Europea y con Estados Unidos, son todos criterios complementarios para orientar el comercio exterior de la región.

### *La redefinición del concepto de integración*

A pesar de su decaimiento cuantitativo, la base de la cual se parte para integrarse a futuro es mucho más elevada que en el pasado. Hay experiencias, contactos e instituciones mucho más desarrollados. La nueva realidad mundial obliga a ir más allá de una integración restringida

a lo económico, y menos aún a lo comercial, como se ha concebido tradicionalmente. El concepto debe ampliarse.

Los países latinoamericanos deben enfocar el proceso con un énfasis político más elevado. La concertación de políticas económicas internacionales de los países de la región es un tema en ascenso, como también el de aquellas políticas nacionales con impacto externo. La investigación tecnológica conjunta es otro campo de alta significación. La adopción de posturas comunes frente al tema de los servicios, de la deuda externa, de una moneda latinoamericana, frente a los movimientos de capitales, etc., son tareas urgentes.

El campo es más extenso que antes. Su materialización depende de los actores sociales y económicos. Es indispensable entonces poner en movimiento todas las organizaciones públicas y privadas y lograr una mayor participación y conciencia de los pueblos latinoamericanos sobre esta exigencia.

Un elemento principal para ampliar el espacio latinoamericano es el intercambio humano, tecnológico, educacional. Un campo de gran perspectiva para alentar más avances consiste en acelerar el flujo de científicos, profesores, técnicos, dirigentes de trabajadores y de empresarios dentro de la región. Es imprescindible afianzar un espacio común en el campo educacional, técnico y político.

#### *El eje es el esfuerzo interno*

Los lineamientos anotados refuerzan una idea clave: América Latina debe revitalizar su esfuerzo interno y, a partir de allí, modificar su relación financiera y productiva internacional. A servir ese propósito debe condicionarse el pago de la deuda, las negociaciones en el GATT, la política de servicios, la coordinación de políticas internacionales.

Sin embargo, mientras se logran los cambios más profundos, es preciso establecer mecanismos de amortiguación que reduzcan desde ahora el impacto adverso de oscilaciones internacionales no controlables por las naciones latinoamericanas.

En tanto que se cumplen las tareas de largo plazo, es preciso neutralizar, con fondos financieros adecuados, al menos dos efectos: la subida de la tasa de interés y la baja de precio de las materias primas. El establecimiento de cláusulas de contingencia que liguen estrechamente esas dos variables en las negociaciones de la deuda externa, es una fórmula ya utilizada y que puede perfeccionarse.

El dilema, en fin, no es ni Albania ni Singapur. Ni el cierre autárquico ni el aperturismo total son salidas posibles. Más que antes, el esfuerzo debe ser interno. La atención a las exportaciones no debe desviar la vista de la existencia de grandes mercados internos, cercenados por una distribución inaceptable del ingreso y de la riqueza. Hay un espacio espectacular para crecer. Para el año 2000, América Latina superará los

500 millones de habitantes, casi duplicando la población de Estados Unidos. Hay grandes carencias y grandes posibilidades. El mercado interno constituye una base potencial de envergadura. El bienestar de las mayorías no se conquista sólo como efecto indirecto de una estrategia puramente exportadora, por eficaz que ésta sea. Un mercado regional ampliado es una plataforma irremplazable.

#### Notas

<sup>1</sup>Datos del Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) y Rosales (1987).

<sup>2</sup>Cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), citado en SELA (1987, cuadro 41).

#### Referencias bibliográficas

- Bitar, Sergio (1984): United States, Latin American Relations, Shifts in Economic Power and Implications for the Future. *Journal of Inter-American Studies*, vol. 26, Nº 1, febrero.
- Brender, Anthon (1987): La coordinación de las políticas económicas: un cascarón cada vez más vacío. *Capítulo SELA*, Nº 16. Caracas, abril-junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987): *Panorama Económico de América Latina, 1987* (LC/G.1481). Santiago de Chile.
- Council of the Americas (1987): *Washington Report*, agosto-septiembre.
- Fishlow, A. (1987): *La deuda externa y su impacto en América Latina*. Caracas, SELA, agosto, mimeo.
- Leiva, Patricio (1987): *Comercio de la Comunidad Europea con América Latina*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), mayo.
- Moneta, Carlos (1987): *La reestructuración de la economía japonesa y sus efectos en las relaciones con América Latina*. Caracas, SELA.
- Morgan Guaranty Trust (1987): *World Financial Markets*, julio.
- Rosales, O. (1987): "América Latina y algunos cambios recientes en la economía mundial", ILPES. Documento presentado al Seminario sobre el papel de la integración en el desarrollo económico y social de América Latina, organizado por UNITAR y la Academia de Ciencias de la URSS. Moscú, septiembre de 1987.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1987): *América Latina en la economía mundial; problemas y perspectivas*. México, D.F., cuadro 41.
- (1987a): *La evolución de la economía mundial y el desarrollo de América Latina y el Caribe*. Caracas, agosto, mimeo.
- Vera Castillo, Jorge (1987): *Potencialidades y perspectivas del comercio internacional de servicios en el marco de las relaciones económicas entre los países miembros del CAME y los países de América Latina y el Caribe: un estudio preliminar y exploratorio* (LC/R.593). Santiago de Chile, CEPAL.

## D. RELACIONES ECONOMICAS INTRARREGIONALES DE AMERICA LATINA

---

### COMERCIO INTRARREGIONAL E INTEGRACION ECONOMICA : CRISIS Y TENDENCIAS RECIENTES

*Germánico Salgado*

“La aceleración del crecimiento depende fundamentalmente del propio y deliberado esfuerzo de estos países, de su firme decisión de combinar racionalmente sus fuerzas vitales en una política de desarrollo, de su aptitud para derivar enseñanzas de su propia experiencia y anticipar previsoramente los hechos por venir, y también en alto grado de un claro convencimiento de que sólo por una vinculación cada vez más estrecha entre ellos —en el ámbito de un mercado común— podrán los países latinoamericanos cumplir sus propios designios de desarrollo nacional.”

Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la Segunda Reunión del Comité Especial para estudiar la formulación de nuevas medidas para la cooperación económica, de la Organización de Estados Americanos (Buenos Aires, abril de 1959).

“Si las perspectivas de los centros no son auspiciosas para el intercambio con la periferia ¿por qué seguir desperdiciando el considerable potencial del comercio recíproco? ¿Es razonable seguir insistiendo en una liberalización del intercambio con los centros cuando apenas hemos logrado liberalizar tímidamente el intercambio entre países de la periferia?”

Dr. Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981.

Algo más de 20 años separan los momentos en que Don Raúl Prebisch escribió las dos citas que encabezan este artículo. La primera cerraba un discurso que sonaba casi como una arenga cuando América Latina se aprestaba a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La segunda cita reflexiona sobre la contradicción entre lo que reclamábamos a los países ricos en el comercio y lo poco que habíamos sido capaces de hacer con nuestro propio intercambio.

Estas últimas frases se escribieron cuando estábamos ya en el umbral de la crisis financiera y era evidente que se iniciaba uno de los períodos más angustiosos de la historia de la región.

De 1959 a 1981, América Latina había recorrido una experiencia rica en lecciones que hoy debemos aquilatar. Había vivido el auge y el ocaso de modelos de desarrollo cuyas limitaciones Don Raúl Prebisch había anticipado con clarividencia muchos años antes. Mientras en 1959 era una región líder del mundo en desarrollo y su portavoz casi obligado, en 1981 se había convertido en parte de una clase media baja internacional que no pertenece a ninguno de los tres mundos y no encuentra en sus problemas la solidaridad de ninguno de ellos. Ha perdido radicalmente importancia en el comercio mundial y sus problemas actuales la han convertido en una de las regiones más conflictivas de la economía internacional. Desde los tiempos de Bretton Woods, en que América Latina todavía podía tener alguna influencia en las decisiones del mundo, hasta hoy en que sólo representa una fracción bastante menor que África en el poder de voto de los foros internacionales, es evidente que hay una gran distancia. Y hay también una gran distancia entre las esperanzas con que se iniciaron todos los empeños de integración de la región y sus logros hasta hoy.

Sin pretender hacer una evaluación de esa diferencia entre los proyectos y las realidades, este trabajo se propone señalar brevemente las principales características de la situación por la que atraviesan esos empeños, que sin duda constituyen aun ahora un elemento esencial de las relaciones económicas intrarregionales; tema que, con Félix Peña, tenemos el encargo de examinar en este Seminario.

## I

Todas las agrupaciones de integración de la región se han visto profundamente afectadas por la crisis internacional y por el apremio financiero que aqueja prácticamente a todos nuestros países. La contracción del comercio intragrupo ha sido una regla común; en los tres casos estudiados esta contracción ha sido tan extrema que dicho intercambio se ha reducido todavía más intensamente que el comercio con el resto del mundo. Los cuadros 1 a 3 recogen los datos de las exportaciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Como puede advertirse, las exportaciones intrarregionales se contrajeron severamente durante el período 1980-1986 en las tres agrupaciones. La disminución fue más aguda en los primeros años del período (1980-1983) en los casos de ALADI y el Grupo Andino; el intercambio prácticamente se mantuvo estancado en el nivel de 1983 hasta 1986 en la ALADI, y continuó el descenso, si bien a un ritmo menor, en el Grupo Andino. En cambio, en el MCCA la contracción más

Cuadro 1

**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES  
Y DEL RESTO DEL MUNDO, 1980-1986**

*(Tasas de crecimiento anual)<sup>a</sup>*

	1980-1983	1983-1986	1980-1986
<i>ALADI</i>			
Intrarregional	-13.8	0.1	-7.1
Resto del mundo	3.8	-6.0	-1.2
<i>GRAN</i>			
Intrarregional	-14.4	-3.3	-9.0
Resto del mundo	7.3	-7.6	-7.4
<i>MCCA</i>			
Intrarregional	-12.2	-21.5	-17.0
Resto del mundo	-7.1	8.4	0.3

Fuente: ALADI: Banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) y Secretaría de la ALADI.

GRAN: Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Sistema Subregional de Información Estadística.

MCCA: Gert Rosenthal, *Centroamérica: crisis política y su impacto sobre el proceso de integración económica*, documento presentado al Seminario sobre experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones regionales y subregionales, México, D.F., El Colegio de México, mayo de 1987, cuadro 1.

<sup>a</sup>Sobre la base de cifras absolutas en dólares.

violenta se ha producido en los últimos años (1983-1986), al contrario de lo que ha sucedido con el comercio con el resto del mundo, que se ha recuperado hasta prácticamente anular la caída de los primeros años. El cuadro siguiente permite apreciar esas tendencias en las tres agrupaciones a través de las tasas de crecimiento de cada período.

Como se destacó en varios estudios hechos al respecto (CEPAL, 1987; Rosenthal, 1987), el comportamiento de las exportaciones intrarregionales, contra lo que teóricamente podía esperarse, ha sido evidentemente procíclico. No sólo no ha servido para contrarrestar el descenso de las exportaciones al resto del mundo, sino que ha contribuido a agravar la evolución recesiva del comercio exterior.

La gravedad de la crisis resalta de la observación de las cifras absolutas de los cuadros adjuntos. En 1986, la exportación intrarregional es tan solo el 33% del valor máximo del período (1980) en el caso del Mercado Común Centroamericano, el 54% del alcanzado en 1981 por el Grupo Andino, y el 62% del valor de las exportaciones también de 1981 en ALADI. Se trata realmente de un colapso de las exportaciones intrarregionales, especialmente en el MCCA y el Grupo Andino. Por lo demás, la evolución de las exportaciones al que se ha llamado resto del mundo, aunque menos dramática que la del comercio intrarregional, es una

demostración de la difícil situación por la que atraviesan todos los países que forman parte de esas agrupaciones y, en general, América Latina.

Al observar los cuadros es posible advertir el gran esfuerzo de exportación (hacia el resto del mundo) hecho por los países de la ALADI, con el acicate de la deuda externa. El valor correspondiente alcanzó un máximo en 1984, para luego declinar bruscamente en los dos últimos años y especialmente en 1986. Según los análisis de CEPAL 1987, p. 7, la explicación de esa caída es un descenso drástico del valor unitario de las exportaciones (1980=100; 1986=68.7), que no pudo ser compensado con el aumento de volumen, a pesar de ser éste considerable (índice de cuántum de exportaciones: 1980=100; 1986=129.6). La caída en 1986 de los precios de los productos primarios, inclusive el petróleo, está en la raíz de ese fenómeno.

Los datos para el Grupo Andino destacan que el deterioro de la exportación total de los países que lo constituyen comenzó en 1981, es decir, bastante antes que en el resto de la ALADI (básicamente Brasil y México), pero esa tendencia se agravó súbitamente en 1986. En el Mercado Común Centroamericano, el debilitamiento de las exportaciones al resto del mundo es una tendencia de los tres primeros años estudiados (1980 a 1983). Sigue una leve recuperación, que se afirma considerablemente en 1986.

En todo caso, las tendencias de las exportaciones totales son un síntoma de los problemas que nuestros países han encontrado, especialmente en los últimos años, para pagar la deuda externa. Una situación como la de 1986 explica las frecuentes moratorias que se han declarado recientemente en la región. Pero aún antes que en el pago de la deuda, el efecto del debilitamiento de la exportación tenía que haberse reflejado de inmediato en las tendencias de las importaciones. En efecto, para los países de la ALADI, las importaciones provenientes del resto del mundo descendieron rápidamente, aunque con oscilaciones desde 1981, como se registra en el cuadro I del anexo. En 1986, esas importaciones sólo representaron el 53% de la cifra de 1981. En el Grupo Andino, también con respecto al máximo de 1981, las importaciones desde el resto del mundo son en 1986 el 62% del valor de ese año. No se dispone de cifras comparables de las importaciones del MCCA con el resto del mundo, pero al menos hasta 1985 parecería que el debilitamiento más agudo de sus compras se produjo en 1982 y 1983, y que en los dos años siguientes hubo un incremento de alguna significación. Esa recuperación no existió en el caso de las importaciones intracentroamericanas que, por el contrario, descendieron más rápidamente en los últimos años del período.

En lo que se refiere a la ALADI (y el Grupo Andino como parte de ella) la caída de la importación resultó principalmente de un descenso del volumen (índice 1980=100; 1986=73.1). La relación de precios del intercambio se ha deteriorado seriamente respecto a la prevaleciente en 1980 y

el empeoramiento ha sido especialmente agudo en 1986, lo que explica también esa baja en el índice de cuántum.

Como se advierte en los cuadros del anexo, las tendencias descritas se han reflejado en una pérdida progresiva de participación del comercio intrarregional de cada agrupación en su comercio exterior total. El descenso más agudo fue el del Mercado Común Centroamericano, que ha sido a la vez el empeño de integración en que la participación del comercio intrarregional alcanzó los valores más altos. Durante esta época de crisis, la relación correspondiente a las exportaciones cayó desde 23.6% en 1980 hasta 8.8% en 1986. En la ALADI el descenso fue desde 14% en 1980 hasta 8.1 en 1985 y 10.1 en 1986, con un ligero aumento de la participación este último año que es atribuible a la baja de las exportaciones totales y no a una mejora del comercio intrarregional. En el Grupo Andino, también a causa del deterioro del comercio global, la participación de las exportaciones intrarregionales se ha mantenido entre el 5 y el 6%, aun cuando los valores absolutos, como se ha visto, han descendido continuamente desde 1981.

## II

El breve análisis anterior destaca la gravedad del deterioro del comercio intragrupo, problema que es común a los tres empeños de integración examinados. Si se parte del supuesto de que en el intercambio interno de esos intentos son más importantes las exportaciones no tradicionales, especialmente de manufacturas, que lo que éstas representan en el comercio global, el corolario sería que esta crisis ha afectado particularmente el esfuerzo de diversificación de exportaciones que la integración había permitido. Y es razonable pensar que este esfuerzo se ha basado fundamentalmente en la exportación de manufacturas.

El supuesto es correcto en el caso del Grupo Andino, para el cual se ha podido contar con toda la información. En el cuadro 2 se registran, para cada uno de los países del Grupo, las tasas de crecimiento de las exportaciones intra-andinas de productos tradicionales y no tradicionales. Las tasas anuales promedio se han calculado para tres períodos: 1970-1975, la época formativa y probablemente más dinámica del Grupo; 1976-1980, los años en que las corrientes de comercio llegaron a las cifras más altas; y, por fin, 1981-1985, el período de la crisis. Se advierte en el cuadro la rapidez con que crecieron las exportaciones de productos no tradicionales en el primer período. Para tres de los cinco países, esa tasa fue muy superior a la de las exportaciones no tradicionales. En los casos de Ecuador y Venezuela, donde eso no sucedió, la explicación está en que el petróleo se considera una exportación tradicional y se trata justamente de los años en que subieron los precios de

los hidrocarburos. Las tendencias se revelan más claramente en el segundo período (1976-1980), una época más "normal" en la evolución de esas magnitudes. En esos años no hay excepción a la tendencia de un aumento más rápido de las exportaciones no tradicionales. En dos casos (Colombia y Ecuador), las tradicionales inclusive se contrajeron. Se advierte claramente en ese período el efecto de la integración, ya que en el caso de las exportaciones no tradicionales la proporción de productos con concesiones comerciales, ya sea de la ALALC/ALADI o del Grupo Andino, era mucho más alta que entre los productos de exportación tradicional.

La confirmación del acierto del supuesto inicial sobre los efectos de la crisis salta a la vista en el tercer período, el de la crisis (1981-1985). Las tendencias se invierten completamente. En todos los casos, excepto en Venezuela, el colapso del comercio se concentró especialmente en los productos no tradicionales. Los tradicionales o crecieron o se contrajeron menos en esos años que los no tradicionales, cuya exportación se redujo en todos los países, sin excepción.

En el cuadro IV del anexo constan las modificaciones de la participación de cada una de estas exportaciones en los tres períodos. Las cifras traducen con más claridad los cambios de composición que se derivan en lógica del juego de las tasas de crecimiento que aparecen en el cuadro 2. El

Cuadro 2

**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES INTRA-ANDINAS<sup>a</sup>**

*(Tasas de crecimiento anual)*

	1970-1975	1976-1980	1981-1985
<i>Bolivia</i>			
Tradicionales	21.8	1.5	-14.4
No tradicionales	61.5	44.3	-20.0
<i>Colombia</i>			
Tradicionales	3.1	-25.4	6.6
No tradicionales	36.2	23.1	-11.5
<i>Ecuador</i>			
Tradicionales	51.5	-29.7	12.3
No tradicionales	39.4	41.2	-24.7
<i>Perú</i>			
Tradicionales	8.9	24.1	11.6
No tradicionales	23.8	44.6	-22.9
<i>Venezuela</i>			
Tradicionales	27.3	17.5	-6.7
No tradicionales	21.9	23.5	-0.7

Fuente: JUNAC: Sistema Subregional de Información Estadística.

<sup>a</sup>Calculada sobre la base de series en dólares.

Cuadro 3

**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES  
ANDINAS TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES**

*(Cifras bianuales en millones de dólares y porcentajes)*

	Tradicionales	No tradicionales	Porcentajes no tradicionales
1970-1971	183.8	74.6	29.0
1972-1973	218.6	154.5	41.4
1974-1975	576.7	342.3	35.0
1976-1977	931.6	567.7	38.0
1978-1979	600.8	1 211.0	67.0
1980-1981	880.7	1 542.3	63.7
1982-1983	918.7	1 006.7	52.3
1984-1985	758.7	687.5	47.5

Fuente: JUNAC, Sistema Subregional de Información Estadística.

contraste entre la composición del período 1976-1980 y la época de la crisis es muy marcado. Con la excepción de Bolivia, los productos tradicionales ganan en importancia en la época de la crisis; en algunos casos de manera que se puede calificar de drástica, lo que implica una contracción no sólo relativa sino absoluta y violenta de las exportaciones no tradicionales (Colombia, Ecuador y Perú). En términos de valor y considerando el total de las exportaciones andinas, la evolución de las mismas aparece en el cuadro 3. El cuadro indica con suficiente claridad la inversión que las tendencias prevalecientes hasta 1980-1981 sufrieron en los años posteriores. El componente fundamental de las exportaciones no tradicionales son las exportaciones de productos manufacturados, que son las que el Acuerdo de Cartagena intentaba promover de preferencia. A pesar de los problemas del Grupo, las cifras muestran que hasta 1980-1981 lo había conseguido, aun cuando con cifras todavía modestas. La regresión posterior muy marcada es uno de los peores efectos del período de crisis.

No se ha podido contar con una información comparable en el caso del Mercado Común Centroamericano. Con datos sobre el valor de las exportaciones intrarregionales por clases de bienes (SIECA, pp. 12 a 15), expresados en pesos centroamericanos, que no coinciden con la información sobre el MCCA antes analizada y que proviene del trabajo de Gert Rosenthal, pero que es coherente con ésta en cuanto a tendencias básicas, se ha tratado de distinguir dos clases de exportaciones: las de productos primarios e industriales con bajo grado de elaboración, por una parte, y la de productos industriales con mayor grado de elaboración, por la otra. Dadas las características de agregación de la clasificación es imposible evitar imprecisiones, pero la distribución hecha al menos puede dar una idea aproximada de la evolución de las dos clases de exportaciones, una de

las cuales puede esperarse que reúna la mayoría de los productos que podrían clasificarse como exportaciones no tradicionales. El cuadro 4 registra esa evolución en valores absolutos y las relaciones correspondientes.

Aun cuando las diferencias son bastante menos acusadas que en el Grupo Andino, es perceptible que, gradualmente y de un modo persistente, las exportaciones de mayor elaboración tienden a disminuir su importancia en el total, en medio de la contracción del intercambio que es, sin duda, impresionante. Eso se advierte en la modificación del porcentaje de participación y, sobre todo, en la más alta tasa negativa de variación en el período.

El autor no dispone de información que permita hacer un análisis equivalente del intercambio de los países de la ALADI ni separar para ese examen el comercio intra-andino del comercio de ALADI. La información accesible se refiere al intercambio de productos negociados y no negociados en la ALADI, en la cual evidentemente no hay manera de distinguir productos tradicionales y los que no lo son, ni productos básicos y manufacturas. Los datos muestran, en todo caso, una disminución continua de la proporción que representa el comercio negociado en el total del intercambio dentro de ALADI, lo que significa naturalmente una reducción aún más rápida de la proporción de lo negociado en el comercio total

Cuadro 4

**MCCA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES  
1980-1985 SEGUN GRADO DE ELABORACION**

*(En millones de pesos centroamericanos y porcentajes)*

	Bienes clase A <sup>a</sup> (menor grado de elaboración)	Bienes clase B <sup>b</sup> (mayor grado de elaboración)	Porcentaje clase B en el total
1980	202.7	926.4	82.0
1981	174.6	762.1	81.4
1982	152.7	612.6	80.0
1983	141.6	625.0	81.5
1984	144.3	574.8	80.0
1985	100.6	389.5	79.5
Tasa de variación promedios anuales 1980-1985	-13.1	-16.0	

Fuente: SIECA, "25 años de integración (en cifras)", *Cuadernos de la SIECA* N° 17, Ciudad de Guatemala, diciembre de 1986, pp. 12 a 15.

<sup>a</sup>Bienes clase A: productos alimenticios, bebidas y tabaco, materiales crudos no comestibles, aceites y mantecas de origen animal y vegetal.

<sup>b</sup>Bienes clase B: combustibles y lubricantes, productos químicos, artículos manufacturados diversos, transacciones diversas.

de los países de ALADI. El valor de las importaciones intrarregionales en productos negociados era casi el 70% del total intra-ALALC en 1970; en 1984 apenas representa el 27.3%, es decir, sólo un 4.3% de las importaciones totales de los países de la Asociación en ese año. Inclusive en términos absolutos, el valor de las importaciones negociadas alcanzó su cifra más alta en 1979, con algo más de 3 mil millones de dólares, para declinar posteriormente a 2 300 millones en 1984. En ese descenso puede haber influido tanto como la crisis el período de incertidumbre que acompañó a la renegociación del patrimonio histórico y la negociación de las nuevas concesiones en ALADI. Es posible que las cifras hayan ascendido en alguna medida en 1985 y 1986, luego de finalizar esas negociaciones, pero a menos que se amplíen y profundicen las concesiones no parece posible que la tendencia se invierta significativamente.

Se puede esperar, pero no es un hecho cierto, que los rubros negociados y que han dado origen a corrientes de comercio, correspondan más a exportaciones no tradicionales de los respectivos países. Si así fuera, la tendencia tendría la misma dirección que la que se ha advertido en los otros esquemas de integración. La presunción en ese sentido parece más verosímil si se recuerda que se trata de un comercio en el que prevalecen los países mayores (Argentina, Brasil y México). Estos importan algo más del 60% de los productos negociados y deben exportar una proporción también alta de los mismos. Como los tres países concentran gran parte del comercio de productos no tradicionales de la ALADI, especialmente los manufacturados, la declinación del intercambio en productos negociados, aparte de poner en tela de juicio la utilidad del sistema, probablemente indica también un deterioro en la diversificación del intercambio, especialmente en las exportaciones de manufacturas.

### III

La información antes analizada indicaría que ya sea por la crisis o por el debilitamiento que han sufrido los esquemas de integración por razones endógenas, o por las dos causas a la vez, hemos retrocedido quizás 10 o 15 años en el camino de estrechar la interdependencia económica entre nuestras naciones<sup>1</sup>. Ese es un efecto innegable cuando se estudia la involución del Mercado Común Centroamericano y del Grupo Andino. Parecería serlo en menor grado en el caso de la ALALC/ALADI, que prácticamente desde mediados de los años sesenta cayó en el estancamiento y se ha mantenido a partir de esa época en una discreta pasividad, de la cual es posible que ahora salga gracias a las iniciativas de Argentina y Brasil, tema del que nos ocuparemos luego. Por lo demás, el retroceso que la crisis ha provocado en el nivel del producto interno bruto por habitante de los distintos países de la región corre parejas con la gravedad de la involución señalada. Según cálculos recientes del Banco Interamericano

de Desarrollo (Urrutia, 1987), hay varios países (son siete) cuyo PIB per cápita expresado en dólares volvió a las magnitudes que había alcanzado hace 20 años o más y el retroceso promedio para toda la región es de ocho años. El deterioro de todos los indicadores no es, por lo mismo, un fenómeno extraño. Pero sí es sorprendente que en este período en que más necesario habría sido defenderse en alguna medida de la crisis mediante el comercio intrarregional, éste se haya debilitado con más intensidad que el comercio con el resto del mundo, como se ha verificado con las cifras anteriores. Esto significa que su evolución ha sido aún más procíclica que la del comercio exterior en general y que ha contribuido a agravar la crisis en lugar de servir para contrarrestarla en alguna medida.

La verificación de este hecho sumió en la perplejidad a los organismos responsables por la marcha de la integración. Es una muestra de esa actitud la observación que aparece en una evaluación hecha en 1984 por la Junta del Acuerdo de Cartagena, y que dice: "el incremento de las restricciones de todo orden ha sido de tal magnitud que reviste características de singular gravedad, llegándose incluso a situaciones de represalia que en algunos casos han colocado en situación de discriminación de las importaciones provenientes de los países andinos frente a las importaciones provenientes de terceros países. Más aún, se ha llegado al extremo de un bloqueo total del comercio entre algunos países miembros (INTAL, 1985, pp. 91 y 92).

En la cita se menciona una de las razones que explican esta penosa paradoja: el encono de las represalias, vale decir, la actitud emocional que puede hacer presa de los gobiernos como de las personas, y que en ocasiones lleva a extremar medidas discriminatorias justamente en función, y como reacción, a la proximidad y afinidad anteriores. Pero una actitud emocional no es explicación suficiente del origen de estos resultados aparentemente discriminatorios frente a la relación con terceros países.

Una de las razones han debido ser los desequilibrios persistentes en el intercambio intrarregional de los países participantes, desequilibrio que no ha podido ser adecuadamente compensado ni financiado por los sistemas de compensación o financiamiento de saldos existentes.

En el caso de la ALADI, según información de CEPAL, de 1984 a 1986 el comercio intrarregional ha conducido a una acumulación considerable de saldos no compensados. (Véase el cuadro 5.)

El comentario de la misma CEPAL explica el efecto adverso de una situación semejante sobre el intercambio; luego de anotar que no se puede aspirar a que el mercado de ALADI sea una fuente de divisas para pagar el servicio de la deuda externa, CEPAL dice "... el mercado zonal se ha caracterizado por sus desequilibrios a nivel bilateral. La crisis externa generalizada ha tornado a los países especialmente recelosos de cualquier filtración adicional de divisas hacia el exterior. En estas circunstancias,

Cuadro 5

**ALADI: SALDOS ACUMULADOS EN EL INTERCAMBIO  
INTRARREGIONAL, 1984-1986**

*(Millones de dólares)*

Argentina	-149	México	238
Bolivia	127	Paraguay	-152
Brasil	586	Perú	-252
Colombia	-596	Uruguay	9
Chile	-220	Venezuela	30
Ecuador	-219		

Fuente: CEPAL, *Potencialidad de la integración en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), frente a las tendencias en el escenario internacional* (LC/R.585(Sem.40/3)), Santiago de Chile, 1987, p. 16.

pretender que algunos países logren divisas convertibles de este circuito resulta inconveniente para el conjunto . . ." (CEPAL, 1987, p. 17).

El hecho es que a finales de diciembre de 1986, como resultado de las líneas de crédito recíproco ordinarias del Acuerdo de Santo Domingo, el mecanismo de compensación bilateral de ALADI había acumulado saldos por 2 671 millones de dólares. Las líneas de crédito suplementarias otorgadas por los Bancos Centrales llegaban a 457 millones, con lo cual los saldos totales alcanzaban 3 288 millones (SELA, 1987, p. 31). El sistema de la Cámara de Compensación, que años antes canalizaba más del 90% del comercio intra-ALADI, actualmente ha dejado de atender un número creciente de transacciones. El mecanismo de apoyo de balanza de pagos del Acuerdo de Santo Domingo tampoco fue capaz de atender las altas demandas de crédito cuando comenzó la crisis de balanza de pagos. Su utilización se suspendió de hecho mediante un acuerdo de caballeros (SELA, 1987, p. 37).

Las insuficiencias y limitaciones de estos mecanismos evidentemente perjudicaron el comercio intrazonal, al agudizarse las tendencias al desequilibrio. En ese sentido, el comercio con terceros países, especialmente los desarrollados que contaban con mecanismos normales de financiamiento del comercio, estaba al menos en igualdad de circunstancias, cuando no en ventaja.

Algo similar, pero con caracteres de mayor gravedad, ha sucedido en el Mercado Común Centroamericano y su Cámara de Compensación. La aguda tendencia al déficit de algunos países de esta región, particularmente Nicaragua, y la escasez de recursos del mecanismo de apoyo de balanza de pagos de esta agrupación: el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, había llevado hacia fines de 1986 a una acumulación de 700 millones de dólares en deudas (Rosenthal, 1987, p. 15). El Fondo en la práctica agotó sus recursos y ha dejado de operar (SELA, 1987,

p. 39). Como consecuencia de estas limitaciones, en 1986 sólo una cantidad equivalente a 300 millones de dólares se canalizó por la Cámara, mientras en 1980 las transacciones registradas llegaron a 1 256 millones de dólares. Centroamérica es, por lo mismo, otro caso en el cual una inclinación al desequilibrio en el intercambio zonal no ha podido ser contrarrestada por los mecanismos regionales de compensación y financiamiento que afectan al comercio intrarregional.

Aunque en este sentido el caso del Grupo Andino queda de alguna manera involucrado en la ALADI, vale la pena tratarlo separadamente, porque el GRAN es una fórmula única de integración que cuenta con un sistema eficaz, aun cuando relativamente modesto, de apoyo de balanza de pagos: el Fondo Andino de Reservas (FAR).

Como se observa en el cuadro 6, el comercio intragrupo es proclive a originar desequilibrios pronunciados entre los países miembros. El cuadro se refiere a 1986 que, en ese sentido, es representativo de estos años de dificultades, sin llegar a caracterizar una situación extrema.

Cuadro 6

**GRUPO ANDINO: SALDOS DEL INTERCAMBIO EN 1986**

*(Miles de dólares)*

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
4 920	-119 821	-52 959	113 294	54 566

Fuente: JUNAC, *El proceso andino de integración durante 1986* (JUN/di/1065), Lima, mayo de 1987, sobre la base del cuadro 3.

Como se advierte, son saldos cuantiosos, y la situación que configuran era por naturaleza inestable en una coyuntura en la cual la balanza de pagos global de los países andinos estaba severamente comprometida con los problemas de la deuda.

Aunque es difícil demostrarlo fehacientemente, las corrientes de comercio y, por lo mismo, los resultados del intercambio deben haber estado fuertemente influidos por las oscilaciones de los tipos de cambio reales bilaterales. Entre la escasa literatura sobre el tema, cabe citar un trabajo de Michael Anderson: "Tipos de cambio bilaterales y comercio intrarregional" (Anderson, 1985, pp. 3 a 17), en que analiza justamente la variabilidad de los tipos de cambio bilaterales entre los países de la ALADI, inclusive el Grupo Andino, y el Mercado Común Centroamericano. Es innegable la relevancia de ese análisis cuando se trata de países con inflaciones relativamente intensas y monedas sobrevaluadas, que no son en rigor convertibles a monedas fuertes o entre sí. Los resultados de ese examen indican que los tipos de cambio relativos se han modificado de modo persistente, particularmente en ALADI y sobre todo en 1981 y

1982, últimos años investigados y ya parte de la etapa inicial de la crisis financiera. Por otra parte, advierte también que las corrientes de exportación bilaterales han estado sujetas a variaciones extremas de año en año. Anderson no encuentra una relación estadística observable entre flujos de comercio y tipos de cambio relativos, pero eso no es extraño, dada la agregación con que ha tenido que estudiarse la exportación y las distorsiones que afectan las series de esta última, entre otros hechos, por decisiones de política comercial de variada naturaleza. En todo caso, en sana lógica hay razón para suponer que la volatilidad de los tipos de cambio bilaterales y, especialmente, la posible frecuencia de situaciones de falta de alineación de los tipos de cambio bilaterales han afectado el comercio intrarregional latinoamericano en esta época de crisis; este fenómeno es particularmente notorio en el caso de los esquemas de integración, como el Grupo Andino, que en la situación más estable anterior a la crisis, y existiendo ya problemas, habían conseguido una importante expansión del intercambio regional.

Al referirse especialmente al tema, Anderson anota que "la incapacidad de los países para alcanzar acuerdos satisfactorios con respecto al ajuste de los tipos de cambio y los flujos comerciales bilaterales les impide avanzar en los acuerdos de integración y puede ser, de hecho, una de las razones más importantes del debilitamiento de estos acuerdos durante los últimos años. Dos buenos ejemplos de esto han sido las disputas de Venezuela dentro del Pacto Andino y las de Jamaica dentro de la Comunidad del Caribe" (Anderson, p. 4). A Rosenthal pareciera preocuparle los fenómenos de este género, pero de alcance más general, cuando menciona concretamente en relación con el MCCA: "los regímenes cambiarios duales o múltiples, y los procesos de devaluación que frecuentemente alteraban los precios relativos de intercambio dentro del Mercado Común, no sólo dificultaban las transacciones comerciales, sino que ocasionalmente alentaban movimientos especulativos de capital a través de la Cámara de Compensaciones Centroamericana" (Rosenthal, pp. 13 y 14).

Los fuertes desequilibrios resultantes, así como las condiciones de inestabilidad y, sobre todo, de incertidumbre predominantes han menoscabado seriamente la función del Fondo Común de Reservas para contribuir a mantener al menos los flujos de comercio. Es casi obvio que en situaciones como esa, las vías más seguras y expeditivas de remediar los desequilibrios son la imposición de restricciones de diverso género y la búsqueda de una reciprocidad mediante el trato bilateral, tema al que volveremos luego brevemente.

No obstante, el Fondo Andino de Reservas cumplió una función importante en relación con los desequilibrios de balanza de pagos de los países miembros. El FAR operó intensamente a partir de 1982. Desde septiembre de ese año concedió créditos de balanza de pagos por 811

millones de dólares. Aprovecharon ese crédito todos los países, excepto Venezuela, y el monto total concedido en ese período fue superior en 2.4 veces al financiamiento con similares fines otorgados a los países del Grupo Andino por el Fondo Monetario Internacional. (SELA, 1987, p. 23.)

A diferencia del mecanismo de apoyo a la balanza de pagos del Acuerdo de Santo Domingo y del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, el FAR ha continuado sus operaciones sin problemas. Los créditos concedidos han sido pagados a su tiempo, y en junio de 1986 los saldos pendientes de esos créditos llegaron a 191.4 millones de dólares, lo que significa que contaba con amplias disponibilidades para atender solicitudes posteriores. En los momentos más graves de la crisis (1982 a 1985), con una intensa demanda de crédito, el FAR debió recurrir al mercado. Actualmente, con la captación de depósitos, especialmente de los Bancos Centrales, cuenta con fondos suficientes para atender las demandas de crédito, por supuesto dentro de los límites establecidos en relación con el capital pagado de cada socio y otros indicadores. Frente a las necesidades de los países miembros en esta época de apremio financiero, los créditos del FAR lucen naturalmente modestos; sin embargo, como se ha dicho, el FAR ha prestado a sus miembros bastante más que el Fondo Monetario Internacional y con una mínima condicionalidad.

No obstante, a pesar de contar con el FAR, las tendencias del comercio en el Grupo Andino, así como en las otras agrupaciones, se han deteriorado más agudamente que el comercio con el resto del mundo, y la ayuda financiera no ha servido para la intensificación de ese comercio ni para restablecer un mayor equilibrio en el intercambio. Los países han debido recurrir a arbitrios legítimos e ilegítimos para acortar los déficit. Una razón importante es que, con la excepción de la emisión de "pesos andinos", cuyo uso está circunscrito al comercio intrarregional, la actividad crediticia del FAR no está vinculada a los saldos del comercio intrarregional, sino a las necesidades del balance de pagos global. Difiere en ese sentido del primer mecanismo del Acuerdo de Santo Domingo en la ALADI y del Fondo Centroamericano del Mercado Común, que operan exclusivamente en función de dichos saldos. Los otros mecanismos del Acuerdo de Santo Domingo y el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria deben, en cambio, apoyar en general la balanza de pagos, como lo hace el FAR, pero tienen desventajas serias con respecto a éste, tanto por el sistema de aportación de los recursos, como por su constitución jurídica, que los limitan considerablemente. Además, el FAR, por la composición de sus miembros, tiene condiciones favorables, casi ideales, para su funcionamiento como una entidad de apoyo al balance global.<sup>2</sup> Esas condiciones favorables existirían sólo parcialmente si el FAR se limitara a financiar los saldos del comercio intrarregional, y a la larga serían altos los riesgos financieros, como lo prueba lo sucedido con otros

mecanismos de esa clase. Por lo demás, cabe llamar la atención que de la emisión de 80 millones de pesos andinos, (que, como se ha dicho, pueden emplearse con ese fin),<sup>3</sup> solamente se han usado algo más de 20 millones hasta ahora, lo que quizás significa que los miembros prefieren otros sistemas más directos para enfrentar los desequilibrios del comercio intrarregional.

Es evidente, además, que ante los problemas abrumadores que han debido sufrir los países en su balanza de pagos,<sup>4</sup> las demandas al FAR se han concentrado en el apoyo para enfrentar los déficit globales. La urgencia de atenuar esos problemas ha prevalecido sobre otras consideraciones. El FAR no ha hecho uso de la facultad que en cierto modo tiene de condicionar los préstamos al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Cartagena, lo cual es comprensible, dada la gravedad de la situación por la que atravesaban los países miembros.

Como ya se dijo, para erradicar o atenuar los desequilibrios, los países recurrieron en la fase más crítica a imponer restricciones al comercio, generalmente en contravención a lo establecido en el Acuerdo, con la carrera consiguiente de represalias. En los últimos años, deseos de racionalizar una situación que se había tornado caótica, hicieron uso de convenios bilaterales, que parecían ser el medio más efectivo para acercarse tanto como fuera posible a una reciprocidad bilateral. El autor no ha contado con una evaluación detallada del resultado de estos convenios. Por lo que se conoce, se dan muy variadas circunstancias, pero los convenios bilaterales en sí mismos no podrían asegurar una expansión del intercambio intragrupo sino a lo más la estabilización de las corrientes históricas, que es lo que parece que sucedió en el mejor de los casos (v.g., Colombia y Venezuela) (JUNAC, s.f.).

Hay, por supuesto, otras características, que han colocado en desventaja al comercio intrarregional. Una de ellas es la clase de bienes que predominan en el intercambio de países de reciente industrialización. Esta situación, no obstante diferencias de grado, es la del Mercado Común Centroamericano y del Grupo Andino. En tal circunstancia, el intercambio con productos no tradicionales suele concentrarse en artículos manufacturados de consumo y de consumo duradero, con una alta proporción de bienes que se consideran "prescindibles" en cuanto aparecen problemas serios de balanza de pagos. Rosenthal señala ese hecho en relación con el MCCA (Rosenthal, p. 13). En el Grupo Andino, además de los anteriores, en la práctica se ha añadido una categoría de productos llamados "sensibles", es decir importaciones que despiertan resistencias en los competidores nacionales, a cuyas presiones los gobiernos son mucho más receptivos en épocas de crisis como la actual.

Una apreciación final de todo este conjunto de influencias negativas que han pesado sobre el comercio intrarregional y latinoamericano en general, destaca especialmente el efecto perturbador de las distorsiones

de los tipos de cambio bilaterales que han sido una de las consecuencias de esta época de crisis: tendencias inflacionarias, sobrevaluaciones del tipo de cambio, devaluaciones violentas, tratamientos de "choque" de las políticas de ajuste, etc. Naturalmente, esas distorsiones deben afectar a todo el comercio, inclusive el que se realiza con los países desarrollados, pero las consecuencias son especialmente perniciosas para el intercambio entre países aquejados por parecidos problemas de inestabilidad de precios y distorsiones de cambios, etc. Debe tenerse en cuenta, además, que no es precisamente ese intercambio el que pesa en la determinación del tipo de cambio respecto a las monedas fuertes.

Ese problema no se presta a soluciones fáciles. Realmente el remedio básico es una mayor integración de políticas, y es condición casi ineludible la terminación de la crisis financiera en que está sumida América Latina. Anderson recuerda esas dificultades cuando dice: "En América Latina, el problema es mucho más difícil que en Europa debido a que las fluctuaciones en los tipos de cambio en términos nominales y reales son mucho más severas. Aun dentro de límites de fluctuaciones más restringidas, de un aumento substancial del comercio entre los miembros y una cooperación más estrecha entre las autoridades monetarias, el sistema europeo ha sufrido importantes reveses como resultado de la divergencia entre las políticas internas y de los hechos que se hallan fuera del control de los países miembros." (Anderson, p. 16.)

#### IV

Las tres secciones anteriores se han dedicado al examen de la evolución del comercio interno de las agrupaciones de integración y a un análisis que intenta penetrar en las causas que determinan su actual deterioro. No obstante, el tema es mucho más amplio: las relaciones económicas intrarregionales, y yo, habría preferido que la materia fuera de un alcance más vasto: las vías económicas, sociales, culturales y políticas para acercarse a la unión de América Latina. Con toda el agua que ha corrido bajo los puentes, no cabe empecinarse en ese reduccionismo del economista puro, al que no le interesa la unión sino la integración de mercados y de producción. Creo firmemente que tanto importa rescatar y afirmar los rasgos de una identidad cultural como esforzarse por abrir un mercado o establecer una empresa multinacional. Con esa amplitud de miras y ese talante humanístico tendremos que plantear en el futuro nuestras políticas de integración. Si ahora me he concentrado en el comercio es porque, en este momento crítico para América Latina, es parte imprescindible de la reanimación del sueño de la unión el volver a dar un contenido económico serio a la integración, que debe además traducirse pronto en algunos hechos concretos, aun cuando sean modestos, pero visibles y

mesurables. En ese sentido, el comercio intralatinoamericano es evidentemente de la más alta prelación, aun cuando con un horizonte más amplio tenga más importancia, dentro del mismo campo económico, la integración en la producción y en la política tecnológica.

Una visión brevísima de la coyuntura en que se hallan actualmente las agrupaciones latinoamericanas de integración y las dificultades que se oponen a una acción ilusionada y dinámica ayudará a justificar esta tesis y a señalar algunas prioridades de la acción.

Por una serie de coincidencias, las tres agrupaciones de integración de la región se encuentran ahora en un período de expectativa y de relativa esperanza. La ALADI está entrando en la fase más activa de su Rueda Regional de Negociaciones y el Programa de Integración entre Argentina y Brasil tiene una intensa vida propia; se suscribió hace poco el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena; y en Centroamérica por primera vez se avizora una posibilidad de paz interna, la cual, sea cual sea la influencia que haya tenido la tensión política de la crisis del MCCA,<sup>5</sup> si efectivamente se concreta significaría un estímulo decisivo para intentar una revitalización de la integración económica. Por distintas razones, las tres agrupaciones se aprestan a salir de la regresión del pasado y sus secretarías preparan febrilmente los instrumentos que les ayudarían a conseguirlo.

El primer cambio de actitud, ya plenamente con el acicate de la crisis, se dio en la Conferencia Económica Latinoamericana de 1984. La Declaración de Quito y el Plan de Acción instan a la integración y la cooperación; el Plan se refiere específicamente a una serie de mecanismos que urge poner en acción: eliminación de restricciones no arancelarias, preferencia arancelaria latinoamericana, intensificación de las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, régimen de compras estatales, fondo común de reservas, etc. Existían nuevas iniciativas y un principio de voluntad de salir del marasmo. El problema de la deuda al menos había servido para despertar la conciencia de la cooperación. Pero los ecos de la Conferencia, en cuanto a la integración, se aquietaron enseguida y por algún tiempo parecieron desvanecerse.

La convocatoria a la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI fue la primera manifestación de lo que podríamos, con cierto optimismo, llamar nuevo espíritu. Luego del largo y penoso período de la "renegociación del patrimonio histórico", la Declaración de Montevideo de 1985 y la convocatoria de la Rueda Regional de Negociaciones (Resolución 42) fueron un golpe de aire fresco que movilizó a la secretaría y a los países. Siguió la hilera de reuniones que se acostumbran para conciliar iniciativas de cierta complejidad y, por fin, en la Tercera Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI (marzo de 1987), se aprobaron las resoluciones que ponen en marcha con retraso las iniciativas acordadas en julio de 1986 en Acapulco.

Creo necesario mencionar esas instancias, porque es una característica de la ALALC/ALADI, que al parecer no ha cambiado, un lento y farragoso estilo de negociación, capaz de deshacer poco a poco los entusiasmos iniciales. De Acapulco a la Reunión del Consejo de Ministros, varios de los mecanismos sugeridos sin duda perdieron relieve. En todo caso, en este instante la Rueda Regional de Negociaciones se encuentra ya plenamente en marcha y la agenda de trabajo se centra en el Acuerdo de Recuperación y Expansión del Comercio, según el cual en tres años (1987-1989) se buscaría incrementar los valores del comercio recíproco en 40%. Con ese fin, se establecería una preferencia arancelaria básica del 60% con tratamientos diferenciales según el país, aplicable a listas de productos presentada por los miembros que representen el 30% de su importación de terceros. Según cálculos de CEPAL (1987, p. 22), ese 30% significaría un potencial de comercio realmente enorme: alrededor de 13 500 millones de dólares. Una preferencia básica del 60%, como la establecida por el Acuerdo (con extremos entre 40 y 80%, según los países) sería teóricamente un instrumento muy poderoso, y el aprovechamiento de tan solo una parte del potencial indicado significaría una expansión notable del comercio subregional. El tema está en plena negociación y no hay todavía elementos de juicio para anticipar hasta dónde se puede llegar.

La Rueda incluye otros mecanismos: profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), eliminación de restricciones no arancelarias, programa de atenuación y corrección de desequilibrios del comercio intrarregional, régimen general de regulación del comercio y el Plan de Acción en favor de los países de menor desarrollo relativo. Son todos temas neurálgicos y han sido abordados con interés; el temor que existe es que a medida que avance la negociación, los mecanismos se desdibujen y mediatocen. Ha sucedido eso con la Preferencia Arancelaria Regional, que quedó en un valor simbólico (2 al 10%), no ha entrado en vigencia en todos los países y según decisiones recientes sólo se aplicaría a los países que la hagan efectiva. Esa regla de exclusión se ha hecho también válida para los eventuales acuerdos de Recuperación y Expansión del Comercio.

Posteriormente se volverá al tema al resumir las características de esta fase de la integración latinoamericana. Por lo pronto, basta con destacar la importancia potencial de la negociación y los mecanismos que ella incluye.

Mención especial merece el Acta de Cooperación e Integración entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil suscrito en julio de 1986 en Buenos Aires. En un planteamiento nuevo e imaginativo de integración, los dos gobiernos acordaron cooperar selectivamente en 12 campos, que se definen en sendos Protocolos. La mención de los mismos da una idea del alcance y profundidad a las que se aspira a llegar:

bienes de capital (integración en la producción, comercio y desarrollo tecnológico de los bienes de capital incluidos en una lista común, cuyo intercambio se liberalizaría, con un arancel con un margen acordado de protección frente a terceros y compromisos de compras de Estado); acuerdo trigüero; abastecimiento alimentario; estímulo para un mayor comercio (decidiendo la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial de los dos países en ALADI; empresas binacionales; cooperación de Bancos Centrales; creación de un fondo para el desarrollo; energía (entre otras iniciativas, iniciación de un proyecto hidroeléctrico conjunto); biotecnología (creación de un Centro de Biotecnología binacional, integrado por sendos polos generadores de conocimiento en Argentina y Brasil); Centro de Altos Estudios Económicos; previsión de accidentes nucleares, y cooperación aeronáutica. (Véase anexo 2.)

Es una lista amplia, muy variada y claramente innovadora en la integración latinoamericana. En ella cabe destacar especialmente los Protocolos sobre la integración en Bienes de Capital y el de Biotecnología. El primero es una vieja aspiración de la integración latinoamericana, muy estudiada y, especialmente en cuanto a equipos relacionados con la energía eléctrica, y es la primera vez que parece estar en vías de concretarse. El Protocolo sobre Biotecnología señala una nueva dirección de la cooperación en tecnologías avanzadas, que tendría que ser en general un programa de alta prioridad en el futuro.

Los trabajos han continuado de acuerdo con el Programa establecido. En diciembre de 1987 se presentó el Relatorio de la Comisión de Ejecución, que incluye anexos con definiciones de tareas en varios de los Protocolos originales y el texto aprobado de cinco Protocolos más: Siderurgia (intercambio, cooperación tecnológica y compatibilización de planes), Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Comunicaciones, Cooperación Nuclear. El Programa ahora comprende 17 Protocolos. El de Bienes de Capital se ha amparado en el régimen de ALADI de Acuerdos de Complementación como un Acuerdo de Alcance Parcial, con la determinación de la lista común negociada, los sistemas de desgravación, reciprocidad y otros elementos del mismo. En una de las cláusulas (Capítulo VIII), titulada "Convergencia", se anuncia que los dos países "examinarán la posibilidad de proceder a la multilateralización progresiva del tratamiento establecido".

El autor no tiene información suficiente sobre el estado de ejecución del Programa. Dada la trascendencia de algunos de los Protocolos y sus problemas intrínsecos, especialmente aquellos que establecen integración de mercados y producción, con armonizaciones parciales de políticas —el de Bienes de Capital es el mejor ejemplo— es de imaginar que existen dificultades serias de realización. Se trata de temas conflictivos por naturaleza, que los problemas actuales de los programas económicos de estabilización y reactivación de Brasil y Argentina deben ciertamente

profundizar. No obstante, es notorio que a nivel político subsiste la voluntad de mantener el impulso inicial y deben existir ya algunos logros iniciales que pueden ayudar en el futuro a superar los obstáculos.

Este programa significa hoy la esperanza de una integración latinoamericana innovadora, capaz de emplear fórmulas originales con el propósito de profundizar selectivamente en sectores o tareas de alta prelación. En ese sentido, esta modalidad recuerda las ideas del Dr. Prebisch en el nacimiento de la integración latinoamericana, cuando advertía sobre las dificultades de una aspiración totalizante y postulaba una acción selectiva que debía ir en profundidad, como es el objetivo de este caso.

Una realización efectiva de este programa tendría efectos dinamizadores notables sobre toda la integración latinoamericana, especialmente en los países mayores y los medianos. Para unos y otros sería muy delicado permanecer al margen y no intentar su incorporación o bien una vinculación a través de los grupos subregionales. Uruguay ha seguido de cerca y ha participado en toda la negociación, pero no sabemos cuáles son los nexos que le interesan y si ellos caben dentro de los actuales Acuerdos en ALADI con Argentina y Brasil (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica CAUCE y Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC), respectivamente). Con México deben ya existir contactos y conversaciones, tanto más probables si se tiene en cuenta que este país es socio, con Argentina y Brasil, de LATINEQUIP, un antiguo proyecto de empresa multinacional latinoamericana que se ha hecho realidad a través de la participación del Banco de la Provincia de Buenos Aires, el Banco del Estado de São Paulo y la Nacional Financiera de México. Su objetivo es justamente apoyar en la comercialización a los productores de bienes de capital latinoamericanos, así como a las empresas de servicios de ingeniería y tecnología.

En cuanto a los otros países, los medianos y pequeños de América Latina, es mucho más difícil imaginar una incorporación a este Acuerdo de Complementación sobre Bienes de Capital, tal como está estructurado. Realmente, lo más probable es que permanezca como un acuerdo de alcance parcial, con no más de dos o tres países como participantes.

La suscripción del Protocolo de Quito hace pocos meses tiene al menos la ventaja de establecer un nuevo punto de partida para el Grupo Andino, y de reanimar en alguna medida unas expectativas que casi se habían desvanecido con los problemas que este esquema enfrentó, especialmente la crisis de los últimos años, cuyos efectos se examinaron anteriormente.

No es el momento de insistir en un análisis detenido de esos problemas. La literatura al respecto es cada vez más abundante, así como fue general el interés por este esquema en su dinámica etapa inicial. Como un juicio general, podría decirse que las heterogeneidades económicas y

políticas que han existido entre los países miembros no encontraron el interés ni la decisión necesarios para realizar una integración global tan profunda como exigía el Acuerdo de Cartagena. El carácter disociador de la crisis, que ya se ha comentado, con todos los problemas existentes, puso al Grupo en un camino de regresión que se espera que el Protocolo podrá detener.

El Protocolo acerca las metas de la integración a las motivaciones y la capacidad de decisión que a la larga han demostrado tener los países. Conserva el objetivo formal de llegar a una especie de unión aduanera, pero reduciendo el nivel de exigencia tanto en plazos como en el mismo ámbito de la integración. Las excepciones y las listas de comercio administrado, sin establecer una selectividad por prioridades, restringen severamente el alcance de la fórmula, al menos temporalmente. Al no fijar un plazo, se pospone indefinidamente la adopción del Arancel Externo Común y en consecuencia la mayoría de las armonizaciones de política que el Acuerdo incluía. A pesar de que se crean nuevas modalidades de programación industrial, entre ellas acuerdos de complementación para países o grupos de países, como en ALADI, se debilita el instrumento original de los programas sectoriales de desarrollo industrial, que era el verdadero medio para establecer en profundidad una acción selectiva y para tratar de compensar las diferencias de desarrollo entre los países miembros.

El Protocolo se extiende en el régimen preferencial para los países de menor desarrollo relativo, pero la "capitis diminutio" de la programación industrial dejó a ese régimen sin instrumentos efectivos, excepto disposiciones de carácter defensivo que más bien pueden marginar a los países menores que involucrarlos en la integración. Finalmente, en decisiones separadas se reforma, hasta casi invalidar, el Régimen Común sobre el Capital Extranjero (Decisión 24), y se establece un Programa de Transición en el que el objetivo central es eliminar las restricciones ilegales impuestas por los países y restaurar sustancialmente las corrientes de comercio.

Dada la frustración que prevalece en el ambiente del Grupo Andino y la falta de credibilidad que los incumplimientos han provocado, es evidente que en el Programa de Transición se juega realmente la suerte de este empeño de integración. Si se consigue cumplir el programa de levantamiento gradual de restricciones antes del día en que el Protocolo sea ratificado por todos los países miembros y entre en vigencia, las nuevas reglas encontrarán un ánimo positivo y pueden reanimar las motivaciones de la integración. Si persisten los incumplimientos, lo más probable es que el Protocolo no traiga ninguna consecuencia de importancia y, en tales condiciones, el futuro del Pacto sería sombrío. Lo urgente, por lo mismo, es reactivar el intercambio. Esta finalidad, paradójicamente se facilitaría, al tornarse menos conflictiva, con las disposicio-

nes que restringen el comercio de los llamados productos "sensibles", así como con la aplicación más liberal de las cláusulas de salvaguardia.

Por lo demás, el Grupo Andino ha constituido una verdadera constelación de instituciones de integración, alguna de las cuales funcionan eficazmente. Es el caso de los dos organismos financieros: la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas. La Junta del Acuerdo de Cartagena sigue siendo un organismo comunitario con capacidad técnica e iniciativa. Y hay acciones de otros organismos con programas de interés y que funcionan con motivaciones (v.g., Convenio Andrés Bello, Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Acuerdo Subregional Andino (ASETA), Instituto Andino de Artes Populares (IADAP). También existen unos pocos que vegetan o prácticamente no funcionan por falta de recursos.

En el Grupo Andino hay potencial para llevar a cabo un esfuerzo de integración con proyecciones en varios campos, algunos de los cuales constituyen verdaderas innovaciones: educación y cultura, tecnología, telecomunicaciones, etc. Con más recursos y una coordinación basada en una política coherente podrían constituir un sistema singularmente influyente para impulsar una integración global. No porque el campo económico sea de mayor interés intrínseco que los otros aspectos, sino por las características de la situación actual, la reactivación del comercio es la más urgente necesidad de este proceso.

Al empezar este capítulo se ha mencionado la trascendencia que puede tener la reunión de Esquipulas 2 para la integración centroamericana. Inclusive una atenuación perceptible del conflicto político podría tener un efecto decisivo sobre una integración económica cuyos agentes no han cesado de trabajar en iniciativas de reactivación. Es cierto que no han conseguido resultados positivos en lo que se refiere a las corrientes de comercio, a causa de las restricciones impuestas por los países para sostener sus balanzas de pagos en esta época crítica y de los problemas de saldos no cubiertos, que en parte fundamental son atribuibles a la situación de Nicaragua.

La regresión del comercio no ha impedido avances en otras direcciones: en 1985 se aprobó el nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. En enero de 1986 se puso en vigor un nuevo Arancel Externo Común y reglas de valoración aduanera. Se amplió la capacidad de financiamiento de la Cámara de Compensación y el Fondo Centroamericano de Estabilización utilizó toda su dotación de recursos, que resultaron insuficientes, dados los montos y la acumulación de las deudas del intercambio. Considerada esa carencia, se creó el Fondo Centroamericano del Mercado Común, cuyos recursos provendrían mayoritariamente del financiamiento externo, lo que no sucedió. Rosenthal sostiene que una razón de peso para el fracaso de esos esfuerzos ha sido justamente la renuencia externa de apoyar con recursos las instituciones financieras

comunitarias a fin de no beneficiar a todos los países, vale decir a Nicaragua (Rosenthal, 1987, p. 22).

Se buscaron otros arbitrios de compensación directa: en 1986 se creó el Derecho de Importación Centroamericana (DICA), como un nuevo instrumento de pago para el comercio recíproco; se han establecido sistemas de comercio compensado y se ha permitido el pago del comercio en moneda local. Como lo anota Rosenthal (1987, p. 16), estos últimos tres instrumentos tienen el mismo sesgo bilateral que se ha notado en el Grupo Andino para los Convenios bilaterales de comercio, y son una manifestación de esta crisis que conduce a una reducción del comercio global posible, aun cuando se equilibren mejor las transacciones de país a país.

Las autoridades centroamericanas consideran que la gran prioridad de la región para detener la regresión del comercio es resolver los problemas de pagos, inclusive la falta de alineación cambiaria y los saldos pendientes de cancelación (Sierra Franco, 1987, p. 9). Raúl Sierra Franco, el actual Secretario General de SIECA, dice al respecto: "cualquier acción orientada a la reactivación del comercio intrarregional tiene que estar estrechamente vinculada y coordinada con nuevos mecanismos en materia de pagos y de política cambiaria (Sierra Franco, 1987, p. 9).

Como se advierte, las dificultades económicas son graves y no se prestan a soluciones fáciles. Un entendimiento político para apaciguar los ánimos podría multiplicar sus resultados positivos si se encuentra apoyo sin discriminaciones por parte del exterior. Nuevamente resalta la importancia de una pacificación en el istmo y de la no intervención por parte de potencias externas. Con ese fin, sería decisivo que se concreten los arreglos a los que llegaron los presidentes centroamericanos con el apoyo de Contadora y prácticamente todos los países latinoamericanos. Contribuiría también la creación del Parlamento Centroamericano que negocian, al parecer con perspectivas muy favorables, los vicepresidentes de los cinco países.

## V

Del breve examen anterior emergen varias indicaciones de tendencia que se pueden presentar a manera de conclusiones:

1. Las agrupaciones de integración de América Latina atraviesan por un momento de expectativa que no debería dejarse pasar. En dos de estos empeños, MCCA y el Programa de Integración de Argentina y Brasil, la circunstancia política propicia puede ser un elemento decisivo. Razón de más para hacer todo lo posible por afianzar todos esos empeños.
2. Independientemente las motivaciones originales, el interés que en este momento despierta la integración en los países miembros se centra en la posibilidad de aumentar sus exportaciones intrarregionales lo más

rápida­mente posible. Es una visión de corto plazo que otorga una alta prioridad a la expansión del comercio. Una excepción es el Programa de Argentina y Brasil que tiene finalidades más específicas en distintos campos. En otros casos, importa sobre todo detener las tendencias regresivas del intercambio intrarregional.

3. Como parte del anhelo de mantener ciertas corrientes de comercio, estimular la reciprocidad y poner a cubierto de la competencia a ciertas producciones nacionales "sensibles", aparte de otras restricciones antijurídicas, los gobiernos han recurrido a arreglos bilaterales, que son legítimos en ALADI, pero que no lo son en el Grupo Andino ni en el MCCA (excepto *de facto* con Honduras). Tal recurso pudo considerarse un expediente temporal hasta atravesar la crisis, pero esa preferencia reaparece ya formalmente en las que podrían calificarse como nuevas modalidades de integración o nuevos instrumentos de la misma. ALADI<sup>6</sup> es por supuesto un ejemplo sobresaliente, pero el sesgo bilateral existe muy marcadamente en el Protocolo de Quito que reforma el Acuerdo de Cartagena y de hecho ha surgido en la integración centroamericana, no sólo con el comercio compensado, sino mediante mecanismos como los DICA. En parte responde a la necesidad de conseguir al menos algún comercio y equilibrar el intercambio a corto plazo, pero es también el producto de una apreciación realista de la ventaja que significa para la integración una mayor homogeneidad (o menor heterogeneidad) entre países. Aun cuando ese juicio puede ser válido, no cabría sacrificar la posibilidad de una cooperación regional multilateral, que puede naturalmente ser compatible con integraciones bilaterales o de grupos de países más profundas. Más que mecanismos de convergencia, de dudoso resultado si van contra la corriente, es importante una relación política intensa de alto nivel y alcance multilateral, la creación de mecanismos para corregir los desequilibrios del comercio, como es la intención de ALADI en uno de los temas de la Ronda Regional de Negociaciones, y sistemas de apoyo de balanza de pagos que tengan alguna vinculación con el comercio intrarregional.

4. En el corto y en el mediano plazo el fortalecimiento de los mecanismos de pagos aludidos en el párrafo anterior es una de las necesidades cruciales de la integración latinoamericana. Según los estudios del SELA, es factible un mecanismo de apoyo de balanza de pagos parecido al FAR con alcance latinoamericano o de un conjunto grande de países, como los miembros de ALADI. De acuerdo con dichos estudios, estaría vinculado a las necesidades globales de la balanza de pagos y no a los saldos del comercio intrarregional. Es muy probable que no sea factible, en las condiciones actuales, un sistema de esa clase limitado al comercio intrarregional, pero podría estudiarse si sería viable la creación de una segunda ventanilla en un órgano de alcance global. Sería necesario, en todo caso, implantar gradualmente como requisito de la concesión de préstamos el cumpli-

miento de los compromisos de integración y emplear, como el FAR establece actualmente, el monto de las importaciones intrarregionales como uno de los criterios para determinar la cuantía de los préstamos. Naturalmente, esto sería posible si los problemas de balanza de pagos de los países no llegan a situaciones extremas, ante las cuales no cabría una condicionalidad intransigente, y si en el comercio intrarregional se consigue un mayor equilibrio y estabilidad del comercio recíproco, objetivo que entre otras cosas exige evitar en el máximo grado la desalineación y volatilidad de los tipos de cambio. Además, un mecanismo financiero como éste, una vez consolidado, podría ser más adelante un instrumento de estímulo para apoyar el mínimo de armonización cambiaria y monetaria que hace falta para que funcione al menos una integración laxa.

5. En un horizonte de más largo plazo, se destaca la importancia decisiva de superar el problema de la deuda externa y de las políticas de ajuste para crear realmente las condiciones adecuadas de una integración y cooperación latinoamericana vigorosa. La crisis financiera y las políticas a que ha dado lugar han sido una causa fundamental para la regresión del comercio intrarregional y no solamente una circunstancia con efectos adversos. La mención hecha en el texto a los problemas de los tipos de cambio bilaterales es una manifestación —y no la única por cierto— de esa influencia. Semejante conclusión parecería cerrar el camino en mediano plazo a toda esperanza de reactivación significativa de la integración regional en el comercio y la producción, porque en ese horizonte no se ve un final para el calvario de la deuda externa.

En buena lógica, es difícil imaginar que una situación semejante pueda prolongarse por mucho más tiempo. Creo que se acerca la circunstancia que puede llevar a los acreedores a buscar soluciones auténticas; los deudores deberían presionar colectivamente en ese sentido con los medios a su alcance.

6. Con una visión de más perspectiva, seguramente cabría hacer rectificaciones gradualmente a los esfuerzos actuales de integración latinoamericana. En páginas anteriores se ha anticipado una de ellas: dar a la integración un carácter más polifacético, superando el sesgo economicista prevaleciente. La motivación integracionista surge de las diferentes esferas de la vida social y las políticas correspondientes deberían ayudar a sensibilizarlas. Se trata de interesar en ella a la vida política, social, cultural, de ciencia y tecnología, etc. En la América Latina de hoy el péndulo del impulso hacia la unión o la acción conjunta parece moverse más intensamente que antes en la esfera política en sentido estricto. Contadora es un ejemplo. El Grupo de Contadora y el de Apoyo miran ahora a temas que rebasan el problema político centroamericano e interesan a toda América Latina. La clase política, por largo tiempo alejada de la integración en sus preocupaciones, hoy la considera como un proceso en el que debe tener una participación; prueba de ello es la creación del

Parlamento Andino y los esfuerzos que se hacen en Centroamérica para constituir el Parlamento de esa región. Posiblemente uno de los grupos más interesados en la integración sea el de los gremios de trabajadores. En el Grupo Andino, por ejemplo, son los más firmes partidarios de la unión. No obstante, ninguno de los esquemas de integración otorga importancia a los asuntos laborales, ni siquiera el Grupo Andino, que cuenta con un Convenio Específico para ese tema: el Convenio Simón Rodríguez, hoy día prácticamente inactivo.

Hay también un interés manifiesto por rescatar los rasgos comunes de las culturas del pasado y afirmar una identidad cultural. Sin embargo, incluso los organismos especializados en aspectos culturales han avanzado poco por escasez de recursos, situación que habría que corregir en el futuro.

Parecería que el futuro exige una orientación distinta de la integración. El elemento económico de la misma tiene de todos modos un interés central, pero hay que actuar en otros frentes y no meramente con la retórica. Hay que pensar, además, que ésta es una etapa crucial en la evolución de la ciencia y la tecnología, y que en el transcurso de estos años van a definirse cambios en la economía internacional que afectarán profundamente, según la opinión prevaeciente, a la división internacional del trabajo, la especialización y, por lo mismo, al comercio exterior. No es concebible que permanezcamos al margen de esta revolución tecnológica, y participar en el desarrollo de la biotecnología, que parece más a nuestro alcance, es característicamente un objetivo que se puede alcanzar mejor con la acción conjunta. Así se incluye este tema en el Programa de Integración de Argentina y Brasil, dos de los tres países mayores de la región, y esa tendría que ser, con mucha mayor razón, la manera de abordarlo por parte de los países medianos y pequeños.

#### Notas

<sup>1</sup> Concretamente en el Grupo Andino las exportaciones globales son inferiores a las de 1977.

<sup>2</sup> No existe correlación entre la evolución de la balanza de pagos de los miembros, que es una prueba de viabilidad importante (SELA, 1987, p. 49).

<sup>3</sup> El pago con pesos andinos de los saldos de compensación significa automáticamente un crédito por seis meses para quien los usa.

<sup>4</sup> En 1983 y 1984, el déficit en cuenta corriente de Colombia sumó cerca de 3 500 millones de dólares; el de Ecuador en 1986 llegó a 645 millones y, en ese mismo año, el del Perú fue de casi 500 millones.

<sup>5</sup> Según Gert Rosenthal (1987, p. 2), en el deterioro del comercio intrarregional del MCCA "ha influido mucho más el poder económico que las hondas divergencias políticas surgidas en los últimos años entre los países de la región". Su argumentación es conveniente en ese sentido, pero creo también innegable que una posibilidad de diálogo, si no de paz total, estimularía enormemente la acción económica de la región.

<sup>6</sup>J. M. Vacchino (1987) señala con razón que hasta la Preferencia Arancelaria Regional, el instrumento multilateral fundamental de ALADI ha tomado un carácter parcial con la decisión de no extender los beneficios sino a los miembros que la estén aplicando.

#### Referencias bibliográficas

- Anderson, Michael (1985): "Tipos de cambio bilaterales y comercio intrarregional", *Integración latinoamericana*, Nº 99, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987): *Potencialidad de la integración en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) frente a las tendencias del escenario internacional* (LC/R. 585(Sem.40/3)), Santiago de Chile, mayo.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1985): *El proceso de integración en América Latina en 1984*, Buenos Aires: BID/INTAL.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (s.f.): "Los convenios comerciales de los países miembros del Acuerdo de Cartagena" (*mimeo*).
- Rosenthal, Gert (1987): *Centroamérica: crisis política y su impacto sobre el proceso de integración económica*, Seminario sobre experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones regionales y subregionales, México, D.F., El Colegio de México, mayo.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Secretaría Permanente (1987): *Análisis de la viabilidad de un Fondo de Reservas a Nivel Latinoamericano*, XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, septiembre.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1986): "25 años de Integración (en cifras)", *Cuadernos de la SIECA*, Nº 17, Ciudad de Guatemala, diciembre.
- Sierra Franco, Raúl (1987): *Algunos aspectos de la integración Centroamericana*. México, D.F., El Colegio de México, mayo (*mimeo*).
- Urrutia, Miguel (1987): *Latin America and the crisis of the World Economy*. Seminario "Alternativas, desarrollo y estrategias a la luz de las recientes experiencias", Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo, París, enero.
- Vacchino, J.M. (1987): *ALALC, ALADI, Experiencias y perspectivas*, México, D.F., El Colegio de México, mayo (*mimeo*).

## ANEXO 1

Cuadro I

### ALADI: COMERCIO INTERREGIONAL Y GLOBAL

(Millones de dólares)

	Exportaciones FOB				Importaciones CIF			
	ALADI	Resto del mundo	Mundo	Porcentaje	ALADI	Resto del mundo	Mundo	Porcentaje
	(1)	(2)	(3)	(1/3)	(4)	(5)	(6)	(4/6)
1980	10 935.3	67 302.5	78 237.8	14.0	10 470.2	73 493.0	83 963.2	12.5
1981	11 348.1	75 288.5	86 636.6	13.1	12 216.2	79 048.1	91 264.3	13.4
1982	9 762.5	71 500.0	81 262.5	12.0	10 600.0	61 503.4	72 103.4	14.7
1983	7 016.0	75 219.9	82 235.9	8.5	7 817.2	41 957.3	49 774.5	15.7
1984	8 172.0	83 493.0	91 665.0	8.9	8 601.0	45 543.0	54 144.0	15.9
1985	7 051.0	79 817.0	86 868.0	8.1	7 439.0	44 427.0	51 866.0	14.3
1986 <sup>a</sup>	7 037.0	62 627.0	69 664.0	10.1	7 932.0	45 264.0	53 196.0	14.9

Fuente: Banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) y Secretaría de la ALADI.

<sup>a</sup>Provisional.

Cuadro II

### GRUPO ANDINO: COMERCIO INTERREGIONAL Y GLOBAL

(Millones de dólares)

	Exportaciones					Importaciones			
	GRAN	Resto ALADI	Resto del mundo	Mundo	Porcentaje	GRAN	Resto del mundo	Mundo	Porcentaje
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1/4)	(5)	(6)	(7)	(5/7)
1980	1 186	2 181	26 976	30 343	3.9	1 043	21 746	22 789	4.6
1981	1 238	2 243	25 545	29 026	4.2	1 274	24 361	25 635	5.0
1982	1 181	2 104	22 466	25 751	4.6	1 248	23 901	25 149	5.0
1983	745	1 406	21 508	23 659	3.2	956	15 004	15 960	6.0
1984	719	1 415	23 773	25 907	2.8	905	15 393	16 298	5.6
1985	725	1 164	22 387	24 276	3.0	803	15 230	16 033	5.0
1986	673	888	16 957	18 518	3.0	-	-	-	-

Fuente: JUNAC, Sistema Subregional de Información Estadística.

Cuadro III

**MCCA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES  
A LA REGION Y AL MUNDO**

	MCCA	Resto del mundo	Mundo	Porcentaje
	(1)	(2)	(3)	(1/3)
1980	1 129	3 767	4 896	23.6
1981	937	3 512	4 449	21.0
1982	765	3 168	3 933	19.5
1983	767	3 017	3 784	20.3
1984	720	3 246	3 966	18.2
1985	480	3 401	3 891	12.7
1986	370	3 840	4 210	8.8

Fuente: Tomado de Gert Rosenthal, *Centroamérica: crisis política y su impacto sobre el proceso de integración económica*. Seminario sobre experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones regionales y subregionales, México D.F., El Colegio de México, mayo de 1987, cuadro 1.

Cuadro IV

**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES INTRA-ANDINAS**

*(Relaciones porcentuales)*

	1970-1975	1976-1980	1981-1985
<i>Bolivia</i>			
Tradicionales	96.0	58.7	44.1
No tradicionales	4.0	41.3	55.9
<i>Colombia</i>			
Tradicionales	32.8	5.5	11.7
No tradicionales	67.2	94.5	88.3
<i>Ecuador</i>			
Tradicionales	81.5	27.5	42.9
No tradicionales	18.5	72.5	57.1
<i>Perú</i>			
Tradicionales	46.7	19.0	48.7
No tradicionales	53.3	81.0	51.3
<i>Venezuela</i>			
Tradicionales	89.4	83.3	83.4
No tradicionales	10.6	16.7	16.6

Fuente: JUNAC, Sistema Subregional de Información Estadística.

**ANEXO 2**  
**ACTA PARA LA INTEGRACION ARGENTINO-BRASILEÑA<sup>1</sup>**

El presidente de la Nación Argentina y el presidente de la República Federativa del Brasil,

**CONVENCIDOS:**

De la necesidad de convocar a sus pueblos en el esfuerzo de recorrer una trayectoria común de crecimiento y modernización que les permita superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI;

De la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados;

**CONSCIENTES:**

De la identidad compartida de ideas y valores que definen su común esencia de pueblos latinoamericanos;

De la importancia de este momento histórico de la relación de las dos naciones, empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno;

De la coincidencia en los esfuerzos emprendidos por los dos gobiernos para el crecimiento y desarrollo con estabilidad;

**SEGUROS:**

Que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países;

Que este programa constituye un impulso renovado para la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región;

**ALENTADOS:**

Por las auspiciosas propuestas elaboradas por las autoridades de los dos países en el marco de los proyectos de integración binacional encarados a partir de la Declaración de Iguazú de noviembre pasado;<sup>2</sup>

## RESUELTOS:

A transformar los permanentes vínculos de amistad y cooperación en una integración que consolide la voluntad de crecer juntos;

## DECIDEN:

1. Establecer el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

2. Definir los siguientes principios de elaboración y ejecución del Programa:

— El Programa será gradual, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación;

— El Programa será flexible de forma tal de poder ajustar su alcance, ritmo y objetivos;

— El Programa incluirá, en cada etapa, un conjunto reducido de proyectos integrados en todos sus aspectos, previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa;

— El Programa será equilibrado en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio;

— El Programa propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países;

— La ejecución del Programa contará con la activa participación del empresariado asegurando así su eficaz instrumentación en el contexto de los estímulos creados por los dos gobiernos.

3. Establecer una Comisión de Ejecución del Programa.

4. Determinar que la Comisión de Ejecución sea integrada por el lado argentino por los ministros de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía, por el secretario general de la Presidencia de la Nación y por el secretario de Industria y Comercio Exterior, y por el lado brasileño, por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, de la Industria y del Comercio, y por el secretario general del Consejo de Seguridad Nacional, así como por empresarios de cada uno de los dos países.

5. Determinar que la Comisión realice reuniones de trabajo cada seis meses para evaluar la ejecución del Programa y proponer a los dos presidentes las medidas necesarias para tornarlo más eficiente.
6. Determinar que los ministros de Relaciones Exteriores coordinen los trabajos relativos a la Comisión de Ejecución del Programa, inclusive los correspondientes a los distintos Grupos de Trabajo creados en virtud de los Protocolos adjuntos.
7. Determinar que se realicen reuniones de consulta sobre políticas macroeconómicas a nivel ministerial entre los dos países.
8. Determinar que la Comisión incorpore a sus trabajos, siempre que sea necesario, a otras autoridades para definir y proponer medidas en campos específicos.
9. Aprobar los Protocolos adjuntos a la presente Acta que constituirá la primera etapa del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la Argentina y el Brasil.

Hecho en la ciudad de Buenos Aires a los veintinueve días del mes de julio de 1986, en dos ejemplares originales, en idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

#### **Protocolo Nº 1. Bienes de capital**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### **CONSIDERANDO:**

La importancia estratégica de la modernización, expansión y desarrollo tecnológico acelerado del sector de bienes de capital para el crecimiento de las economías argentina y brasileña;

Las características económicas tecnológicas y financieras de las industrias de bienes de capital en ambos países, que tornan necesarios mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva;

La importancia de las compras del sector público en la demanda global de bienes de capital;

Que la integración intrasectorial en el área de bienes de capital es la forma más adecuada para la expansión eficiente de la industria y el progreso tecnológico;

La importancia de establecer mecanismos tendientes a satisfacer la demanda de inversión en las respectivas industrias nacionales de bienes de capital.

#### CONVENCIDOS:

Que el éxito del Proyecto de Bienes de Capital está íntimamente vinculado a las políticas de crecimiento económico de los gobiernos de ambos países;

#### DECIDEN:

1. Establecer en el ámbito del Programa de Integración y Cooperación Económica un Proyecto Integrado de producción, comercio y desarrollo tecnológico de bienes de capital.
2. Acordar que para este Proyecto el universo de Bienes de Capital será el que figura en el Anexo I, pudiendo el mismo ser ampliado de común acuerdo entre las Partes.
3. Acordar que, a partir de ese universo, se negociará una lista común de productos para los efectos del presente Protocolo.
4. Determinar que los productos de la lista común gozarán de tratamiento de producto nacional en la Argentina y Brasil, definiendo como tal:
  - a) Arancel 0 (cero);
  - b) Exclusión de cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, sea administrativa, cuantitativa o tributaria aplicada a las importaciones.
5. Establecer, para la lista común de productos, un valor de referencia del intercambio global equivalente a 2 000 (dos mil) millones de dólares de Estados Unidos de América, para los próximos cuatro años distribuidos de la siguiente forma:

en 1987 el equivalente a 300 millones de dólares de Estados Unidos,  
en 1988 el equivalente a 400 millones de dólares de Estados Unidos,  
en 1989 el equivalente a 550 millones de dólares de Estados Unidos,  
en 1990 el equivalente a 750 millones de dólares de Estados Unidos.
6. Fijar como objetivo deseado que al final de 1990, la lista común represente por lo menos un 50% (cincuenta por ciento) del universo de Bienes de Capital acordado. A este fin, el número de productos de esta lista común deberá incrementarse semestralmente en un porcentaje determinado durante el período indicado en el punto 5 anterior. Este porcentaje se establecerá en función de dicho objetivo y en relación a la cantidad de productos que integren inicialmente la lista común.
7. Establecer que el objetivo del intercambio debe ser su expansión equilibrada y que las políticas en el sector de Bienes de Capital procurarán ser simétricas y armonizadas.

8. Establecer que el intercambio Argentina-Brasil de los productos de la lista común estará en equilibrio dinámico siempre que el superávit cuatrimestral acumulado no sea superior al 10% (diez por ciento) del valor de referencia fijado, para el conjunto de los tres cuatrimestres (el presente y los dos siguientes), y calculado tomando como base los valores anuales de referencia del punto 5 precedente.

9. Establecer los siguientes mecanismos de restablecimiento del equilibrio dinámico:

A.— Si el desequilibrio supera el 10% (diez por ciento), calculado de acuerdo al punto 8 operan:

- a) inclusión de nuevos productos del universo en la lista común;
- b) esquema financiero adicional entre los Bancos Centrales de los países, conforme a lo establecido en el Protocolo número 6, puntos 2 y 3.

B.— Si el desequilibrio supera el 20% (veinte por ciento) calculado de acuerdo al punto 8 se opera la cláusula de aporte del Fondo de Inversiones, conforme lo establecido en el Protocolo número 7, punto 2.

10. Determinar que, a partir del momento que el desequilibrio alcance el índice del 40% (cuarenta por ciento) calculado de acuerdo con el método del punto 8 anterior, serán adoptadas las medidas necesarias compatibles con la situación general del intercambio para corregir dicho desequilibrio.

11. Determinar que:

A.— En las compras del sector público, directo o indirecto, de la Argentina y Brasil, los productos de la lista común de origen brasileño o argentino tengan tratamiento similar a los productos de origen local;

B.— En las decisiones de importación del sector público directo o indirecto, de la Argentina y Brasil, los productos de la lista común, brasileños y argentinos, tengan tratamiento preferencial equivalente con relación a terceros proveedores;

C.— En las licitaciones de obras públicas, en ambos países, financiadas con préstamos de instituciones financieras internacionales, los Bienes de Capital de origen argentino y brasileño respectivamente, que no estén incluidos en la lista común, serán beneficiados en relación a terceros proveedores con una reducción del 50% (cincuenta por ciento) del nivel de protección en el margen del precio concedido a los productos locales.

12. Nivelar y mantener el margen de protección total en relación a terceros de forma tal que el nivel de protección para cada producto de la lista común sea equivalente en la Argentina y el Brasil. Este nivel de protección deberá ser de una magnitud tal que influya directamente en el

precio de decisión del importador incentivando el flujo de comercio entre la Argentina y el Brasil. A tal fin serán ajustados para cada producto de la lista común los aranceles y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza, sean administrativos, cuantitativos o tributarios, que incidan sobre la importación de terceros proveedores. El efecto sobre la exportación de reintegros e incentivos, para cada producto de la lista común, que uno de los países conceda podrá ser compensado por el otro a través de reintegros, incentivos u otras medidas de equiparación que neutralicen dicho efecto. A partir del inicio del Proyecto, ambos países se comprometen a no adoptar reintegros o incentivos adicionales en relación a los productos de la lista común, sin previo acuerdo de las partes, exceptuando casos de equiparación.

13. Establecer, en este orden de ideas en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Coordinación y Seguimiento permanente para proponer medidas específicas de armonización gradual de políticas que afecten la producción, comercialización y asegurar la buena ejecución del proyecto, e inclusive examinar las cuestiones relativas, entre otras cosas, a medidas de equiparación, cláusulas de salvaguardia, y situaciones excepcionales del mercado, y a la puesta en funcionamiento de mecanismos de corrección del desequilibrio.

14. Establecer en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Trabajo para elaborar las medidas necesarias de naturaleza económica, legal y administrativa, con el fin de:

A.— Determinar el margen de protección total equivalente en relación a terceros, que tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 1987, simultáneamente a la iniciación del Proyecto y conforme a lo prescripto en el punto 12;

B.— Asegurar el tratamiento de producto nacional conforme a lo definido en el punto 11.

La primera reunión de este grupo de trabajo tendrá lugar en agosto de 1986, y la tarea deberá concluir el 30 de noviembre de 1986.

15. Determinar que el porcentaje en valor de los componentes importados de terceros países, de los productos de la lista común, no podrá ser superior al 20% (veinte por ciento) del precio del producto. Este porcentaje será calculado comparando el precio FOB de los componentes importados con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado. En ausencia del precio FOB de referencia internacional del producto terminado será utilizado de base de comparación el precio FOB de venta del país exportador sin los impuestos internos. Las materias primas de uso universal importadas que no hayan sido objeto de procesa-

miento industrial, que las haga específicas para su utilización en la fabricación del producto final, son consideradas para estos efectos de origen local.

16. Determinar que para el Proyecto de que trata este Protocolo los ministros de Economía de la Argentina y de Hacienda del Brasil arbitren las medidas necesarias con el objeto que la relación de los tipos de cambio real efectivo, entre las monedas de ambos países, sea equilibrada y suficientemente estable, a fin de que la política cambiaria sea neutral respecto de la competitividad relativa de las exportaciones e importaciones de cada país.

### **Protocolo Nº 2. Trigo**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### **CONSIDERANDO:**

La importancia de asegurar condiciones estables de producción y abastecimiento de alimentos para la mejor ejecución de sus planes nacionales de desarrollo con estabilidad económica;

El objetivo prioritario de elevar el nivel de consumo de la población de sus dos países de la manera más eficaz posible;

Las peculiaridades de la producción agrícola, las características de los mercados internacionales y las políticas agrícolas seguidas por ciertos países productores;

#### **DECIDEN:**

1. Establecer, en el ámbito del Programa de Integración y Cooperación Económica, un Proyecto Integrado de Producción, almacenamiento, transporte y abastecimiento de trigo.
2. Establecer un Grupo de Trabajo para examinar y proponer un programa gradual de armonización de las políticas económicas en la Argentina y Brasil en las áreas de producción, almacenaje, transporte, distribución y consumo de trigo, de forma tal de elevar la productividad y las condiciones de seguridad alimentaria.
3. Establecer, asimismo, otro Grupo de Trabajo para identificar los puntos críticos del sistema de producción, almacenaje, transporte y abastecimiento de trigo entre la Argentina y Brasil, y las inversiones en infraestructura que deban realizarse, así como proponer su cronograma de ejecución.

4. Ambos Grupos de Trabajo deberán constituirse antes del 30 de septiembre de 1986, y presentar su primer informe a la Comisión de Ejecución del Programa antes del 31 de diciembre del corriente año.

5. Asegurar la más alta prioridad, desde el punto de vista de la inclusión en los respectivos presupuestos y la asignación de recursos, a las inversiones en el sistema a ser realizadas en el territorio de cada país.

6. Establecer el compromiso de compra por parte del Gobierno brasileño y de venta por parte del Gobierno argentino, de los siguientes volúmenes mínimos de trigo, en un período inicial de cinco años:

1987: 1 375 000 tn.

1988: 1 450 000 tn.

1989: 1 550 000 tn.

1990: 1 700 000 tn.

1991: 2 000 000 tn.

7. Los tipos, las condiciones de precio, las condiciones de pago, el calendario y puntos de embarque y desembarque, serán definidos por la Junta Nacional de Granos de la Argentina y por la Junta Deliberativa de Trigo del Brasil, de acuerdo con las condiciones normales de mercado y con las prácticas del comercio argentino-brasileño de trigo.

8. La República Federativa del Brasil tendrá asegurada por el Gobierno argentino la condición de comprador privilegiado, y la República Argentina tendrá asegurada por el Gobierno brasileño la condición de proveedor privilegiado.

9. En caso de que la República Argentina no pueda, por razones de orden climático, atender en todo o en parte, en cualquier año los compromisos de abastecimiento establecidos en el punto 6, dará aviso formal con anterioridad al Gobierno brasileño de forma de permitirle a este último buscar fuentes alternativas de abastecimiento.

El Gobierno argentino y el Gobierno brasileño, considerando las decisiones de política económica relativas a la cosecha 1987, concuerdan en que el compromiso de compra y venta, relativo a dicho año, podrá ser satisfecho por la adquisición de trigo y de otros granos, siempre que el total de esas adquisiciones corresponda al valor del volumen de trigo previsto para dicho año.

### **Protocolo Nº 3. Complementación de abastecimiento alimentario**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### CONSIDERANDO:

La importancia estratégica para el éxito de sus planes de desarrollo con estabilidad económica, la necesidad de garantizar el abastecimiento regular de los principales productos alimenticios de amplio consumo;

La incidencia en los fenómenos climáticos, la natural variación de las cosechas y la situación de los sistemas de almacenaje y transporte en la Argentina y Brasil;

El objetivo prioritario de aumentar la seguridad alimentaria en los dos países;

#### DECIDEN:

1. Establecer los mecanismos que permitan complementar, total o parcialmente, el abastecimiento interno de alimentos en cada país ante eventuales déficit en la producción local.
2. Crear a tal efecto un Grupo de Trabajo, dentro de la Comisión de Ejecución del Programa, que se encargará de definir el conjunto de productos alimenticios cuyo abastecimiento interno podrá ser complementado por la producción del otro país, y proponer los mecanismos que lo garanticen.
3. Asignar a dicho Grupo la tarea de examinar y proponer un esquema gradual de armonización de políticas que incidan en la Argentina y Brasil sobre la producción, almacenamiento, transporte y distribución de los productos alimenticios elegidos. Asimismo, este Grupo supervisará la ejecución del esquema propuesto.
4. Dicho Grupo de Trabajo deberá constituirse antes del 30 de septiembre de 1986 y presentar su primer informe a la Comisión antes del 31 del corriente año.

#### Protocolo Nº 4. Expansión del comercio

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### CONSIDERANDO:

El objetivo central y prioritario de estimular vigorosamente la expansión del intercambio y su equilibrio dinámico, progresivo, cuantitativo y cualitativo, por grandes sectores y por segmentos;

Que esta expansión depende de la voluntad política de los Gobiernos y de la iniciativa de los agentes económicos privados;

Que el proceso de integración y cooperación económica requiere la armonización de políticas de comercio exterior de la Argentina y el Brasil frente a terceros países;

Que es conveniente actualizar y renegociar los compromisos mutuamente asumidos en el marco de la ALADI, adecuándolos a las realidades productivas actuales de los dos países, a la demanda de los mercados y a las situaciones emergentes de los cambios tecnológicos;

La necesidad de establecer mecanismos que estimulen progresiva y firmemente la integración intrasectorial entre las economías argentina y brasileña;

**DECIDEN:**

1. Realizar negociaciones económicas y comerciales tendientes a lograr la expansión gradual y sostenida del intercambio recíproco buscando asimismo una amplia complementación productiva.
2. Establecer que la expansión del comercio será efectuada en forma equilibrada dinámicamente, para lo cual se realizará un efectivo seguimiento del intercambio adoptando los mecanismos que resulten más adecuados para estimular principalmente la exportación de productos originarios del país deficitario.
3. Iniciar en Montevideo, en la sede de la ALADI, a partir del 4 de agosto próximo, la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N<sup>o</sup> 1, conforme a los términos de referencia acordados el 10 de julio pasado (anexo 1) que deberá concluir a más tardar el 31 de octubre de 1986.

**Anexo 1 del Protocolo N<sup>o</sup> 4. Criterios para la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N<sup>o</sup> 1.**

Los términos de referencia para la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N<sup>o</sup> 1 —del que se excluirán los productos incluidos en la lista común del Protocolo N<sup>o</sup> 1, sobre Bienes de Capital— serán los siguientes:

- a) En lo que se refiere a las normas que regirán el futuro acuerdo, se utilizarán las que fueran aprobadas en las negociaciones del mes de mayo de 1984, estableciéndose una vigencia de seis años para el nuevo acuerdo, plazo que podrá ser prorrogado mediante acuerdos de los países signatarios.
- b) La renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N<sup>o</sup> 1 tendrá como base la totalidad de los productos comprendidos en el mismo, más los nuevos productos que se convenga negociar.
- c) Aquellos productos que, en los últimos cuatro años, tengan un comercio promedio inferior a 10 mil (diez mil) dólares de Estados Unidos de

América, o no hubieran generado comercio, serán analizados de acuerdo con el interés de cada país para decidir su permanencia en el Acuerdo.

d) Las listas de productos que las Partes deseen retirar deben reducirse a un mínimo. Se incluyen dentro de este concepto los productos declarados sensibles.

Para estos productos se procurarán soluciones negociadas que atiendan los intereses de los dos países.

e) Para los productos no sensibles que permanezcan en el Acuerdo, no se deberán disminuir las preferencias existentes. Caso contrario deberá negociarse el otorgamiento de una compensación adecuada para la Parte afectada.

Para aquellos productos sin margen de preferencia cuyo arancel para terceros países sea diferente de cero, se negociará una preferencia porcentual.

f) Las Partes podrán presentar listas específicas de productos que deseen negociar.

g) Se tenderá a no duplicar la negociación de un mismo producto en diferentes instrumentos entre los dos países, situación que dificulta la evaluación de los acuerdos y el manejo operativo de los mismos por los sectores oficiales y privados.

h) Conforme los compromisos asumidos en el mes de abril de 1984, los productos que se negocien no deberán estar sujetos a la aplicación de restricciones no arancelarias ni gravámenes adicionales de efectos equivalentes a un derecho aduanero y otros similares. No obstante, si por razones excepcionales debe conservarse alguna restricción de ese tipo, deberá asumirse un compromiso de su reducción gradual mediante negociación.

Asimismo, en ningún caso se podrán imponer nuevas restricciones o incrementar las existentes.

i) A más tardar el 31 de agosto de 1986 se definirán y se renegociarán los productos a que se refiere el párrafo c, y antes del 30 de septiembre se renegociarán los productos sensibles de ambos países.

#### **Protocolo Nº 5. Empresas binacionales**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

**CONSIDERANDO:**

El objetivo prioritario de promover la integración y complementación a nivel de empresas para asegurar el éxito del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil;

Que el proceso de integración económica entre los dos países debe promover con firmeza el fortalecimiento del capital nacional;

La necesidad de establecer mecanismos específicos para promover estos fines;

**DECIDEN:**

1. Crear condiciones favorables para la constitución de empresas binacionales.
2. Establecer a tal efecto en el marco de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Trabajo para elaborar el proyecto de Estatuto de Empresas Binacionales que contemple la voluntad de asociación de personas jurídicas de capital nacional de los dos países.
3. Dicho Grupo de Trabajo deberá constituirse antes del 30 de septiembre de 1986 y presentar el informe a la Comisión antes del 30 de noviembre del corriente año.

**Protocolo Nº 6. Asuntos financieros**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

**CONSIDERANDO:**

La necesidad de hacer viable relaciones comerciales más amplias entre los dos países sobre bases equilibradas;

La necesidad de mejorar la liquidez del sistema de compensación del Convenio de Créditos Recíprocos entre la Argentina y el Brasil;

La necesidad de atenuar los posibles desequilibrios del sector específico de Bienes de Capital;

**DECIDEN:**

1. Establecer que el Banco Central de la República Argentina y el Banco Central del Brasil ajustarán las condiciones técnicas y operativas que hagan más eficiente aquel sistema a través de la creación de un mecanismo de financiamiento recíproco para los saldos deudores registrados en las compensaciones cuatrimestrales.

2. Establecer, a través de los Bancos Centrales respectivos, un esquema financiero adicional que será accionado en el momento que ocurriese un desequilibrio en el intercambio de los productos de la lista común en el área de bienes de capital, en la forma indicada en el Protocolo Nº 1, punto 9, A-b.

3. Determinar, en este sentido, que los Bancos Centrales de los dos países abrirán líneas de crédito contingente, cuyos términos y condiciones serán objeto de un ajuste interbancario específico, destinadas a financiar la parte de contado de las exportaciones del país deficitario y/o de las importaciones del país superavitario, necesarias para cubrir el desequilibrio existente.

### **Protocolo Nº 7. Fondo de inversiones**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### **CONSIDERANDO:**

La necesidad de fortalecer el proceso de integración y cooperación en el marco del crecimiento económico en ambos países;

La necesidad de fomentar el proceso de acumulación en emprendimientos binacionales;

La necesidad de garantizar la asignación de recursos que estimule el crecimiento equilibrado del comercio, especialmente de bienes de capital y de otros sectores que se incorporen al Programa de Integración y Cooperación Económica;

La importancia del financiamiento de mediano y largo plazo para estimular el proceso de integración económica;

#### **DECIDEN:**

1. Crear el Fondo de Inversiones para la promoción del crecimiento económico privilegiando el sector de bienes de capital y los que, en el futuro, se integren al Programa de Cooperación e Integración Económica, según los mecanismos previstos y de acuerdo a las siguientes características:

A.— El financiamiento de proyectos destinados a desarrollar la producción a través de créditos a mediano y largo plazo, se otorgarán prioritariamente a empresas binacionales, de capital nacional, constituidas de acuerdo a lo establecido en el Protocolo Nº 5;

B.— El Fondo podrá inclusive, participar como socio minoritario en las empresas binacionales;

C.— El capital inicial del Fondo será equivalente a 200 millones de dólares de Estados Unidos (doscientos millones de dólares de Estados Unidos) suscripto en partes iguales para ambos países en sus respectivas monedas;

D.— La captación de recursos se llevará a cabo en los mercados de capitales de la Argentina y el Brasil, y en los mercados internacionales, así como por medio de las instituciones financieras internacionales, en todos los casos con la garantía de ambos Gobiernos.

2. Establecer que, en el caso que el intercambio comercial de bienes de capital presente un desequilibrio superior al 20% (veinte por ciento) del valor de referencia mencionado en el Protocolo N<sup>o</sup> 1, punto 9.B, los dos Gobiernos quedan comprometidos a integrar o aumentar el capital del Fondo, en partes iguales por un valor adicional igual al monto del desequilibrio registrado.

Este incremento de los recursos del Fondo servirá para financiar inversiones localizadas en el país deficitario que tiendan a mejorar su capacidad productiva y exportadora.

3. Mecanismos similares a los referidos en el punto 2 serán establecidos para situaciones del mismo tipo que se produzcan en los nuevos sectores que se vayan incorporando al Programa de Integración y Cooperación Económica.

4. Antes del 30 de noviembre de 1986, el Ministerio de Economía de la República Argentina y el Ministerio de Hacienda de la República Federativa del Brasil definirán la constitución, estructura organizativa y condiciones de funcionamiento del Fondo de Inversiones.

### **Protocolo N<sup>o</sup> 8. Energía**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### **CONSIDERANDO:**

La necesidad del mejor aprovechamiento en la explotación y el uso de los recursos naturales de los dos países;

La importancia estratégica de garantizar la regularidad del abastecimiento energético para el desarrollo económico;

Que la cooperación en materia energética es uno de los factores fundamentales en la integración argentino-brasileña;

El interés común de la Argentina y el Brasil en el aprovechamiento de sus recursos hídricos compartidos;

#### DECIDEN:

1. Determinar que las autoridades competentes de ambos países concluyan, antes del 31 de diciembre de 1986, los estudios técnicos relativos al suministro por Argentina de gas natural al Brasil, con el objeto de permitir la adopción de decisiones políticas correspondientes.
2. Determinar que las autoridades competentes de ambos países analicen las posibilidades de participación conjunta en los programas de exploración y posterior explotación petrolífera en territorio argentino, incluyendo el intercambio bilateral tecnológico en el sector, así como también el incremento del intercambio de productos petroquímicos y de derivados del petróleo.
3. Asegurar la conclusión del proyecto básico del aprovechamiento hidroeléctrico binacional de Garabí antes del final del corriente año, así como recomendar la elaboración de un cronograma de trabajo que permita cumplir las etapas subsiguientes del proyecto en los términos del Tratado del 17 de mayo de 1980.<sup>3</sup>
4. Destacar el avance de las negociaciones tendientes a concretar los instrumentos necesarios para la ejecución del aprovechamiento hidroeléctrico de Pichi-Picún-Leufú, con el objeto de iniciar las obras en el menor tiempo posible durante el año 1987.
5. Reafirmar la importancia de las interconexiones eléctricas existentes y subrayar la necesidad de impulsar nuevas obras de interconexión que permitan un mejor aprovechamiento de sus recursos energéticos.
6. Apoyar el fortalecimiento de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) a través de una participación activa de ambos países.

#### Protocolo N° 9. Biotecnología

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

#### CONSIDERANDO:

La importancia estratégica de la investigación científico-tecnológica en el área de biotecnología;

La necesidad de perfeccionar los recursos humanos y científicos de los dos países en el sector;

El volumen de las inversiones necesarias para alcanzar una escala adecuada de investigación y la reducción de costos que se logrará por la coordinación y realización conjunta de actividades de investigación;

**DECIDEN:**

1. Establecer el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología.
2. Determinar que dicho Centro sea integrado por dos Polos Generadores de Conocimiento, inicialmente a través de la ampliación de los núcleos de investigación ya existentes.
3. Establecer un Grupo de Trabajo que deberá realizar su primera reunión en el transcurso del mes de septiembre próximo, con la finalidad de redactar los documentos necesarios para el pleno funcionamiento del aludido Centro, los que deberán ser presentados a la Comisión de Ejecución del Programa en el transcurso del presente año.
4. Determinar que el Grupo de Trabajo, en la elaboración de estos documentos, observe los siguientes criterios:
  - a) Fijar para cada Polo, Núcleos de Investigación en relación con el número de proyectos conjuntos que se decida desarrollar;
  - b) Que la actividad dentro de cada Polo esté orientada a apoyar proyectos de desarrollo y aplicación biotecnológica, promoviendo la integración entre "Universidades/Institutos Oficiales" y "Empresas", con el objetivo final de producir bienes y servicios comercializables;
  - c) Que la dirección del Centro sea ejercida por un investigador argentino o brasileño en forma alternada, a través de un sistema de rotación bianual, debiendo contar con el asesoramiento de un Comité integrado, en igual número, por científicos de los dos países, que podrá proponer proyectos y participará de la evaluación de los Programas de Investigación y Desarrollo encarados por el Centro.
  - d) Ambos Gobiernos contribuirán por partes iguales en el financiamiento de los Programas de Investigación.
  - e) Cada Gobierno realizará las inversiones necesarias para complementar la infraestructura de sus respectivos Polos.

**Protocolo Nº 10. Estudios económicos**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

**CONSIDERANDO:**

La importancia del conocimiento recíproco de las economías argentina y brasileña para facilitar el estudio de medidas que tiendan a la armonización de las políticas económicas de los dos países y permitir el mejor

aprovechamiento por la iniciativa privada, de las oportunidades económicas que surgirán como consecuencia del Proceso de Integración encarado;

**DECIDEN:**

1. Establecer, en el ámbito del Programa de Cooperación e Integración Económica, el Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos.
2. Determinar que, anualmente, el Centro seleccionará profesionales argentinos y brasileños para que elaboren trabajos de investigación sobre temas relativos a la economía del otro país, según el caso, en el marco y a los fines del Proceso de Integración.
3. Determinar que cada Gobierno contribuirá con una cantidad anual equivalente a 200 mil dólares de Estados Unidos (doscientos mil dólares de Estados Unidos) para cubrir el total de los gastos de este proyecto.
4. Determinar que un Grupo de Trabajo redacte el Estatuto del Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos.
5. Dicho Grupo de Trabajo deberá constituirse antes del 30 de septiembre de 1986 y presentar el proyecto de Estatuto a la Comisión de Ejecución del Programa, antes del 30 de noviembre de 1986.

#### **Protocolo N<sup>o</sup> 11. Asistencia en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

VISTO el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear<sup>3</sup> celebrado en Buenos Aires, el 17 de mayo de 1980, así como la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear,<sup>4</sup> firmado en Foz de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985;

TENIENDO EN CUENTA el uso en los dos países de radioisótopos y otras fuentes de radiación ionizantes en la medicina, la agricultura, la industria y la generación de energía nucleoelectrónica;

EMPEÑADOS en adoptar amplias medidas para garantizar el más alto grado de seguridad en estas actividades;

CONSCIENTES de que estas medidas de seguridad son concebidas para reducir las probabilidades de accidentes nucleares y emergencias radiológicas e, igualmente, para mitigar sus consecuencias;

PERSUADIDOS de la conveniencia en la creación de un sistema de pronta notificación de eventuales accidentes nucleares y emergencias radiológicas;

CONVENCIDOS de las ventajas de una estrecha cooperación entre los dos países que facilite, cuando sea solicitada, la prestación de asistencia mutua en la eventualidad de accidentes nucleares o emergencias radiológicas;

DECIDEN:

1. Cooperar, inclusive a través del intercambio de informaciones técnicas con miras al establecimiento de medidas y procedimientos que contribuyan para prevenir o mitigar los daños que puedan resultar de un eventual accidente nuclear o emergencia radiológica.
2. Comprometer sus esfuerzos, con miras a implantar un sistema de pronta información mutua en caso de accidentes nucleares o emergencias radiológicas en sus respectivos territorios.
3. Establecer que cada parte podrá, a su criterio, solicitar a la otra parte la prestación de asistencia en caso de un accidente nuclear o de emergencia radiológica en su territorio. La parte que recibiera la solicitud de esa asistencia se esforzará para brindarla lo más rápido posible y en la medida de su capacidad.
4. Determinar que el control, la coordinación y la supervisión generales de la asistencia serán competencia de la parte que la hubiese solicitado.
5. Designar como entidades coordinadoras y ejecutoras del presente Protocolo, en la República Argentina, a la Comisión Nacional de Energía Atómica y en la República Federativa del Brasil, a la Comisión Nacional de Energía Nuclear.
6. Determinar que las entidades arriba mencionadas, establecerán antes del 30 de enero de 1987 los procedimientos necesarios para la ejecución del presente Protocolo.

#### **Protocolo Nº 12. Cooperación aeronáutica**

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

CONSIDERANDO:

El Convenio firmado entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y la empresa "EMBRAER" de la República Federativa del Brasil", el 17 de enero de 1986;

La importancia de desarrollar una cooperación técnica, industrial y comercial que conduzca a la máxima complementación posible entre las industrias aeronáuticas de los dos países para atender las necesidades de

material aeronáutico, no sólo en sus respectivos mercados internos, sino principalmente en el mercado internacional;

La amplitud de los acuerdos ya firmados, así como la de aquellos a celebrarse y el largo período de vigencia que los mismos prevén;

DECIDEN:

1. Concretar, a la brevedad posible, las acciones tendientes a la fabricación de partes de aviones brasileños en el "Area Material Córdoba".
2. Estudiar y definir la posible utilización, por las respectivas fuerzas aéreas, de aviones fabricados por la industria argentina y brasileña, dentro de una adecuada cooperación industrial e integración armónica, condicionada a los intereses peculiares de cada una de ellas.
3. Crear un Grupo de Trabajo Conjunto destinado al estudio, asesoramiento y seguimiento del intercambio argentino-brasileño en el sector de la industria aeroespacial, bajo la supervisión de ambas fuerzas aéreas.

#### Notas

<sup>1</sup> Buenos Aires, 29 de julio de 1986. Fuente: "El Cronista Comercial", Buenos Aires, 30 de julio de 1986.

<sup>2</sup> Véase el texto de este documento en *Integración Latinoamericana*, N<sup>o</sup> 110, marzo de 1986, pp. 64-66.

<sup>3</sup> Véase el texto de ese documento en *Integración Latinoamericana*, N<sup>o</sup> 49, agosto de 1980, pp. 98-99 y el de los Protocolos de Ejecución números 1 y 2 en *Integración Latinoamericana* N<sup>o</sup> 52, noviembre de 1980, pp. 97-98.

<sup>4</sup> Publicado en *Integración Latinoamericana*, N<sup>o</sup> 110, marzo de 1986, p. 64.

## E. ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA

---

### 1. ¿COMO DINAMIZAR LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA?

*Klaus Esser*

La caída de los precios de las materias primas en los años ochenta ha puesto de manifiesto los riesgos que implica una estrategia de desarrollo concentrada, unilateralmente, en las exportaciones de bienes primarios. Entre 1980 y 1985, los precios del petróleo se redujeron en un 65%; desde 1981, los precios del mercado mundial para las materias primas han caído en un 40%.<sup>1</sup> Diferentes análisis elaborados recientemente en la República Federal de Alemania, por ejemplo el del Deutsche Bank, llegaron a la conclusión de que las dificultades económicas de América Latina se agravarán todavía más, debido a la retracción de los precios de las materias primas.<sup>2</sup> Por ello, resulta sorprendente que el Banco Mundial, en su *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, continúe insistiendo en la posibilidad de lograr un elevado nivel de vida mediante la producción y exportación de alimentos y bienes primarios.<sup>3</sup>

Algunos de los ejemplos mencionados en dicho informe (Dinamarca, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), alcanzaron la fase de auge en décadas pasadas. Otros dos ejemplos (Costa de Marfil, Kenia) sufren desde hace algunos años un retroceso económico, resultante de la sobreexplotación de sus recursos agrarios y forestales, del elevado crecimiento demográfico y el crítico endeudamiento externo. Los países exportadores de petróleo, también citados en dicho informe, no pueden considerarse como "casos de éxito". Antes bien, los altos ingresos fácilmente obtenidos de las exportaciones indujeron a un estilo riesgoso de crecimiento intensivo en importaciones. Sólo la caída de los precios del petróleo y, con ello, las variaciones en el tipo de cambio, desencadenaron un crecimiento dinámico en el sector agrario, según lo ilustra el caso de Venezuela.

América Latina observa, desde hace tiempo, que su exportación de recursos naturales alcanza cada vez menos para estimular el crecimiento

económico. En comparación con las restantes regiones en desarrollo, su participación en las exportaciones mundiales decreció más rápidamente en las últimas décadas. La región acompañó sólo por debajo del promedio los cambios estructurales de la economía mundial, en el sentido de una creciente importancia de los productos industriales. En la actualidad, nuevas transformaciones estructurales repercuten de manera especialmente negativa sobre los mercados mundiales de materias primas. Estas transformaciones se reflejan en los procesos de ahorro y sustitución de numerosos bienes primarios y la difusión de "nuevas tecnologías" caracterizadas por el ahorro de materiales y energía, en un número cada vez mayor de ramas productivas. Por cierto, es posible y necesario expandir determinadas "exportaciones no tradicionales" de materias primas y alimentos hasta ahora descuidadas; no obstante, tal como lo muestra un estudio reciente sobre América Central del Instituto Alemán para el Desarrollo,<sup>4</sup> no serán suficientes para reactivar el crecimiento económico ni siquiera en los países pequeños de la región. A esto cabe agregar el proteccionismo agrario, las exportaciones agrícolas subvencionadas y la asistencia en alimentos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que entorpecen el comercio mundial de productos agropecuarios. Si la región no cambia su estructura exportadora, sin duda continuará perdiendo posiciones en la economía mundial.

La incorporación a la economía mundial de un país en vías de desarrollo, basándose en sus propias fuerzas, depende fundamentalmente de la capacidad de modernizar su aparato productivo nacional, de modo tal que pueda incrementar marcadamente el porcentaje de las exportaciones de bienes industriales en las exportaciones totales. En este aspecto, la sustitución de importaciones industriales genera, en el mejor de los casos y sólo excepcionalmente, un punto de partida favorable; únicamente en el Brasil se logró una "industrialización por sustitución de importaciones". A pesar de la persistencia del sistema latifundista, la demanda interna de este país le permitió superar el mero ensamblaje y producir hasta bienes complejos de consumo durable, incluso automóviles. Sólo al integrarse ampliamente el aparato productivo industrial se tornó posible un incremento de la competitividad internacional. La exportación de bienes manufacturados aceleró a su vez la dinámica del proceso de industrialización. En cambio, dada la restringida demanda interna de los países restantes de la región, la sustitución de importaciones industriales trajo aparejada elevadas importaciones de productos intermedios y de bienes de capital que, desde el punto de vista económico, acaso podrían haberse sustituido sólo parcialmente. Desde hace tiempo, las empresas nacionales y extranjeras muestran escaso interés por seguir sustituyendo importaciones industriales. El potencial exportador de las industrias de ensamblaje es modesto; este aspecto no variaría demasiado en el caso de aplicarse una activa promoción exportadora.

Durante el período 1955-1980, América Latina desaprovechó la oportunidad de recorrer un proceso de aprendizaje industrial basado en el comercio con bajos salarios (*low wage trade*); por el contrario, los países del sudeste asiático hicieron un uso intensivo de esta posibilidad. Desde hace algunos años, en muchos países de la OCDE se han estancado los desplazamientos internacionales de las inversiones condicionadas por los costos. Pese a que en dichos países se reducirá la flexibilidad frente a las importaciones relativamente intensivas en mano de obra, deberían aprovecharse, ciertamente, las posibilidades aún existentes para la producción correspondiente, aunque carezcan ya de importancia estratégica. La causa reside en que los nuevos procesos que ahorran trabajo reducen la participación de los costos salariales en la producción, especialmente en las ramas de los países industrializados con un crecimiento inferior al promedio. Además, no sólo disminuye rápidamente el número de componentes, sobre todo en la industria electrónica, sino que los componentes restantes tienden a ser ensamblados, cada vez más, por máquinas automáticas de control computarizado. Incluso en la industria de la confección, la tendencia al desplazamiento de la producción inducida por los costos se mantendrá sólo por algunos años más. Para la década del noventa, se va a contar también con una amplia aplicación de las "nuevas tecnologías", lo cual generará intensas modificaciones en la división internacional del trabajo.

De allí que resulten de corto alcance los esfuerzos, tanto de algunas agencias internacionales para el desarrollo como del gobierno estadounidense, por expandir las exportaciones —sobre todo de los países más pequeños— a través de la creación de zonas de producción para la exportación. En efecto, tales zonas contribuyeron a incrementar las exportaciones de algunos países hasta mediados de los años setenta. Actualmente, sin embargo, representan más bien una solución para salir del paso, según lo pone de manifiesto su escaso éxito en América Central.<sup>5</sup> Por cierto, tales países poseen ventajas de costos salariales, pero a los países industrializados estructuralmente fuertes les resulta más atractiva la producción en gran escala en aquellos países que cuentan con tecnología estándar y bajos salarios. En este aspecto es característica la combinación de ventajas de costos salariales, costos decrecientes condicionados por el volumen de producción y establecimientos productivos altamente modernos. Asimismo, se ha convertido en un factor decisivo el *know how* ofrecido en cada lugar. Por esta razón, las nuevas inversiones condicionadas por los costos se concentran en los centros de aglomeración industrial de los países semiindustrializados, los cuales, además, disponen de una demanda interna mayor que los países pequeños. Para las economías de estos últimos, el apoyo para modernizar las empresas nacionales existentes con capacidad de especialización resultaría más ventajoso que las zonas de producción para la exportación.

El modelo de la futura división internacional del trabajo no puede esbozarse sino a grandes rasgos. Más problemático que en el pasado resulta señalar ramas y grupos de productos aptos para una futura especialización industrial de los países en vías de desarrollo. No obstante, quedan claros ciertos deslindes negativos: el reforzamiento sostenido de la capacidad exportadora que redunde en un crecimiento económico elevado, no se logra a través de la concentración en las exportaciones de materias primas o bienes industriales relativamente intensivos en mano de obra. Tampoco el intervencionismo tradicional de muchos países en vías de desarrollo, tendiente a sustituir importaciones industriales, aporta a este objetivo. Asimismo, ha podido comprobarse últimamente la insuficiencia de una confianza unilateral de cuño neoliberal respecto del mercado. Una modificación duradera de la estructura exportadora no es producto de la reducción del intervencionismo y de la distorsión de los precios, ni tampoco de la limitación a una política de unas medidas macroeconómicas y de fomento de la exportación. No puede surgir de la actual estructura productiva, es decir, de las ventajas comparativas existentes sino, primordialmente, de la creación de una base tecnológica local que descansa ampliamente sobre unas ventajas comparativas creadas especialmente.<sup>6</sup> El neoliberalismo no coadyuvó a mejorar estas ventajas en los Estados Unidos, ni en Gran Bretaña o el Cono Sur; por lo mismo, desató procesos de desindustrialización.

En América Latina, se ha tornado impostergable la formulación de un modelo de crecimiento más exigente. No se trata de exigir, a todo trance, una "industrialización forzada" como única salida para los países en vías de desarrollo. Dicha industrialización podría llevarse a cabo, en el mejor de los casos, en contados países de la región, debido a trabas de carácter endógeno y exógeno. Más bien, debe resaltarse que cualquier proceso de industrialización, aunque coloque transitoriamente el eje del desarrollo en el sector agrario, tiene que encararse en la actualidad como un proceso acumulativo de aprendizaje social y tecnológico de toda la sociedad. El Instituto Alemán para el Desarrollo ha elaborado algunos análisis sobre los procesos de industrialización de las últimas décadas, a fin de revelar las condiciones indispensables para su realización.<sup>7</sup> Estos requisitos *sine qua non* podrían sintetizarse en los tres conceptos siguientes:

- La "capacidad de transformación política y social" consiste, sobre todo, en la aptitud por parte de una elite de ejercer el poder político para poner en marcha y asegurar el proceso de aprendizaje tecnológico y la dinámica que de él se deriva.
- La "capacidad de transformación tecnocrática" designa la facultad de una burocracia estatal para dirigir, según sea necesario, el proceso de industrialización.

- La “capacidad de transformación tecnológica” es la facultad de una economía para superar las exigencias técnicas, cada vez más complejas, y ajustarse a los cambios de la economía mundial.

A continuación serán sometidas a discusión cinco condiciones *sine qua non* de carácter tecnocrático y tecnológico, requeridas hoy día en cualquier proceso de industrialización: primero, una capacidad de gestión elevada por parte del Estado; segundo, un mejoramiento estructural sostenido; tercero, estructuras empresarias competitivas a nivel internacional; cuarto, una política tecnológica que persiga, principalmente, la “innovación imitativa”, y quinto, una política de comercio exterior activa, pero de carácter selectivo.

### Capacidad de gestión del Estado

La primera condición de éxito para cualquier proceso de industrialización dinámica radica en que una elite tenga el poder político para ponerlo en marcha. En el caso de que sectores de la elite dispongan de otro tipo de opciones —por ejemplo, exportaciones de petróleo o productos agrarios— por lo general no se va más allá de una “industrialización parcial”. En este sentido es ilustrativa la industrialización por sustitución de importaciones en América Latina o la India, donde persisten estructuras económicas y de poder tradicionales, especialmente en el sector agrario. Otras condiciones de éxito derivan de que la elite pro industrial resista a la tentación de “autoprivilegiamiento” y desista de aplicar estrategias muy costosas, pero de poco rendimiento. Por ejemplo, debe evitar tanto un “camino nacionalista de acero y armamento” como una adopción acrítica de conceptos ideológicos en materia de política económica. Finalmente, es tarea de la elite la formación de una burocracia estatal capaz de operar de modo relativamente autónomo, pues sólo así podrá erigirse en un factor de elevada “capacidad de transformación tecnocrática”.

La intervención estatal no garantiza, de por sí, industrialización dinámica alguna: en ningún país faltan ejemplos de fracasos de conducción estatal. Con todo, la modificación del modelo de crecimiento en América Latina depende, decisivamente, de una alta capacidad tecnocrática de gestión por parte del Estado. Los cuatro puntos enunciados a continuación intentan aclararlo:

- 1) A menudo, el aparato burocrático no es estimulado y controlado suficientemente por la elite. Antes bien, se fragmenta acorde con los intereses económicos de los diferentes sectores que la componen. Las estructuras organizativas de muchos países han sido resquebrajadas a raíz de la crisis de los años ochenta. Al mismo tiempo, sin embargo, la estructura vertical para la toma de

decisiones —característica, por ejemplo, en Europa oriental y China— dificulta, a menudo, los procesos de decisión y acciones racionales de la burocracia estatal, orientada según claros objetivos de industrialización y comercio exterior. En algunos países se demuestra aplicable, al menos transitoriamente, una estrategia de industrialización trazada al mediano plazo que permite modificar oportunamente las respectivas áreas prioritarias del crecimiento. Sería indispensable, según lo revelan los países del sudeste asiático, una concertación clara entre la política macroeconómica, las políticas sectoriales, por ejemplo en materia industrial y tecnológica, y el marco institucional.

- 2) Con frecuencia, se carece de algún tipo de cooperación estrecha entre el Estado y los empresarios tal como se conoce en la República Federal de Alemania, el Japón o Corea del Sur. Especialmente, la burocracia estatal de Corea del Sur pone en práctica un sistema selectivo de información, promoción y protección, orientado según criterios de eficiencia, en lo posible en estricto acuerdo con los empresarios. No obstante, dispone de la autonomía suficiente para obligarlos a aumentar su rendimiento a través de mecanismos específicos de sanción y presión. En particular, dichos mecanismos han sido desarrollados, por lo general, de manera insuficiente en América Latina. Además, la burocracia estatal de Corea del Sur se encuentra en condiciones de efectuar la reorganización requerida permanentemente en los ámbitos de política económica y estructura empresarial. También contribuye activamente a intensificar la cooperación entre las empresas, así como entre instituciones educativas y de investigación. Por cierto, apenas si se ha generado en Corea del Sur aquel consenso social que favoreciera la industrialización en Suecia o el Japón.
- 3) En la mayoría de los casos, las instituciones del sector público de los países latinoamericanos están dirigidas a objetivos muy diversos. Por ello, resulta difícil crear instituciones y subsistemas de acción racional, vinculados al objetivo de la industrialización y compatibles entre sí. En especial, es impostergable elevar la eficiencia de todas las instituciones estatales con relevancia empresarial. Esto es válido, por ejemplo, en el estímulo de transferencia de *know how* e imitación de tecnología o en el mejoramiento de los controles de calidad de los productos de exportación. Asimismo, se cuentan entre las condiciones importantes para un proceso de aprendizaje tecnológico, la superación de la disfuncionalidad del "capital humano" mediante reformas educativas y universitarias, así como la ampliación de "las capacidades de investigación y desarrollo" del Estado y de las empresas, que deberían en lo posible compatibilizarse.

- 4) Finalmente, en los países en vías de desarrollo, un componente esencial de cualquier estrategia eficiente consiste en la corrección y en el control de las "variables lentas". Las mismas han adquirido en muchos países de América Latina un potencial que puede hacer peligrar cualquier estrategia. Esto tiene vigencia, sobre todo, para el crecimiento demográfico; crece especialmente el porcentaje de la población en condiciones de "pobreza crítica". Además, América Latina posee ya el grado más elevado de urbanización y la concentración urbana más fuerte de todas las regiones del mundo.<sup>8</sup> Los efectos de muchos centros de aglomeración industrial resultan negativos según criterios económicos, sociales y ecológicos. Finalmente, la agricultura e industria provocan daños en el medio ambiente a veces superiores a los que sufren los países industrializados.

Cabe destacar que una reducida capacidad de gestión estatal no puede reemplazarse, de modo alguno, por una política de liberalización de las importaciones, aun cuando ésta tenga carácter pragmático. Si en un país en vías de desarrollo es insuficiente la capacidad de gestión estatal, resulta también limitada la capacidad de transformación de las empresas respecto de la presión externa adicional. En otras palabras, sólo una elevada capacidad de gestión estatal puede generar las condiciones suficientes para una liberalización dosificada de las importaciones, es decir, una aguda competencia en el mercado interno, el mejoramiento de la capacidad tecnológica nacional, así como la reconversión industrial. Una mayor presión exterior contribuye al incremento de la productividad sólo cuando existen empresas capaces de competir en el ámbito internacional. Aparte de eso, deberá acordarse siempre con las empresas afectadas el plan de liberalización selectiva en lo concerniente a la protección formal e informal de las importaciones.

La posición adecuada entre "regulación y mercado" se deriva, en los países del Asia oriental —por ejemplo, en Corea del Sur— en primera instancia de la posibilidad y necesidad de garantizar la capacidad de transformación social, tecnocrática y tecnológica. En efecto, se persiguen mecanismos de gestión de la economía de mercado, estructuras de decisión descentralizadas y la liberalización del comercio exterior, en la medida en que se adecuan al respectivo nivel de industrialización. Los conceptos de la economía de mercado, desarrollados en los países industrializados con estructuras avanzadas, adquieren tanta más importancia cuanto mayor es el acercamiento a sus estructuras industriales. Cabe advertir que también en los países de la OCDE la aplicación de estos conceptos se halla determinada por la respectiva capacidad de ajuste y flexibilidad estructural. Aquí sirve de ejemplo el proteccionismo todavía creciente a favor del sector agrario y de las "industrias sensibles". Al mismo tiempo, en los países industrializados existe la propensión a

defender ante los países en vías de desarrollo conceptos de política económica ideales. No se conoce, sin embargo, ningún ejemplo de industrialización dinámica que se haya basado, exclusivamente, en una política económica liberal.

### **Mejoramiento estructural sostenido y política industrial**

En algunos países de la OCDE, pero también en países del sudeste asiático en proceso de industrialización, una política de mejoramiento estructural sostenido representa un componente importante de la política económica. La prescindencia de una política estructural, por ejemplo cuando se implementan conceptos de política económica neoliberal, repercute negativamente sobre el crecimiento de la productividad; además, tiende a fortalecer las estructuras de poder y económicas tradicionales. Por cierto, la política estatal puede también impedir el cambio estructural. En los países industrializados, las medidas intervencionistas, con no poca frecuencia, impiden una especialización temprana, sobre todo el desplazamiento de la producción hacia bienes de alto valor agregado. Además, la política económica global y la política estructural sectorial a menudo representan alternativas. De ningún modo puede ejecutarse una política estructural sectorial eficiente, si se carece de una macropolítica ajustada a los problemas y las posibilidades de desarrollo del aparato productivo correspondiente.

A pesar de tales restricciones, todo país que quiera recorrer un proceso dinámico de industrialización no puede prescindir de una política estructural sectorial. Los países que desistieron, durante largo tiempo, de un mejoramiento estructural sostenido se ven obligados a efectuar reformas estructurales a fin de dinamizar la industrialización. En muchos países de América Latina, considerando los desequilibrios estructurales acumulados durante décadas, las reformas estructurales en los ámbitos agrario, de salud y educación se han convertido en la palanca decisiva para superar las trabas fundamentales a la industrialización —incluso en el marco capitalista— y movilizar el potencial de desarrollo endógeno.

Tales reformas estructurales se han vuelto ineludibles puesto que se han agotado las posibilidades de estimular el crecimiento y la distribución mediante la exportación de materias primas y la sustitución de importaciones industriales. Esto es válido también porque la concentración del patrimonio y de los ingresos ha crecido todavía más en las últimas décadas, acusando uno de los niveles más altos del mundo. Asimismo, debe partirse del supuesto de que el financiamiento externo para el desarrollo económico de América Latina será en el futuro totalmente distinto que hasta 1982. La transferencia de recursos a través de las inversiones directas extranjeras se mantendrá también, probablemente, en un nivel reducido; asimismo, se concentra cada vez más en contados

países semiindustrializados. Finalmente, las innovaciones tecnológicas en los países industrializados han agudizado las exigencias respecto de cualquier estrategia de desarrollo industrial.

En los países de la OCDE, en los cuales la política industrial cobra permanentemente mayor relevancia debido al nuevo impulso provocado por la innovación tecnológica, tres tipos de política industrial<sup>9</sup> contribuyen, conforme sean estimadas las necesidades, a dinamizar el proceso de industrialización:

- La política industrial, como política estructural dirigida a las condiciones generales de desarrollo, tiene como objetivo el mejoramiento persistente de los requisitos para la industrialización. Se refiere a la organización de la transferencia de *know how*, a la imitación e innovación tecnológica, a la calidad y los servicios, así como a la elevación de la capacidad de ajuste de la estructura productiva.
- La política industrial como segmento de la política estructural sectorial está dirigida a lograr una mayor coordinación entre los sectores y ramas.
- La política industrial, como parte de la política de regulación empresarial, tiende a asegurar ventajas competitivas especialmente en las ramas con perspectivas de crecimiento en el comercio internacional. En este aspecto, adquiere importancia el cambio estructural a favor de ramas productivas promisorias. Tal cambio estructural será posible en la medida en que el Estado, los empresarios y las instituciones de investigación, en colaboración estrecha, identifiquen claros objetivos para la producción, inversión y exportación. Además, el mejoramiento de las ventajas competitivas exige un financiamiento a mediano plazo. Este resultará efectivo, en muchos casos, sólo después de reorganizar los respectivos bancos nacionales de desarrollo.

En algunos países de América Latina, la política industrial sirve principalmente como instrumento de geopolítica, de política regional y ocupacional. Su utilidad económica es exigua, ya que apenas se dirige a incrementar la productividad y competitividad con referencia al mercado mundial. Sobre todo, en las primeras fases de la industrialización, por las cuales atraviesan casi todos los países de la región, la concentración en localidades que ofrecen ventajas de costos resulta más importante que una distribución regional de la industria. Se trata de determinar si existen varios lugares con ventajas de costos o se dispone solamente de *un* centro de aglomeración industrial, ya sobrecargado.

En algunos países de la región, la política industrial se orienta al mantenimiento de áreas industriales obsoletas, en lugar de contribuir a liquidar, oportunamente, producciones que se han convertido en no rentables. Esto se lleva a cabo de manera ejemplar en el Japón, donde los

costos del ajuste se descargan, en la medida de lo posible, sobre el sector privado. En América Latina, después de la larga fase de sustitución de importaciones industriales, deben dismantelarse, en primer término, los oligopolios y controlarse por lo menos, las condiciones de competencia en el mercado interno. Las políticas económicas de corte monetarista en el Cono Sur, que daban por supuesto mercados en funcionamiento, se han superpuesto a estructuras oligopólicas, reforzando las tendencias ya existentes.

En la mayoría de los países de la región, las medidas de reestructuración en el marco de la política industrial desempeñarán un papel importante. Podrán llevarse a cabo también —como en España y Portugal— programas de reconversión tecnológica y fabril para ramas o grupos de productos. Dichos programas serían importantes debido a que los problemas estructurales de numerosas empresas, derivados de la estrategia empresaria, del mercadeo, de una falsa elección de la tecnología y un *know how* deficiente, tenderán a agravarse, si se consideran las modificaciones previstas en la economía mundial. El problema central para un saneamiento persistente lo configura, normalmente, la selección y aplicación de innovaciones apropiadas a nivel de la organización interna, de productos y de procesos. Asimismo, le corresponde gran significación al empleo de *know how* tecnológico altamente calificado.<sup>10</sup> Un análisis que incorpore la dimensión económica mundial es la base para cualquier proceso de reconversión, ya sea dirigido a una rama o a una sola empresa.

Igualmente, se ha revelado como desfavorable a la industrialización un excesivo énfasis en inversiones infraestructurales. En tal caso, queda rezagado el desarrollo del sector productivo al abandonarlo, exclusivamente, a la iniciativa privada, muchas veces insuficiente. Este aspecto repercute de forma particularmente negativa cuando la elevada participación de los suministros y el financiamiento externo para grandes proyectos de infraestructura material incrementan el endeudamiento externo, sin que la exportación de bienes industriales se haya desarrollado dinámicamente. Por último, la expansión de la industria de base, vinculada con intereses armamentistas, conduce a deformaciones cuando se efectúa prematuramente, es decir, sin que haya crecido correlativamente la demanda intra-industrial.

### Creación de estructuras empresarias eficientes

La creación de estructuras empresarias eficientes a nivel internacional presupone una aguda competencia en el mercado interno. Esto es válido, particularmente, cuando las políticas de sustitución de importaciones industriales han entorpecido, durante largo tiempo, la función de selección del mercado interno. De los análisis ya mencionados sobre los

procesos de industrialización de las últimas décadas, se desprenden las siguientes conclusiones con referencia a la configuración de una estructura empresaria eficiente:

Primero, en el mercado mundial se imponen, sobre todo, las empresas grandes y las medianas especialmente eficientes. Puesto que las últimas son débiles en muchos países de América Latina, se ofrece una estrategia doble: por un lado, las grandes empresas son colocadas bajo la presión exportadora a fin de reducir las tendencias oligopólicas, incrementar las exportaciones y permitir la producción en gran escala. Por el otro, se promueve, especialmente, un grupo de "empresas de segunda línea" con los mismos objetivos.<sup>11</sup> Tales empresas, las "empresas innovadoras" de Schumpeter, con un potencial relativamente elevado de especialización, parecen existir en muchos países de América Latina. Estas, antes que nada, podrían contribuir a superar el "capitalismo de contratistas" ampliamente difundido.<sup>12</sup> Al mismo tiempo, especialmente las empresas medianas están en condiciones de mejorar su competitividad internacional mediante la "innovación imitativa", incluso de "nuevas tecnologías". Debe concedérseles también importancia a las empresas medianas eficientes, ya que una política unilateral por parte del Estado, que incentiva la concentración, tiende a debilitar la competencia interna. Una política crediticia, dirigida a seleccionar empresas de éxito (*picking the winners*), puede contribuir al objetivo de fortalecer el grupo de "empresas de segunda línea".

En segundo lugar, la creación de una estructura empresaria eficiente requiere el desarrollo de relaciones intensas entre empresas grandes y subcontratistas especializadas en las funciones de suministro y servicio. Tales funciones son asumidas frecuentemente, hasta ahora, por las propias grandes empresas, que se caracterizan —como lo demostró Jorge Katz— por un alto grado de diversificación de su producción y un alto grado de integración vertical.<sup>13</sup> Los programas específicos de promoción para fortalecer la eficiencia de las empresas subcontratistas especializadas son más importantes para mejorar la competitividad que otras medidas favorables a la pequeña y mediana empresa.

Tercero, debe superarse el modelo actual de participación de las empresas extranjeras que controlan, a menudo, las ramas dinámicas correspondientes. Simultáneamente, sin embargo, debe aspirarse a una cooperación estrecha con dichas empresas a través de contratos de licencia y producción por encargo, a fin de proveer componentes a precios favorables y productos terminados de relativa complejidad. En el marco de tal cooperación y subcontratación, deben utilizarse las firmas extranjeras como proveedoras de tecnología para el desarrollo de nuevos procesos y productos. Así será factible, como en Corea del Sur o Taiwan, poner en marcha estrategias de imitación tecnológica sobre la base de un estrecho acuerdo entre el Estado y las empresas nacionales, que trasciendan la

mera adaptación —usual hasta ahora— de tecnología importada a las características locales.

Cuarto, debe garantizarse la rentabilidad del sector económico estatal. A este fin, podría ser beneficioso establecer convenios entre el gobierno y determinadas empresas estatales que estipulen, por un lado, los lineamientos básicos de las políticas de inversión, ocupación, formación e investigación y, por el otro, las obligaciones financieras del gobierno, dejando libertad, sin embargo, a la dirección de la empresa respecto de la política empresarial corriente.<sup>14</sup> Las empresas que carecen de relevancia estratégica, tanto en la infraestructura como en el sector industrial, deben de todos modos privatizarse. Otras funciones estatales deben traspasarse al ámbito empresarial, siempre que sea posible desde el punto de vista estratégico: las instituciones estatales podrían aliviarse mediante la regulación y promoción del desarrollo de recursos humanos y de la "investigación y desarrollo" dentro de las propias empresas. Las "comercializadoras" (*trading companies*) pueden acumular *know how* sobre mercados internacionales e implementar estrategias de exportación apropiadas, basándose en sus propios recursos.

Quinto, es posible aliviar el sistema financiero estatal mediante una estrecha cooperación entre los bancos y la industria, la cual, en la República Federal de Alemania o el Japón, ayuda a mejorar sensiblemente la estructura empresarial y la competitividad internacional.

### **Política tecnológica: "innovación imitativa"**

Durante varias décadas, el desarrollo industrial latinoamericano se llevó a cabo sin que se emprendieran grandes esfuerzos por mejorar la capacidad nacional de "transformación tecnológica". Desde el exterior se incorporó casi toda la tecnología, una gran proporción de maquinarias y equipos, muchas empresas dinámicas e incluso una parte no poco importante del personal y del capital. En algunos países esta "liberalidad hacia afuera", acompañada por una alta protección del mercado interno, tornó aparentemente superfluas, al menos transitoriamente, tanto una política dirigida a crear un sector industrial eficiente, como las estrategias autónomas de imitación tecnológica. Al elevarse los ingresos de las exportaciones de materias primas, recuperaron su capacidad de atracción las formas tradicionales de la división internacional del trabajo. Sobre esta base era imposible mejorar de modo duradero las condiciones imprescindibles para el desarrollo y, por eso también, la competitividad de la industria. Por esta razón, predominó "un crecimiento extensivo", es decir, el empleo adicional de capital y fuerza de trabajo.

De ahí que no será breve el camino a recorrer para sentar las bases de un desarrollo tecnológico autónomo y para dar una finalidad social a las

tecnologías nuevas. Esto rige en general, aun cuando se constaten puntos de partida hacia la creación de una base tecnológica local, desde mediados de los años setenta en el Brasil y desde principios de la década de 1980 en otros países de la región.<sup>15</sup> No obstante, la región estará supeditada —como Corea del Sur y Taiwán, y durante mucho tiempo el Japón— a estrategias de “innovación imitativa”, las cuales permiten una imitación y comercialización rápidas, incluso de “nuevas tecnologías”. Teniendo en cuenta el nuevo impulso generado por la innovación tecnológica en los países industrializados, la organización extremadamente eficiente de la transferencia de *know how*, especialmente para la industria electrónica, y la adaptación a las características locales de las más diversas tecnologías, se convirtieron en condiciones esenciales para una industrialización dinámica. Un proceso acumulativo de aprendizaje tecnológico, por el que atraviesan, actualmente, también los países industrializados, será factible sólo a través de una estrecha cooperación entre Estado, empresas e instituciones de “investigación y desarrollo”. A fin de dominar las exigencias complejas planteadas por las nuevas tecnologías y, con ello, adecuarse a la competencia internacional cada vez más ardua, cualquier país se confronta al imperativo de unificar, mucho más que hasta ahora, sus fuerzas sociales, tecnocráticas, y científico-técnicas.

Las nuevas tecnologías claves, que en un tiempo predecible penetrarán en todas las áreas socioeconómicas, exigen un “punto de partida sistemático” que posibilite, sin embargo, un avance selectivo:

- Por ejemplo, debe organizarse sistemáticamente la centralización de las diferentes instituciones de investigación y formación, acercándolas racionalmente a la actividad económica. Aquí cabría una definida orientación de las instituciones de investigación no universitarias hacia la transferencia y aplicación de ciencia y tecnología. Parece dudoso, sin embargo, que el proceso de imitación e innovación en América Latina sea liderado por grupos de trabajo conjunto entre la universidad y las empresas, como ocurriera en los países industrializados. En muchas universidades no se ha desarrollado la creatividad tecnológica correspondiente.
- Debe organizarse selectivamente la cooperación entre Estado y empresas, con el objetivo de estipular, por un período determinado, áreas prioritarias en materia industrial y tecnológica. En muchos países de la región no existe respuesta alguna acerca de la secuencia de la industrialización que se persigue. Por cierto, no es posible repetir, simplemente, el orden seguido en los países del sudeste asiático: “industria textil, naviera, automotriz y electrónica”. En todo caso, el Estado debería intentar romper las estructuras anquilosadas mediante una promoción dirigida a elevar la capacidad de rendimiento tecnológico y la competencia internacional de las

empresas; que esto es factible lo puso de manifiesto la experiencia de Italia. Precisamente en aquellos países en que actualmente parece imposible una expansión significativa del gasto público destinado a la investigación, se hace más necesario el fomento dirigido a las actividades de "investigación y desarrollo" a nivel de empresas.

### **Integración selectiva en la economía mundial**

De no contarse con un proceso de industrialización, la integración en el mercado mundial, apoyada sobre las propias fuerzas, parece realizable únicamente en casos excepcionales. Al mismo tiempo, sin embargo, una orientación exportadora sostenida es condición esencial para una industrialización dinámica, puesto que ésta supone el uso de las ventajas derivadas de la producción en gran escala. Además, en algunos países es imprescindible superar el sesgo anti-exportador tradicional. Con referencia a la conformación de las relaciones económicas internacionales, resulta más prometedor un curso pragmático, orientado al aparato productivo nacional, que una supeditación unilateral a concepciones económicas de los países industrializados.

Así, tanto Corea del Sur como el Brasil fortalecen las fuerzas del mercado, siempre que sea compatible con las estrategias de industrialización. Al mismo tiempo, las complementan mediante medidas de flaqueo estatal; éstas, según la experiencia, deben ser particularmente eficientes en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Estos países negocian con las firmas extranjeras las condiciones de acceso a sus interesantes mercados internos; por lo general, exigen que dichos consorcios exporten una parte de su producción. Además, aceptan también violaciones parciales de las normas del comercio mundial, con el objetivo de allanar obstáculos para sus exportaciones. Combinan una estrategia de "imitación rápida", incluso de tecnologías relativamente complejas, con un "proceso de aprendizaje a través de la exportación de productos terminados". De esta manera, someten a las empresas a presiones de modernización y especialización. Si en el sudeste asiático, este proceso de aprendizaje posibilita ocasionalmente "saltos tecnológicos", en el Brasil comienza a contribuir al menos a un crecimiento impulsado por la productividad y dirigido a un "crecimiento intensivo" de los sectores agropecuario e industrial. En particular, cabe incrementar considerablemente la continuidad de la actividad exportadora y la capacidad de "crear una imagen" para los productos del país destinados a la exportación.

La necesidad de una estrategia selectiva en el plano de las relaciones económicas internacionales se deriva de varios motivos: sólo los países estructuralmente fuertes, como la República Federal de Alemania, poseen una economía exportadora cuya energía se desprende de su

amplio espectro de bienes exportables. Aun así, sin embargo, este país centraliza sus fuerzas en un sector específico, la construcción de máquinas y equipos.<sup>16</sup> Por el contrario, en países en proceso de industrialización se ha revelado improductivo el estímulo general a las exportaciones, ya que redundaría en una diversificación prematura de la paleta de productos. Aporta mayores beneficios la estrategia del Japón, relativamente concentrada en unos pocos bienes de media y alta tecnología con elevada competitividad. En las áreas restantes, en cambio, la industria está dirigida esencialmente al mercado nacional, cuyo acceso es restringido.<sup>17</sup> En este ejemplo se aprecia también que una liberalización selectiva de las importaciones resulta más ventajosa que una reducción prematura de la protección efectiva.

Colocar el acento en los bienes maduros y modernos del ciclo de productos contribuye, antes que nada, a la industrialización y a la diversificación de las exportaciones. Estos bienes permiten realizar saltos en el aprendizaje tecnológico y en la competitividad, mediante la combinación de innovaciones en el plano de procesos y productos. Tal fijación de prioridades, que puede estar apoyada por programas de promoción de "nuevas industrias" y nuevas exportaciones agrarias en áreas potenciales para el crecimiento y la exportación, posibilita desplazar las fuerzas de producción a favor de estructuras modernas.

También por otras razones es contraproducente estimular indiferenciadamente, mediante el fomento estatal, cualquier producto exportable: por un lado, en la actualidad, no pocos de los productos que gozan de promoción son exportaciones estables.<sup>18</sup> Por otro lado, el fomento indiscriminado de las exportaciones actúa como un factor estimulante de la inflación, puesto que recarga sensiblemente el presupuesto estatal. Más productivo resulta un sistema de estímulos a las exportaciones basado en criterios de eficiencia: el fortalecimiento de las empresas con probados esfuerzos de exportación debería constituir el criterio decisivo para el otorgamiento de la promoción. En un proceso de selección, podrían imponerse firmas medianas e incluso, ocasionalmente, algunas pequeñas. Deberían concederse no sólo la promoción estatal a las exportaciones en un sentido estricto, sino también créditos bancarios y divisas, según el esfuerzo de exportación realizado. En este punto cabría convenir con cada empresa el monto y la duración de la promoción.

Incluso una promoción relativamente elevada de las exportaciones, como existe en algunos países de América Latina, no consigue evitar que —ante el incremento de la demanda interna— las firmas se reorienten, marcada y a veces exclusivamente, al mercado interno. Este hecho puede contrarrestarse, condicionando el otorgamiento de la promoción a un "contrato de exportación". En la fase inicial, la protección de "industrias jóvenes" y también la subvención directa relativamente alta de las exportaciones resultan indispensables, con frecuencia —como en el caso del

sudeste asiático— para desarrollar una producción tecnológicamente compleja e imponer nuevos productos en el mercado mundial. Empero, la promoción en ambas áreas debería reducirse de modo gradual y tan rápidamente como sea posible. Se ofrece un mejoramiento de las posibilidades para bajar los costos de las empresas y para fomentar indirectamente las exportaciones, por ejemplo, mediante la concesión de créditos y el seguro de exportación. Teniendo en cuenta la escasez de divisas, debe controlarse estrictamente el fomento de productos exportables con un alto componente importado.

Queda por mencionar que la integración regional y la orientación al mercado mundial no representan aspectos contradictorios, sino que se condicionan mutuamente a causa de la situación económica mundial, especialmente con referencia al proteccionismo aún creciente de los países industrializados. Más del 50% de las exportaciones de la Comunidad Europea es comercio al interior del bloque, mientras que en América Latina llega apenas al 10%. La carrera tecnológica entablada entre los bloques de países industrializados induce a una fase de reformas del fondo agrario —cuyo financiamiento se ha vuelto imposible—, a la consolidación de un mercado interno común y a una cooperación estrecha en el plano de las “nuevas tecnologías”. En América Latina existe la tendencia a intensificar el bilateralismo, hecho que podría redundar en un proceso de integración y regionalización. No obstante, le compete al poder político la decisión acerca de un comienzo común. Esta se ha vuelto imposterable en razón de la crisis del endeudamiento, las transformaciones operadas en la economía mundial y las “nuevas tecnologías”.

Conviene advertir que las alternativas posibles en el ámbito de las relaciones económicas internacionales de América Latina resultan, casi con exclusividad, de una industrialización dinámica. El concepto de “industrialización” alude en este contexto a un proceso de aprendizaje social y tecnológico. Este proceso requiere una movilización de la totalidad del potencial endógeno de desarrollo de una sociedad. No puede transcurrir de modo dinámico si se orienta únicamente a un “sector moderno” de una sociedad tradicional. La tarea de crear “ventajas comparativas” y afianzar la posición nacional en la economía mundial, se apoya en el mejoramiento sostenido de la capacidad de transformación político-social, tecnocrática y tecnológica. En cambio, la pregunta de si debe fomentarse principalmente el desarrollo agropecuario o industrial durante la fase temprana de este proceso de aprendizaje, puede responderse sólo caso por caso, puesto que depende del nivel de capacidad transformadora de un país y, en muchos casos, de su tamaño.

¿Bajo qué conceptos de teoría y política económica puede subsumirse el proceso de aprendizaje social y tecnológico antes esbozado? En la teoría neoclásica del crecimiento y también en la keynesiana, el progreso técnico es tratado como un “factor residual no explicado”. La teoría

schumpeteriana, en cambio, sitúa las innovaciones en el centro del análisis e interpreta el progreso técnico como la fuerza impulsora del proceso de crecimiento.<sup>19</sup> El término "innovación" designa la aplicación comercial de un invento o de una idea. El cambio tecnológico es interpretado como proceso endógeno. ¿Cuál podría ser un concepto de política económica apto para una industrialización como proceso de aprendizaje? Quizás sea apropiado el concepto —aún por precisar— de "neoestructuralismo pragmático"<sup>20</sup> para aumentar la capacidad de respuesta de América Latina.

#### Notas

<sup>1</sup>Institut der deutschen Wirtschaft (IWD), *Informationsdienst*, vol. 13, Nº 32, Colonia, 6 de agosto de 1987, p. 2.

<sup>2</sup>Deutsche Bank, *Bulletin —Aktuelle Wirtschafts— und Währungsfragen*, "Niedrige Rohstoffpreise belasten Schuldnerländer", Francfort, junio de 1987, pp. 12 y ss.

<sup>3</sup>Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1987, Nueva York, Oxford University Press, 1987, p. 2.

<sup>4</sup>Klaus Esser, *Zentralamerika - USA, EG und Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, Instituto Alemán para el Desarrollo (IAD), mayo de 1986, pp. 14 y ss.

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Hans Linneman, *An Econometric Study of International Trade Flows*, Amsterdam, 1966, p. 22 ("comparative advantages are predominantly man-made").

<sup>7</sup>Klaus Esser, *Nachholende Industrialisierung*, Berlín, IAD, 1987; Wolfgang Hillebrand, *Südkorea auf dem Weg zur Industriegesellschaft. Strategie und Erfolgsaussichten*, Berlín, IAD, 1987; Michael Hofmann, *Saudi-Arabien: Gekaufte Industrialisierung*, Berlín IAD, 1987; Jürgen Wiemann, *Indien - Selbstfesselung des Entwicklungspotentials*, Berlín, IAD, 1987.

<sup>8</sup>Hartmut Sangmeister, "Urban-industrielle Entwicklung und Umweltprobleme in Lateinamerika", *Lateinamerika-Nachrichten*, vol. 14, Nº 4, St. Gallen, octubre/diciembre, 1986, p. 9.

<sup>9</sup>Fritz Franzmeyer y otros, *Industriepolitik im westlichen Ausland - Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte*, Berlín, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2 vols., 1987.

<sup>10</sup>Véase Technische Universität Berlin, *Industrie-Restrukturierung in Entwicklungsländern*, Berlín 1986, pp. 9 a 75.

<sup>11</sup>Concepto de Jorge Katz y Jorge Schwarzer.

<sup>12</sup>Adolfo Canitrot, *Estrategias para impulsar el crecimiento*, INTAL/BID, Fundación Eugenio Blanco, Ciclo de conferencias sobre Raúl Prebisch, "Argentina y América Latina frente a los desafíos de la economía mundial", Buenos Aires, 2 de junio de 1987.

<sup>13</sup>Por ejemplo, Jorge Katz, "Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas", *Cuadernos Fundación Dr. Eugenio A. Blanco*, Buenos Aires, agosto de 1983, p. 11.

<sup>14</sup>F. Franzmeyer, *Industriepolitik . . . , op. cit.*, vol. II, Francia, pp. 145 a 189.

<sup>15</sup>Por ejemplo, Guillermo Fernández de la Garza, y Miguel Octavio, *Report on the UNIDO Mission Preparatory to the Establishment of a Regional System for Microelectronics in Latin America (REMLAC)*, Caracas, UNIDO, 7 de mayo de 1985;

Guillermo Fernández de la Garza, *Research and Development in Microelectronics in Argentina, Brazil, Mexico and Venezuela*, Caracas, UNIDO, 7 de mayo de 1985; Hugo Nochteff, *Government Policies for the Data Processing Industries in Argentina, Brazil and Mexico*, Caracas, UNIDO, 7 de mayo de 1985.

<sup>16</sup>Institut der deutschen Wirtschaft (IWD), *Informationsdienst*, vol. 13, N<sup>o</sup> 27, 2 de julio de 1987, p. 4 y ss.

<sup>17</sup>F. Franzmeyer, *Industriepolitik...*, *op. cit.*, vol. II, Japón, pp. 71 a 105.

<sup>18</sup>Por ejemplo, Bernardo Kosacoff y otros, *Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino (1973-1984)*, Documento de trabajo N<sup>o</sup> 22, Buenos Aires, CEPAL, julio de 1986, pp. 154 y ss.

<sup>19</sup>Por ejemplo, Jürgen Kromphardt y Manfred Teschner, "Neuere Entwicklung der Innovationstheorie," *DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, N<sup>o</sup> 4, Berlín, 1986, pp. 235 a 248.

<sup>20</sup>Por ejemplo, Klaus Esser, "La inserción de América Latina en la economía mundial: integración: ¿"pasiva" o "activa"?", *Integración latinoamericana*, vol. 12, N<sup>o</sup> 126, agosto de 1987, pp. 3 a 16.

## 2. LA DEUDA EXTERNA Y LAS ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA

*Richard D. Mallon*

### I. Introducción

La crisis de la deuda externa representa un desafío inmenso para las relaciones económicas internacionales de América Latina. Si esta crisis se resuelve de una manera que facilite el crecimiento de los países deudores, les ayudaría a continuar las políticas de apertura económica que se han adoptado en la región a partir de los años sesenta. Pero si no se llega a una solución mutuamente aceptable, podría provocarse una ruptura en las relaciones económicas internacionales, y los países latinoamericanos volverían a la estrategia de "desarrollo hacia adentro" que seguían desde la Gran Depresión hasta los años cincuenta.

La experiencia desde la moratoria mexicana, en agosto de 1982, no inspira mucho optimismo. En ese momento se esperaba que un par de años de austeridad y mayor esfuerzo para expandir las exportaciones, junto con alguna extensión en los períodos de vencimiento de las obligaciones externas, podría solucionar la crisis. Los resultados, sin embargo, han sido muy diferentes:

- a) Deterioro en la relación de precios de intercambio de los países latinoamericanos, a causa del lento crecimiento en los países avanzados.
- b) Reducción de un 40% en las importaciones de bienes y servicios de la región, para financiar saldos comerciales positivos, que son insuficientes incluso para financiar el pago de intereses de la deuda.
- c) Acumulación de deuda nueva para financiar parte del pago de intereses de la deuda antigua: desde 1982 la deuda externa total de la

región ha crecido en más de 50 mil millones de dólares, a pesar de la transferencia de unos 100 mil millones de dólares a los acreedores por concepto de servicio de la deuda.

- d) Caída del producto interno bruto per cápita y empeoramiento en la distribución de los ingresos.
- e) Reducción en la formación de capital fijo a un nivel que en algunos países ni siquiera cubre la reposición del capital existente.
- f) Contracción de los gastos públicos, especialmente en las inversiones y los servicios sociales, para financiar el servicio de la deuda pública.
- g) Aceleración en la tasa de inflación.

Queda en claro, por lo tanto, que la austeridad impuesta por un cartel de acreedores y sus gobiernos, con la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), se ha extendido por un período más largo que lo esperado. Se ha tratado de justificar esta austeridad prolongada con el argumento de que los países latinoamericanos tienen que aceptar responsabilidad por las consecuencias del exceso de su endeudamiento. Hay diferencias legítimas de opinión con respecto a cómo se debe compartir la culpa, pero no creo que este argumento de manera alguna justifica la intervención de gobiernos y organismos internacionales para obligar a los deudores a pagar a los bancos comerciales. Como ha dicho Friedmann, el misionero liberal más conocido, si los bancos pueden cobrar las deudas por su propia cuenta, macanudo; pero si no las pueden cobrar, es problema de ellos; los gobiernos no deben intervenir.

El motivo verdadero de la intervención de los gobiernos en este asunto era supuestamente proteger el sistema financiero internacional de la posible bancarrota de importantes bancos prestatarios. En 1982, los préstamos a países latinoamericanos de los nueve bancos principales de los Estados Unidos, sumaban el 176% de su capital combinado. Si la salvación de los bancos prestatarios era el objetivo principal, la política de austeridad ha sido un gran éxito: al reducir su participación en la deuda latinoamericana, siete de estos nueve bancos han visto subir sustancialmente las cotizaciones de sus acciones en la bolsa, y recientemente consiguieron aumentar sus reservas contra préstamos impagos en más de 10 mil millones de dólares.

Con el saneamiento de la cartera de los bancos, la política del cartel de acreedores ha mostrado una flexibilidad creciente, especialmente a partir de 1985. En este año se anunció el Plan Baker, que reconoció la necesidad de proporcionar mayores recursos a los países deudores para ayudarlos a crecer de nuevo. Los acuerdos recientes con los bancos para reprogramar el servicio de las deudas de los países en serias dificultades también han incorporado términos más favorables y otras innovaciones para aliviar la austeridad. Al mismo tiempo, ha aumentado la presión para encontrar una solución más general de la crisis, como el Plan Bradley, que contempla la conmutación de parte de la deuda. Esta idea

está ganando más apoyo político en los países acreedores, donde los exportadores han visto disminuir sus mercados en los países deudores. Como observa un estudio del Congreso de los Estados Unidos (Joint Economic Committee, 1986, p. 39):

“... una reducción de 12 mil millones de dólares en los pagos de servicio de la deuda de América Latina podría haber aumentado las ventas de los Estados Unidos a la región en unos 6 mil millones, mientras que las utilidades netas de impuestos de los bancos comerciales habrían declinado en sólo mil millones.”

Así es que nos encontramos ahora en una encrucijada nueva: la posibilidad de conseguir apoyo para una solución general de la crisis es mejor que nunca, pero al mismo tiempo los acreedores se han mostrado mucho más flexibles en buscar soluciones *ad hoc*. En lo que sigue de mi presentación, quiero analizar la estrategia que conviene más a América Latina en este momento:

1. Tratar de conseguir una solución general, en la cual todos los gobiernos acreedores y deudores y los organismos internacionales se pongan de acuerdo con reglas comunes para refinanciar las deudas externas.

2. Continuar con una estrategia *ad hoc* de “salir del paso”, en la cual cada país deudor trata de negociar su propio acuerdo de refinanciamiento con sus acreedores.

## II. Propuesta para una solución general

Creo que una mayoría de mis colegas académicos favorece la negociación de una solución general de la crisis que asegure una salida positiva. Esta solución contemplaría ajustes en el monto y en los términos de la deuda de los países en serias dificultades, y haría depender el pago de servicios de la capacidad de pagos. Una solución general también daría mucha importancia a las reformas de política y cambios estructurales, pero reconocería que requieren tiempo y que la capacidad de pago de los deudores también depende de las políticas y la tasa de crecimiento de los países acreedores.

Una de las primeras propuestas específicas para una solución general contempló la creación de un organismo especial (“facility”) para transferir el beneficio de los descuentos de la venta de obligaciones financieras en el mercado secundario a los países deudores (Kenen, 1983). Ustedes saben que estos descuentos actualmente fluctúan entre el 25 y el 40% para los países deudores grandes y llegan hasta el 80 o 90% para algunos deudores más pequeños, como Bolivia. Así es que el reavalúo de la deuda al precio del mercado secundario podría significar un alivio sustancial del pesado servicio de la deuda actual, si existe un organismo

intermediario que pueda reemplazar las obligaciones originales con bonos nuevos cuyos términos reflejen el descuento.

Esta propuesta, sin embargo, ha encontrado varios obstáculos. El principal es que nadie hasta ahora ha querido proporcionar los recursos que un organismo especial necesitaría para adquirir obligaciones de los deudores. Otro obstáculo es la complejidad de este tipo de operación, que tiene que distinguir entre la *capacidad* y la *voluntad* de los deudores de pagar servicios. Les convendría crear mayor incertidumbre sobre el pago de su deuda, con el propósito de aumentar el descuento en el mercado secundario. Por lo tanto, el organismo especial tendría que determinar la capacidad de cada país deudor para pagar servicios de acuerdo con un programa de reformas internas y un grado razonable de austeridad.

En vista de estas complicaciones, se han buscado otras formas de capitalizar el servicio de la deuda. Una de ellas es la conversión de la deuda en capital, que permite a un inversionista comprar una parte de la deuda de un país en el mercado secundario y venderla a la par al gobierno en moneda nacional, que se utiliza para comprar activos existentes en el país o para financiar inversiones nuevas. En este caso, el beneficio para el país deudor del descuento en el mercado secundario es temporal: el pago inmediato de servicios de la deuda se reemplaza por la obligación de permitir la repatriación de dividendos y capitales en el futuro.

Por una serie de razones —incluyendo limitaciones fiscales y monetarias para reembolsar la deuda en moneda nacional, la probabilidad de que esta forma de financiamiento desplace inversiones directas normales, y la aversión de la mayoría de los países deudores de permitir un aumento masivo en el control extranjero de sus economías— creo que esta capitalización de la deuda va a desempeñar un papel limitado en la solución general de la crisis.

Otra propuesta para una solución general es el Plan Bradley, que contempla una conmutación selectiva, limitada y contingente de la deuda de países en dificultades. Países que ejecutan programas de liberalización de su comercio y hacen concesiones comerciales a los Estados Unidos se beneficiarían con una condonación de tres puntos en la tasa de interés sobre su deuda, una reducción de 3% por año en el monto de su deuda, y participación en un programa de 3 mil millones de dólares de financiamiento nuevo. Hasta ahora el debate sobre el plan se ha centrado en su impacto sobre los bancos prestatarios, cuya cooperación tendría que ser voluntaria. El aspecto más promisorio de este debate es que podría facilitar la adopción de una reforma de la regulación bancaria y leyes impositivas en los Estados Unidos, que permitiera a los bancos extender el costo de conmutación parcial de sus préstamos a través de varios años. Si esto ocurriera, es posible que los bancos y los países deudores pudieran negociar arreglos mutuamente atractivos sin el Plan Bradley.

### III. Soluciones ad hoc de la crisis

Una solución general de la crisis podría haber evitado mucho sufrimiento en los países deudores si se hubiera adoptado hace tres o cuatro años. Pero hoy no estoy seguro de que todavía fuera preferible a negociaciones *ad hoc* entre acreedores y deudores. Las soluciones generales dependen de todas maneras de la cooperación voluntaria de los bancos comerciales, y ellos no aceptarían participar si creyesen posible exigir condiciones más favorables en negociaciones directas. Así es que los bancos insistirían en las condiciones más duras posibles para prestar su cooperación. Además, los planes generales propuestos imponen sus propias condiciones sobre los países deudores y limitan su autonomía para negociar independientemente.

Consideremos ahora la experiencia reciente de dos países latinoamericanos en negociaciones *ad hoc* con sus acreedores. Uno de ellos es Bolivia, un país con pésimas perspectivas de pagar su deuda externa. Acaba de salir de una hiperinflación que requirió la aplicación de medidas de gran austeridad económica, pero no ha mejorado su capacidad de pagar servicios de su deuda porque el mercado internacional de estaño se ha desplomado, quizás permanentemente. El otro país es México, que en el largo plazo tiene buenas perspectivas de poder pagar una buena parte de su deuda, si la escasez mundial de hidrocarburos finalmente aumenta sustancialmente el valor de sus exportaciones petroleras. Pero en el corto y mediano plazo necesitará mucha ayuda. Si las negociaciones *ad hoc* son capaces de encontrar soluciones mutuamente aceptables en estos dos casos tan diferentes, tal vez no hace falta un plan general para solucionar la crisis.

En julio de este año los bancos acreedores privados firmaron un acuerdo con el gobierno boliviano que permite a éste comprar hasta 1 mil millones de dólares de su deuda en el mercado secundario, con un descuento de 85%. Se financiaría esta compra con dinero donado por gobiernos extranjeros a un fondo especial administrado por el Fondo Monetario Internacional. Se deja en libertad a los bancos para aceptar esta oferta o tratar de renegociar el servicio de sus préstamos individuales. Circunstancias especiales obviamente facilitaron este acuerdo novedoso: el monto total de la deuda boliviana es relativamente pequeño (3.3 mil millones de dólares), y la mayoría de los bancos acreedores, que no habían recibido pago alguno desde 1983, ya consideraban sus préstamos a Bolivia como recuperables.

El caso mexicano es más complicado. El monto de su deuda externa total sobrepasa los 100 mil millones de dólares ahora, y los pagos de intereses suman unos 10 mil millones por año. De manera que sería muy costoso para los acreedores negociar un acuerdo basado sobre el valor de la deuda en el mercado secundario. No obstante, la brusca caída en el

precio del petróleo en 1986 obligó a los acreedores a acordar un nuevo programa de rescate, que además de extender por 20 años (de los cuales siete años son libres del pago de intereses) los vencimientos de 44 mil millones de dólares de la deuda antigua, proporciona 12 mil millones de dinero nuevo. La mitad de este dinero debe venir de los bancos comerciales, quienes aceptaron una tasa de interés de 13/16 de uno por ciento sobre el LIBOR, la tasa más baja concedida en una reprogramación de deuda. Pero la novedad más significativa es que el FMI garantizó créditos adicionales si el precio de petróleo caía por debajo de 9 dólares por barril, y el Banco Mundial prometió financiar inversiones públicas adicionales si México cumple con sus compromisos pero la tasa de crecimiento del PBI no alcanza el nivel pronosticado.

Aunque el nuevo programa de rescate para México da indicios de mayor flexibilidad de parte de los acreedores, no representa una solución de más largo plazo, sino la acumulación de deudas nuevas para financiar el servicio de la deuda vieja. Para ayudar a México a salir de esta trampa, se han propuesto mecanismos que son más favorables para los acreedores que la venta de sus préstamos en el mercado secundario, pero al mismo tiempo vinculan el servicio de la deuda a la capacidad de pagos del país. Una de las propuestas (Arndt, Lessard, Reynolds e Hinojosa, 1986) contempla el pago de servicios en la forma de notas de participación en la exportación petrolera o en "petrobonos", que en efecto hacen que el pago de servicios dependa del precio de petróleo. Otra propuesta (Trejo y Urquidi, 1986) sugiere que se pague una parte de los servicios a bancos comerciales en moneda nacional, que los bancos podrían usar para financiar inversiones orientadas a expandir las exportaciones del país.

Estos mecanismos son especialmente apropiados para países como México, que tienen buenas perspectivas para aumentar su capacidad de pagos externos en el más largo plazo. Existen otros mecanismos como el cofinanciamiento y el représtamo, que tal vez podrían ser más apropiados en otros países para reducir la deuda pendiente. Por otro lado, no se puede esperar mucha ayuda en ningún país en la forma de repatriación de capitales: es el "último carro del tren", como dice Dornbusch (1986). Por ahora, entonces, la única solución es convencer a los acreedores de que les conviene colaborar en la reactivación de las economías de sus clientes.

#### IV. Conclusiones

Después de cinco años de salir del paso con políticas *ad hoc* para solucionar problemas de servicio de la deuda externa latinoamericana, me inclino a concluir que una solución más general habría sido preferible hace tres o cuatro años, pero ahora no estoy seguro de que hace falta. Veo muchas más posibilidades en reformas que aumenten el poder de regateo de los países deudores frente a sus acreedores. Por ejemplo:

1. Revisar la regulación bancaria y las leyes impositivas de los Estados Unidos para que los bancos puedan extender el costo de la conmutación parcial de sus préstamos a través de un cierto período de años, como se mencionó arriba.

2. Desligar los programas de ajuste y estabilización acordados con los organismos internacionales, de la obligación de llegar a un acuerdo de reprogramación de deudas con los acreedores privados; es decir, debilitar el cartel de los acreedores.

3. Dar preferencia al pago de servicios financieros de inversiones y préstamos nuevos por encima de las obligaciones de deudas existentes.

4. Negociar exenciones especiales de las restricciones a las importaciones impuestas por los países acreedores. En este respecto cabe notar que a fines del año pasado había más de 100 casos de reclamación por aplicar tarifas extraordinarias a importaciones de productos específicos de México.

Si se adoptan algunas de éstas u otras medidas para equilibrar el poder de negociación entre los países deudores y los bancos comerciales, se podría confiar más en negociaciones *ad hoc* para solucionar la crisis. Además, este tipo de negociación podría ajustarse más fácilmente a la situación particular de cada país deudor que una solución impuesta por un acuerdo político común para todos. Esta conclusión, sin embargo, está sujeta a dos supuestos importantes: a) que los países deudores demuestran más liderazgo al proponer y negociar soluciones innovadoras, y b) que la reducción de la deuda fiscal y de balance de pagos de los Estados Unidos no provoque una nueva crisis económica mundial, acompañada por un fuerte aumento en las tasas de interés, una contracción en el PBI de los países avanzados, y un mayor proteccionismo.

#### Referencias bibliográficas

- Avramovic, Dragoslav (1986): *Developing Country Debts in the Mid-1980s: Facts, Theory and Policy*. Washington, D.C., 1 de mayo, mimeo.
- Arndt, S.W., D.R. Lessard, C.W. Reynolds, y R.A. Hinojosa (1986): *Growth and Debt: Mexico and the United States in the Medium Term*. Documento de trabajo, N° 5, patrocinado por el American Enterprise Institute y el Stanford University Project on United States-Mexico Relations, septiembre.
- Banco Mundial (1987): *Informe sobre el desarrollo mundial*. Nueva York, Oxford University Press.
- Congreso de los Estados Unidos, Joint Economic Committee (1986): *The Impact of the Latin American Debt Crisis on the United States Economy*. Staff study, 10 de mayo.
- (1986a): *Trade Deficits, Foreign Debt and Sagging Growth: An Analysis of the Cause and Effects of America's Trade Problem*. Informe preparado por el Democratic staff, septiembre.

- Dornbusch, Rudiger (1986): *International Debt and Economic Instability*, Documento preparado para el Symposium on Debts, Financial Stability, and Public Policy, patrocinado por el Federal Reserve Bank of Kansas City, 27 al 29 de agosto de 1986.
- (1986a): *The World Debt Problem: Anatomy and Solutions*, estudio preparado para el 20th Century Fund, versión preliminar.
- Fishlow, Albert (1985): "La crisis de la deuda: panorama a largo plazo", *Revista de la Planificación del Desarrollo*, N<sup>o</sup> 16, Nueva York, 1986. Publicación de las Naciones Unidas, N<sup>o</sup> de venta: S.85.II.A.12.
- Fondo Monetario Internacional (1986): *World Economic Outlook*. Washington, D.C., abril.
- (1986a): *Staff Studies for the World Economic Outlook*. Washington, D.C., julio.
- (1986b): *International Capital Markets: Development and Prospects*. Washington, D.C., diciembre.
- Kenen, Peter (1983): *Outline of a Proposal for an International Debt Discount Corporation*. Princeton University, mayo (*mimeo*).
- Massad, Carlos (1986): *Debt and Debt Crisis in Latin America*, estudio preparado para el Seminario sobre políticas de ajuste y financiamiento externo organizado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, agosto de 1986.
- Pastor, Manuel (1986): *Latin America and the Debt Crisis: Beyond the IMF*, estudio preparado para la Conferencia anual de la Latin American Studies Association (LASA), octubre de 1986.
- Revista de la CEPAL*, N<sup>o</sup> 27 (1985): (LC/G.1368). Santiago de Chile, diciembre.
- Ritter, A.R.M. y D.H. Pollock, (1986): *The International Debt Crisis: Resolved, Contained or Postponed?*, School of International Affairs, Carleton University, octubre.
- Sachs, Jeffrey (1986): *Managing the Debt Crisis*, estudio preparado para el Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D.C., 11 y 12 de septiembre de 1986.
- Trejo, Saul y V.L. Urquidi (1986): *A Long Run Positive Sum Solution to the Debt*. Mexico, D.F., septiembre.

### 3. EL DESARROLLO ECONOMICO DEL JAPON Y LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE AMERICA LATINA Y EL JAPON

*Masao Kosaka*

#### 1. Desarrollo económico de Japón

##### a) *El proceso de desarrollo*

Si bien la economía japonesa quedó totalmente destruida como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, su posterior reconstrucción fue muy rápida. Al cabo de 40 años había alcanzado una influencia que ha afectado de manera significativa a toda la economía mundial. Este proceso puede dividirse en tres etapas: a) de 1945 a 1955, período de reconstrucción; b) de 1955 a 1973, período de alto ritmo de crecimiento, y c) a partir del 1973, período de crisis del petróleo y de ajuste económico para lograr un crecimiento estable.

Al comienzo del período 1945-1955, los aliados aplicaron medidas políticas de desmilitarización y políticas de democratización, tales como la disolución de los zaibatsu (grandes grupos económicos), la dictación de la Ley Antimonopolios y de la Ley de Eliminación del Excesivo Poder Económico, la reforma agraria, y otras.

Sin embargo, hacia fines de los años cuarenta, al agudizarse la guerra fría, los aliados percibieron la importancia que iba adquiriendo la recuperación de la economía japonesa, y comenzaron a considerarla un miembro más del mundo capitalista liberal, por lo que fueron reduciendo paulatinamente la severidad con que manejaban aquellas políticas.

A fin de lograr la reorganización industrial, el Gobierno del Japón adoptó un modelo de expansión por etapas de la industria que, en su primera etapa, incluyó como meta el aumento de la producción de carbón y, en la segunda, el consecuente incremento de la producción de acero, para extender finalmente sus efectos a otras industrias básicas.

En este período, hubo una serie de acontecimientos que favorecieron el desarrollo japonés, como por ejemplo, la guerra de Corea. Esta incrementó la demanda, lo que contribuyó a la recuperación de la capacidad productiva del Japón. Aunque la tasa de inflación superaba el 10% mensual, las dificultades económicas se fueron venciendo paulatinamente con la aplicación de un plan de estabilización económica, basado en el bloqueo de los depósitos bancarios, la emisión de nuevos yenes, el mantenimiento del equilibrio de las finanzas públicas, el control de los aumentos salariales, la fijación del tipo de cambio (360 yenes por dólar). Además, se recibió financiamiento externo para fomentar la reconstrucción económica. El proveniente del Banco Mundial y del Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos se destinó a los sectores de energía eléctrica, siderurgia, transporte y comunicaciones, entre otros. En la década de 1950 ingresaron al Japón 1 540 millones de dólares de capitales extranjeros. Y en 1955 la industria japonesa había llegado ya a un nivel similar al de preguerra.

En el período 1955-1973, la economía japonesa se desarrolló muy rápidamente, al punto de mantener una tasa media real de crecimiento de 10% anual en los 20 años posteriores a 1955. El Gobierno del Japón aplicó el Plan de Duplicación del Ingreso (1960-1970), destinado a ampliar la infraestructura, transformar la estructura industrial para pasar de la industria liviana a la industria pesada, reforzar la competencia internacional, y elevar la producción de industrias como la siderúrgica, la naval, la automotriz, la química, la eléctrica, la metalmecánica y otras.

Durante la vigencia del Plan, la producción de acero crudo más que se cuadruplicó (pasó de 22 millones a 93 millones de toneladas), y la producción de automóviles aumentó más de 10 veces (de 480 000 a 5 300 000 unidades).

La expansión de las exportaciones fue también muy acelerada, gracias a la prosperidad de que gozaba la economía mundial. Las exportaciones, cuyo valor ascendía a 4 000 millones de dólares en 1960, pasaron a 20 000 millones en 1970, más del 80% de ellas correspondieron a productos industriales. El incremento de las exportaciones industriales se logró gracias a una activa competencia, a la introducción de diversas tecnologías desde Europa y los Estados Unidos, y a las inversiones en equipamiento. Por otra parte, se promovió la absorción y fusión de empresas para adquirir capacidad de competencia internacional. Esto dio pie al posterior surgimiento de empresas gigantescas, como la surgida de la fusión de YAHATA y FUJI (NIPPON STEEL) en la industria siderúrgica. En el sector de industrias pequeñas y medianas, muchas superaron el nivel de subcontratistas de las empresas grandes, y dieron un salto en su evolución mediante el desarrollo de su propia tecnología, la racionalización de la producción y la disminución del costo salarial. Un ejemplo ilustrativo es el caso de SONY: recién finalizada la segunda guerra mundial, unos 20

jóvenes ingenieros formaron esta empresa, que 40 años después, era una firma mundialmente conocida, con cinco fábricas en los Estados Unidos, siete en Europa y cinco en América Latina.

La expansión de su economía permitió al Japón convertirse en un país admisible según el artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) del FMI y ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por ello, a medida que se insertaba en la economía mundial, se veía obligado a liberalizar su economía con respecto al comercio exterior y a los capitales.

En este período, se observó un cambio considerable en la vida de los japoneses; ésta se ha tornado más diversificada y ha adquirido carácter más internacional a raíz del incremento de los productos petroquímicos en el uso diario, la difusión de bienes de consumo durables como televisores y automóviles, la construcción de autopistas y de líneas ferroviarias para los "trenes bala" (SHINKAN-SEN) y la organización de las Olimpíadas, entre otros acontecimientos.

Sin embargo, la crisis del petróleo frenó ese crecimiento acelerado de la economía japonesa. Al subir el precio internacional del petróleo crudo, el precio interno al por mayor también se incrementó (35% a fines de 1973 con respecto al año anterior). Si bien a partir de 1964 Japón venía manteniendo un superávit continuo en las cuentas externas, entre 1973 y 1975 ellas mostraron déficit y se vieron afectadas por el aumento acelerado del costo de las importaciones de petróleo; se produjo así una baja de 19% de la producción de la industria siderúrgica entre 1973 y 1975. Por esa razón también bajó al 3.9% la tasa media anual de crecimiento económico global de esos tres años.

Frente a la crisis del petróleo el gobierno japonés y las empresas (es decir, el sector público y el privado en conjunto) tomaron diversas medidas para superarla. El primero aplicó una política de austeridad económica, apelando a las oficinas, fábricas y hogares para ahorrar energía. Por su parte, el sector privado efectuó también las inversiones y desarrolló la tecnología con miras a buscar formas de ahorrar energía y de racionalizar y automatizar la producción. Por ejemplo, en la industria siderúrgica se fomentó la utilización de altos hornos sin uso del petróleo y de equipos para la fundición continua.

Como resultado de estos esfuerzos, a pesar de la diversidad de industrias, el consumo de energía en el sector manufacturero bajó hasta el nivel 63 en 1982, tomando una base igual a 100 en 1973. Además, por encontrarse el país en una depresión económica, se restringió el aumento del salario real; la tasa de aumento salarial, que fue del 34% en 1974 bajó al 13% en 1975 y a 6.1% en 1979. Luego de superar las dos crisis del petróleo a través del proceso de ajuste económico, como se mencionó anteriormente, la economía japonesa comenzó a progresar nuevamente en los años ochenta.

b) *Problemas y perspectivas*

El producto nacional bruto de Japón representaba en 1950 nada más que el 3.8% del de los Estados Unidos, pero hoy casi alcanza al 50% y el ingreso per cápita tiene el mismo nivel en ambos países. La proporción del producto nacional bruto japonés con respecto al total mundial llegó a superar el 10%, y el porcentaje para el año 2010 se ha estimado en alrededor del 20%.

Se considera que es muy significativa la influencia del Japón en la economía mundial, y que su papel será cada vez más importante en el desarrollo internacional. Ahora bien, cuando se habla del desarrollo económico de Japón normalmente se comenta que éste dependió en gran parte del rápido crecimiento de sus exportaciones. Sin embargo, el porcentaje nominal de las exportaciones con respecto al producto nacional bruto se mantuvo casi constante entre 1950 a 1970, aunque el porcentaje nominal de las inversiones haya subido del 11.4 al 20.9%. Por otro lado, en el período comprendido entre 1972 y 1984, el porcentaje de las exportaciones subió del 11% al 17% del PIB, en tanto que el porcentaje de inversiones en equipamiento siguió una tendencia inversa.

Por lo que podemos apreciar el crecimiento económico de Japón hasta 1970 dependió mucho de las inversiones en activo fijo realizadas por las empresas; después de ese período la expansión de las exportaciones se convirtió en un factor importante. El porcentaje de exportaciones e importaciones con respecto al producto nacional bruto del Japón es relativamente pequeño en comparación con el de los países europeos y los Estados Unidos, ubicándose entre 10 y 15%, respectivamente. No obstante, cabe señalar que la tasa de crecimiento del comercio exterior japonés es alta; las exportaciones aumentaron aproximadamente cinco veces en la década de 1960 y siete veces en la de 1970. Así también la participación del comercio exterior japonés con respecto al comercio mundial alcanzó al 10% en los años setenta. Frente a esta expansión comercial, el gobierno japonés puso empeño en liberalizar su comercio exterior; la consecuencia fue una disminución de la participación de los ingresos por concepto de aranceles con respecto al monto global de las importaciones, del 7% en 1970 al 2.5% en 1984.

La proporción de las importaciones de productos industriales provenientes de países en vías de desarrollo respecto del total de las importaciones japonesas ascendió del 22.8% en 1984 al 41.8% en 1986. En la Ronda Uruguay, el gobierno japonés se manifestó a favor de la eliminación de los derechos de importación sobre los productos manufacturados de esos países.

Sin embargo, aún persisten en Japón problemas en cuanto a bienes primarios como arroz y carne vacuna; para ellos será necesario abrir aún más su mercado y procurar disminuir las barreras no arancelarias. La

expansión del proteccionismo tendría consecuencias que repercutirían hasta en el Japón mismo.

En lo que se refiere al desarrollo del comercio exterior japonés cabe destacar algunos factores críticos que se mencionan a continuación.

El primero de estos factores es el movimiento de los precios del petróleo. Si bien Japón superó la crisis del petróleo en dos ocasiones, en ambos casos sus cuentas externas se convirtieron en deficitarias, lo que trajo consigo la caída de la tasa de crecimiento económico. A pesar de su reducción, la importación de petróleo aún mantiene una proporción del 40% del monto total de las importaciones, por lo que una nueva elevación de su precio afectaría gravemente a la economía japonesa.

El segundo factor es la variación brusca del tipo de cambio, que trae como consecuencia un trastorno en la economía japonesa, y hace deseable la aplicación de ajustes graduales. Uno de los efectos de la revaluación del yen, por ejemplo, es la reducción del superávit comercial con los Estados Unidos. Por otra parte va desapareciendo paulatinamente la competitividad de los productos japoneses, lo que da a los países asiáticos de industrialización más reciente la oportunidad de incrementar rápidamente sus exportaciones. Japón se enfrenta también últimamente a la competencia cada vez mayor de Corea del Sur en la exportación de automóviles. Por todo ello, resulta difícil que pueda mantener por un tiempo prolongado el gigantesco superávit actual en sus cuentas externas. Sería importante que pudiera transferir a corto plazo dicho superávit a los países en vías de desarrollo.

Frente a problemas tales como la tensión comercial internacional, la creciente competencia de los países de industrialización reciente, la revaluación del yen, etc., Japón se encuentra obligado a tomar medidas para realizar un ajuste estructural y una transformación de su industria. Se incrementó la cantidad de desocupados por el continuo cierre de fábricas tradicionalmente dirigidas al mercado externo (como la industria textil, la naval, la siderurgia, etc.) y se produjo un aumento de inversiones en el exterior y el traslado de líneas de producción fuera del país. Bajó el porcentaje correspondiente a la industria manufacturera y se incrementó el correspondiente al sector financiero, de seguros, de informática y de servicios. Así, el porcentaje de la población económicamente activa involucrada en el sector terciario alcanzó al 70%.

Paralelamente a los cambios en el aspecto económico, se está produciendo en Japón un cambio en la estructura social. Por el rápido crecimiento de la población mayor de 65 años, se estima que en el año 2020 una de entre cuatro personas pertenecerá a este grupo de edades. Se ha registrado la tasa de natalidad mínima desde que comenzó el siglo XX. También se está produciendo un cambio en los valores de las nuevas generaciones. Por ejemplo, en el aspecto laboral los jóvenes dan más importancia a trabajar para construir una vida cómoda y buena para sí

mismo o para su familia que para las empresas o para el país. Este es un concepto diferente al de la vieja generación; los jóvenes cambian con frecuencia de empleo según las condiciones que ofrezcan las empresas y, además, la mayoría son más consumidores que productores. En otras palabras, les gusta más ser consumidores que trabajadores.

La sociedad japonesa fue una sociedad joven que tenía la inquietud de crecer económicamente en medio de la tensión y la intensa competencia, fabricando productos diversos con un alto concepto de eficiencia. Pero el Japón de hoy es una sociedad que irá tendiendo a la etapa de "madurez" y "estabilidad" y abriendo aún más sus puertas al mundo.

## 2. Relaciones económicas entre América Latina y el Japón

### a) *Reseña histórica*

A pesar de la gran distancia que separa geográficamente América Latina del Japón, sus relaciones tienen una larga historia. En el mismo período que comenzaba la colonización de América Latina, en el Japón también comenzaba la difusión de la religión católica por los sacerdotes jesuitas, quienes, a su vez, han hecho conocer Japón a los países europeos y a América Latina a través de sus informes y documentaciones.

En las últimas décadas del siglo XVI, algunos de los galeones que navegaban entre México y las islas Filipinas naufragaban en las costas japonesas, produciéndose así los primeros contactos de los japoneses con América Latina.

Después del establecimiento del gobierno MEIJI, el Japón recibió diversos apoyos de los países de América Latina en el proceso de modernización y apertura. Por ejemplo, el primer país con el cual Japón firmó un tratado bilateral fue México. No se puede olvidar la presencia de numerosos inmigrantes japoneses y descendientes de japoneses en América Latina como un factor importante en las relaciones recíprocas. Los primeros inmigrantes japoneses en América Latina llegaron a México en 1897. Actualmente habitan en los países latinoamericanos más de un millón de descendientes de japoneses (nikkei); cifra que significa más del 50% de los japoneses residentes en el exterior.

En julio del corriente año se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires la Convención Panamericana Nikkei (COPANI) con una concurrencia estimada en 500 personas en representación de los países americanos. En ella se deliberó acerca de la integración en culturas diferentes y sobre las posibilidades de futuros aportes en la conformación de las naciones latinoamericanas. Esta convención contó con la presencia del Vicepresidente de la Nación, quien manifestó su aprecio de la contribución hecha por la colectividad japonesa.

La inmigración japonesa a América Latina en la preguerra y los primeros años de la posguerra reflejó, de alguna manera, la escasez

relativa de recursos del Japón frente a una población creciente. Pero en los años sesenta, esta corriente inmigratoria fue reemplazada por una mayor corriente de bienes. En esa década las exportaciones japonesas a América Latina aumentaron cuatro veces, y ocho veces en los años setenta. Entre tanto las importaciones japonesas desde los países latinoamericanos crecieron sólo cuatro veces en ambos períodos. Sin embargo, el porcentaje del comercio con los países latinoamericanos con respecto al monto total del comercio exterior del Japón alcanzó aproximadamente a 4 y 8% durante estas dos décadas. De las exportaciones del Japón hacia los países en vías de desarrollo, el 11.9% fue destinado a América Latina, en tanto que el de sus importaciones el 8.3% provino de ella.

En cambio, los porcentajes correspondientes a los países asiáticos en el comercio japonés fueron de 64.9% y 49.4%, respectivamente, y el del Oriente Medio, 15.3% y 39.1%, respectivamente. Junto con la expansión de los volúmenes comerciales del Japón, el monto del comercio con América Latina se incrementó, pero sin que variara su porcentaje con respecto al monto total.

Visto desde América Latina, el porcentaje de exportaciones de esta región hacia el Japón fue de 3.2% en el primer lustro de los años sesenta, y ascendió a 4.3% en la década de 1970. En tanto, las importaciones desde el Japón aumentaron del 3.5% al 7.7% del total de las importaciones realizadas por la región.

Como consecuencia de ello, el comercio japonés con América Latina, que en los años sesenta fue deficitario, dejó de serlo desde comienzos de la década de 1970. La tasa de crecimiento de las exportaciones japonesas a América Latina destinadas principalmente a México y Brasil, sobrepasó la de las exportaciones totales de dicho país. En lo que se refiere a las importaciones japonesas desde América Latina, en los años setenta aumentaron las de petróleo desde México, Ecuador y Perú. Además, como resultado del desarrollo económico de América Latina, Japón acrecentó sus importaciones de productos manufacturados.

Las inversiones japonesas directas en el exterior en relación al monto total mundial, que representaban aproximadamente 6% en la década de 1970, alcanzó a superar el 10% a comienzos de los años ochenta. Del total de inversiones japonesas en el exterior, a América Latina le correspondió el 18.7%; este porcentaje sólo fue superado por las inversiones efectuadas en Norteamérica (32.1%) y en Asia (23.3%). De las inversiones japonesas en América Latina aproximadamente el 30% del total se destina al sector manufacturero; los principales países receptores son Brasil, México, Perú, Chile y Venezuela, en orden de importancia.

Por el fortalecimiento del yen, a partir de septiembre de 1985 hubo un nuevo desarrollo de las inversiones directas japonesas en el exterior. Se puede observar, sin embargo, que entre enero y agosto de 1986, las

inversiones japonesas en América Latina se mantuvieron estancadas. Dentro del monto total de inversiones directas durante esos ocho meses le correspondió a Asia el 40%, a Norteamérica el 30%, y a Europa el 20%.

En Asia, y especialmente en los países de industrialización más reciente, se produjo una notable expansión de las inversiones japonesas en el sector automotriz y electrónico. A pesar de que las inversiones efectuadas en esta región se destinaban tradicionalmente a vender en el mercado interno de esos países, en los últimos años se ha tendido a orientarlas con miras a exportar al Japón o a terceros países. Además, debido al alza de los precios de los repuestos importados desde el Japón por la revaluación del yen, se procura obtenerlos de los países asiáticos de industrialización reciente, con lo cual se ha reducido la importación de estos productos desde Japón. Significativa también es la tendencia a trasladar la línea de producción del Japón a esos países. Este fenómeno indica la evolución de la industria japonesa hacia la división del trabajo a nivel internacional, pudiendo apreciarse que se está formando una relación compleja de dependencia mutua en la industria entre el Japón y los países asiáticos de industrialización reciente y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. Asimismo, interesa mencionar que el caso de la industria maquiladora en México correspondería a una tendencia similar, en este caso en América Latina, la cual merece atención especial por su vinculación con la estrategia global que implican las empresas japonesas.

El monto total de los fondos canalizados por Japón a los países en vías de desarrollo ha llegado a ser el más importante a nivel mundial. Sin embargo, los fondos de asistencia y financiación pública siguen siendo bajos en relación al producto nacional bruto japonés y las condiciones de la ayuda no son del todo satisfactorias para los países receptores. El 98.3% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) del Japón a nivel bilateral en 1970 fue destinado a la región de Asia. Posteriormente aumentó el porcentaje correspondiente a los países africanos y latinoamericanos, por lo que en 1985 67.7% de esa ayuda fue destinada a Asia, 15.0% a África, y 8.8% a América Latina.

El porcentaje destinado a América Latina es bajo probablemente porque el ingreso per cápita de esta región es relativamente más alto que el de África y Asia. Sin embargo, el Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón ha otorgado numerosos préstamos directos a los países en vías de desarrollo más adelantados de América Latina; como ejemplo, recientemente se ha acordado un crédito equivalente a 370 millones de dólares a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en la Argentina. Además, existen los bonos emitidos por gobiernos de países latinoamericanos y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el mercado de

capitales de Tokio, que son una fuente de recursos para los diversos organismos oficiales.

De hecho, el monto acumulativo pendiente de los préstamos otorgados por las instituciones financieras privadas del Japón a los países de América Latina representó aproximadamente el 30% del monto total de las financiaciones efectuadas en el exterior.

#### b) *Problemas y perspectivas*

A pesar de que la fuerza económica del Japón alcanzó el mismo nivel que los países europeos y los Estados Unidos debido al rápido desarrollo económico producido en el corto período de 40 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las relaciones económicas entre América Latina y el Japón no llegaron a ser tan amplias ni profundas como las que esos países mantienen con la región. Sin embargo, como se había expresado anteriormente, las relaciones entre América Latina y el Japón se están intensificando cada vez más, con la posibilidad de que sea aún mayor la expansión futura.

De hecho, el Japón venía manteniendo relaciones estrechas y crecientes con la región de Asia. En los últimos años, sin embargo, debido a la industrialización de los países asiáticos y la revaluación del yen, ha habido ajustes y cambios en la estructura industrial japonesa, lo que ha conformado una relación compleja de dependencia mutua, y una nueva división regional del trabajo.

Bajo estas circunstancias la industria japonesa se enfrenta con la creciente competencia de los países asiáticos de industrialización reciente, por lo que está disminuyendo la importancia recíproca que el comercio japonés tenía en la Cuenca del Pacífico, o sea, en la región de Asia, incluyendo los Estados Unidos. Por otra parte, el comercio de América Latina con los Estados Unidos, que fue siempre importante, se encuentra estancado; se manifiesta asimismo una tendencia declinante en su intercambio con los países de la Comunidad Europea, y también en el comercio intrarregional. Por ello tanto el Japón como América Latina se encuentran frente a la necesidad urgente de diversificar el comercio exterior y ampliar mucho más las relaciones entre ambas áreas.

Asia y América Latina son zonas de desarrollo dinámico potencial en la economía mundial; por lo tanto tienen también grandes posibilidades de mayor crecimiento. Las exportaciones de los países asiáticos con respecto a las del mundo aumentaron del 4.6% en 1970 al 8.8% en 1983. En 1984, el comercio transpacífico —entre Asia, los Estados Unidos y el Japón— superó al transatlántico, o sea, el llevado a cabo por los Estados Unidos y los países europeos. Cabe deducir en consecuencia que la posibilidad de desarrollo de la Cuenca del Pacífico es muy grande.

Por otra parte, el crecimiento económico de América Latina en la década de 1970 fue relativamente alto en comparación con el de otros

países en vías de desarrollo, en especial en los países latinoamericanos más industrializados. Si bien la economía de esta región se enfrentó con muchos problemas difíciles desde comienzos de los años ochenta, aún mantiene su posibilidad de crecer, y el fortalecimiento de las relaciones entre ellos y el Japón, resultaría significativo para el futuro desarrollo de la economía mundial.

La distancia que separa ambas regiones ya no es un inconveniente tan importante gracias al avance de los medios de transporte y de las comunicaciones; a través de ellos el Japón podría cumplir un papel importante como intermediario para conectar ambas zonas. Sin embargo, el fortalecimiento de las relaciones entre la Cuenca del Pacífico y América Latina afectará al comercio intrarregional de la segunda y a su integración económica. Mientras que países latinoamericanos más industrializados podrían actuar con mayor interés en la expansión del mercado, otros países de la región podrían necesitar más protección.

En la actualidad, en el Japón se desarrollan muchos estudios acerca de los diversos proyectos de cooperación económica que son propuestos para la Cuenca del Pacífico. De ahora en adelante se considera necesario estudiar estos proyectos, incluyendo América Latina y abarcando una zona económica mucho más amplia.

Cabe acotar que el 50% del comercio exterior del Japón es efectuado con los países en vías de desarrollo y que este porcentaje es sumamente alto en comparación con el de otros países desarrollados. Por consiguiente, se puede considerar que estamos en el comienzo de una etapa en la que la política que aplique el Japón deberá abarcar no solamente a los países asiáticos y latinoamericanos, sino también a todos los países en vías de desarrollo. Esa política debería incluir el alivio de las deudas externas, la eliminación del proteccionismo, la estabilización de los precios de los productos primarios, el fomento de las inversiones y la cooperación económica, entre otras medidas. Por otra parte, la utilización de los fondos de su superávit comercial traería también beneficios para el propio Japón. Es más importante la expansión de la cooperación tecnológica, traducida, por ejemplo, en el intercambio de ingenieros y técnicos, el establecimiento de un centro informático de tecnología, etc. En la asistencia oficial para el desarrollo que otorga el Japón, el porcentaje destinado a la cooperación tecnológica es bajo en comparación con otros países desarrollados y en su mayoría se destina principalmente a la región de Asia.

De profundizarse en los países latinoamericanos más industrializados y el Japón las políticas de ajuste industrial y una división internacional del trabajo como las que se están llevando a cabo actualmente entre los países asiáticos de industrialización reciente y el Japón, expuestas anteriormente, la planificación de la transferencia de

tecnología se convertirá en un tema importante para la industria japonesa.

Por último, interesa mencionar que, siendo el Japón un país que comenzó su desarrollo relativamente tarde, puede servir de referencia para los países latinoamericanos, sin perder de vista sus diferencias histórico-culturales. Los problemas que tiene actualmente la sociedad japonesa, sean más o menos importantes, son comunes en todos los países del mundo. Por ello, es importante para las relaciones de ambas regiones profundizar no sólo en el aspecto económico, sino también el entendimiento mutuo de sus respectivas sociedades y culturas.

En el Instituto al cual pertenezco se realizan actividades como la traducción y posterior edición de la documentación presentada a la CEPAL TECNICA en 1985, así como estudios comparativos de Asia y América Latina a través de trabajos de equipo con la CEPAL. Espero sinceramente que estos trabajos ayuden al entendimiento mutuo de América Latina y el Japón, y que sus relaciones se fortalezcan aún más mediante la expansión del intercambio cultural y humano.

#### 4. LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA: HACIA UN MAYOR REALISMO

*José María Aragão*

Deseo efectuar algunas reflexiones motivadas por lo que hemos escuchado aquí en estos días de estimulantes intervenciones, tanto de los expositores como de los demás participantes al Seminario.

Ya que se trata de un Seminario de homenaje al Dr. Prebisch, creo que no estaría de más una cita muy breve de nuestro homenajeado.

La última vez que habló ante un público latinoamericano, cinco días antes de su deceso, el Dr. Prebisch dijo "nadie tiene hoy la verdad revelada, ni en el Norte ni el Sur; es esencial que una vez los hombres del Norte y del Sur nos pongamos a examinar la índole de nuestros problemas, dejando de lado los dogmas, las ideas preconcebidas, hasta llegar a una cierta comunidad de puntos de vista".

En el momento en que decía esto, el Dr. Prebisch se refería a los países del centro y a los de la periferia. Yo creo que deberíamos tener la humildad y el sentido de realismo para aceptar que este consejo es igualmente válido para nosotros los latinoamericanos. Considero que vivimos todavía demasiado esclavizados por ciertas peculiaridades de nuestras idiosincrasias y por desconfianzas, que hacen que las dificultades de los países latinoamericanos para aunar esfuerzos y encontrar objetivos e instrumentos comunes —no a nivel del discurso sino en la acción— sea un problema histórico-cultural más que una cuestión realmente objetiva.

En América Latina se han ensayado prácticamente todos los modelos de integración económica sin que se haya llegado a resultados auspiciosos con ninguno de ellos. El esquema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ponía énfasis en la liberación del comercio, por lo que fue muy combatido por los países medianos y pequeños de América Latina, pues consagraba en la región un modelo de división internacional del trabajo que se condenaba a nivel internacional. Los países que rechazaban el modelo de la ALALC constituyeron el Grupo Andino, en el cual se incluían prácticamente todos los remedios o recetas,

para evitar que pasara en el ámbito del Grupo Andino lo que ocurría en el ámbito de la ALALC. Aun así, los resultados no fueron demasiado brillantes.

En Centroamérica en un grupo reducido de países, donde las disparidades eran muchísimo más reducidas que a nivel del conjunto latinoamericano, en que había identidades históricas mucho más marcadas, también se ensayó un modelo de integración que alcanzó metas muy significativas, tanto en lo formal —liberación del comercio, unión aduanera, uniformación de incentivos fiscales, régimen de industrias centroamericanas de integración, y otras—, como también en lo sustantivo, esto es, en el crecimiento del comercio intrarregional y en el establecimiento de industrias orientadas hacia el mercado regional. Sin embargo, otros factores, alguno de ellos de índole marcadamente política, llevaron al Mercado Común Centroamericano al retroceso ya conocido.

Creo que se ha exagerado la tendencia a atribuir demasiado énfasis a los factores externos cuando se señalan los motivos por los cuales no se logran acuerdos más sistemáticos entre los países de América Latina. Con este razonamiento prácticamente estamos diciendo que son los de afuera quienes deberían decirnos cuándo y cómo debemos lograr acuerdos que posibiliten no solamente una acción más concertada en el plano externo, sino también la construcción de un sistema económico más racional al interior de nuestros países. Considero que este enfoque es al menos insuficiente, limitado y en cierta manera, alienado. Tenemos que hacer un examen de conciencia y verificar si no es como consecuencia de ideas bastante arraigadas en ciertos grupos de nuestra sociedad, o como resultado de la vetustez de determinadas ideas, que la marcha del proceso de integración de América Latina se hace tan lento.

Recuerdo, por ejemplo, a los grupos que combatían —y todavía combaten— el proceso de integración en nombre de la preservación de la soberanía nacional diciendo que los procesos integradores llevan implícitos necesariamente una cesión quizás exagerada del grado de autonomía de los gobiernos en el manejo de sus políticas internas, que podría comprometer la consecución de los objetivos nacionales. Ese argumento tiene por lo menos 30 años, y sin embargo, todavía cuenta con defensores bastante activos, que, no obstante, no muestran el mismo entusiasmo y el mismo grado de convicción para defender la soberanía nacional cuando tratan de adoptar una determinada política económica a nivel interno, inducidos por organismos externos, que supone una reducción del margen de libertad económica de los gobiernos nacionales mucho mayor que el que se tendría si se celebraran acuerdos entre grupos de países de la misma región.

Otros grupos que, a mi juicio, manejan ideas ya superadas en el tiempo pretenden combatir la integración en nombre de una falsa antinomia entre desarrollo de mercado interno y desarrollo del mercado regio-

nal o mercado externo. En realidad, esa antinomia compromete hasta el rudimentario conocimiento económico de quienes pueden así argumentar. Bastaría que consideráramos la relación clara que existe entre el tamaño del mercado interno y poder de compra de los salarios. Un nivel de protección aduanera excesivo, como el que se adoptó por necesidad, en un momento en América Latina, cuando las importaciones se hacían prácticamente imposibles, no sólo desde el punto de vista económico sino también físico, ya no tiene validez necesariamente en la actualidad, habiendo transcurrido algunos decenios. El nivel de protección exagerado, que todavía se mantiene en América Latina, es en realidad uno de los factores que reducen los mercados internos nacionales, en la medida en que desestimula la búsqueda de la eficiencia por parte de empresas que están instaladas hace 40 o 50 años. Esas empresas no pueden seguir amparadas por la protección en nombre del argumento de la industria incipiente para aumentar libremente los precios de los productos y por lo tanto, reducir el nivel de compra de los salarios de los trabajadores de nuestros países. He ahí un factor de reducción de los mercados internos.

Se podrá decir que no fue acertada la sustitución indiscriminada de importaciones sin preocupación por los costos y con elevación de aranceles aduaneros hasta donde era necesario para viabilizar la venta de los productos en los mercados nacionales. Sin embargo, gracias a la etapa de sustitución de importaciones, los países latinoamericanos pudieron salir al mercado internacional y diversificar sus exportaciones. Ello, claro está, se ha obtenido a un costo social bastante elevado porque ha exigido subsidios a las exportaciones para hacerlas competitivas en el mercado internacional. Esto representa, en última instancia, una transferencia de ingresos de toda la colectividad hacia el sector exportador mediante el sistema tributario. Como consecuencia de lo anterior, cabe anotar un factor adicional de concentración del ingreso, ya que los subsidios concedidos a los exportadores son financiados a la larga a través del presupuesto fiscal, por medio de subsidios directos, exenciones de impuestos y créditos concedidos a tasas de interés negativas.

Estimo que todo ello tiene que ver con diversas corrientes de pensamiento vigentes en América Latina, y que la idea de continuidad del proceso de sustitución de importaciones en el marco más amplio de los mercados plurinacionales podría contribuir a lo que yo llamaría la reducción del costo social de la industrialización latinoamericana. También podría contribuir a la ampliación de los mercados internos de la región. Esto demostraría que la integración así concebida no tiene nada de contradictorio con los procesos de desarrollo nacional. Habría que estudiar en todo caso, las formas de alcanzar estos acuerdos de integración.

La experiencia ya ha demostrado que las fórmulas de integración demasiado ambiciosas en lo formal no han resultado ser las más eficaces en la práctica. Se diría que fórmulas de alcance más reducido, como las que

se ensayan actualmente entre grupos de países en relación con sectores dinámicos de las economías nacionales pueden, quizás, brindar alguna orientación sobre los caminos que deben seguirse. A título de ejemplo, cito el caso del protocolo N<sup>o</sup> 1 sobre los bienes de capital, incluido en el Acta para la integración argentino-brasileña. Este protocolo tiene como objetivo constituir gradualmente un mercado común de bienes de capital entre ambos países sobre la base de una lista de productos que será ampliada anualmente. Se ha comenzado con una lista inmediata de bienes, para los cuales se ha decretado la eliminación de aranceles y de restricciones no arancelarias. Los países procuran crear un sistema arancelario en lo que se refiere a los insumos necesarios para producir esos bienes, definiendo también los mecanismos para mantener un comercio equilibrado de bienes de ese sector. Asimismo, han establecido mecanismos para atenuar los desequilibrios que puedan producirse en el intercambio recíproco de bienes de capital.

Acuerdos de la misma naturaleza se insinúan en otros sectores igualmente dinámicos, como son los de la industria nuclear, la biotecnología, y otros. Se diría que lo que tienen de especial estos acuerdos es que, a diferencia de lo que ocurría hace 20 años, están comenzando los esfuerzos de integración en sectores que en aquel entonces eran considerados demasiado sensibles —sobre todo en los casos de Brasil y Argentina— es decir, en sectores vinculados a las industrias consideradas “de prestigio”, vinculadas a la seguridad nacional, y otras.

En este sentido, pareciera que se está empezando a dejar de lado determinados tabúes, lo que en mi opinión, puede ser un indicio de que podría estar cambiando la mentalidad de los sectores de opinión dominante en los gobiernos de esos dos países de América Latina. Es fundamental que ese cambio de mentalidad, que ha comenzado a producirse en determinados círculos dirigentes, logre penetrar también en otros sectores de las sociedades de los países de América Latina.

No basta que los jefes de Estado tengan afinidades personales o políticas, o que estén de acuerdo sobre estos objetivos generales. Es esta una condición necesaria, pero no suficiente. Es importante que se definan mecanismos operativos que hagan posible transmitir esa decisión política a los eslabones inferiores de las administraciones nacionales, como asimismo, que esa decisión política sea suficiente para crear un marco institucional para los empresarios, porque no se puede esperar que el avance de un proceso de integración quede librado exclusivamente a las acciones que, en forma independiente, lleve a cabo ese sector. Primero, porque el sector empresarial, como expresión unívoca, solamente existe como categoría de análisis en los estudios. En la práctica es un conglomerado de intereses. Por lo tanto, no habrá proceso de cambio —y la integración significa un proceso de cambio— que no despierte resistencias en determinados sectores, que, por lo menos al comienzo, serán

afectados adversamente por dicho proceso, lo que no debe hacer olvidar que otros sectores serán beneficiados por tales cambios.

Los sectores deben adquirir capacidad para adaptar su actividad a las nuevas condiciones de mayor competencia en la región, pero deberán tener la seguridad de que las decisiones que se adopten a nivel oficial no serán reversibles. Segundo, deberán contar con mecanismos de apoyo a través de las respectivas bancas nacionales de desarrollo para introducir las modificaciones necesarias en la estructura productiva, de modo de ir logrando un nivel de eficiencia que les permita competir con el productor del país o los países con que se integren, incluso en el mercado internacional.

Otro factor que se podría introducir en el debate del tema de la integración es el relativo al modo de incorporación de los países de menor desarrollo relativo de la región a este proceso. Félix Peña sugería en este mismo seminario que los países de mayor desarrollo abrieran totalmente sus mercados a los productos originarios de los países de menor desarrollo relativo de América Latina en un plazo de diez años. Por supuesto, se trata de una propuesta bastante generosa. Ahora bien, habría que tener en cuenta que en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ya existe un determinado número de productos para los cuales los países de menor desarrollo relativo disponen de apertura de mercado en los países de mayor desarrollo. La Unidad de Promoción de la ALADI ha realizado, incluso, estudios de factibilidad para la creación de industrias en los países de menor tamaño relativo que pudieran acceder al mercado de los países grandes.

El nudo del problema es discernir la forma de conseguir recursos financieros para poner en marcha esos proyectos de inversión, los que otorgarían capacidad de compra a los países de menor desarrollo relativo de América Latina. En este sentido quisiera reanudar la discusión que tuvimos en el Comité Asesor del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y la propuesta del Dr. Urquidí respecto de un sistema que permitiría aliviar el peso de la deuda externa latinoamericana. De acuerdo con esa propuesta, los países acreedores de América Latina podrían constituir, con parte de los intereses adeudados por los países de menor desarrollo relativo de América Latina a los países acreedores de la región —que suelen ser los países más grandes— una especie de fondo de inversión utilizable por los empresarios de cualquiera de los países para invertir en los países de menor desarrollo, en sectores industriales cuyos productos tuvieran libre acceso a los mercados de los países más desarrollados de la región.

Para terminar, quisiera decir que se ha hablado mucho en esta reunión sobre el aumento de la capacidad de negociación externa de América Latina y acerca de la importancia de que los países tengan una actitud común, tema respecto del cual ha habido dos opiniones. La del Dr.

Urquidí, que no tenía demasiada confianza en la posibilidad de alcanzar consensos, y la del Dr. Herrera, que me parece que fue compartida por Augusto Ramírez Ocampo, quien postulaba la adopción de una posición común sobre la materia por parte de los países latinoamericanos frente a los países desarrollados del mundo.

Yo diría que no bastan los consensos en las reuniones. El poder de negociación se ganará realmente cuando los países de mayor tamaño relativo de América Latina identifiquen en el ámbito de sus mercados más amplios que los exclusivamente nacionales. El poder de negociación de la Comunidad Económica Europea (CEE) se debió fundamentalmente al hecho de que los norteamericanos saben que cuando aplican una medida restrictiva a la República Federal de Alemania o Francia, la están aplicando no sólo a esos dos países sino al mercado de toda la Comunidad. Por lo tanto la represalia puede provenir también de un grupo mucho más grande. El poder de negociación surge, por lo tanto, cuando cada una de las partes de la discusión considera que puede perder si adopta una determinada decisión que contraría los intereses de las otras partes. Si de la evaluación correspondiente por parte de los países de mayor tamaño relativo de América Latina no surge esa conclusión, la región como un todo no habrá de lograr demasiada eficacia en sus negociaciones externas. Al respecto, cabe señalar un ejemplo muy reciente. Se estuvo discutiendo la posible formación de un club de deudores y no fue posible lograr un acuerdo porque siempre se hizo notar las grandes diferencias que existían en el perfil de la deuda de los diversos países. Sin embargo, México y la Argentina, que conjuntamente con Brasil son los tres mayores deudores de la región, estaban por finiquitar sus acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con los bancos internacionales, gestiones en las que por cierto tenían algunas dificultades. En todo caso, creo que estos acuerdos fueron concluidos mucho más rápidamente después de que se conoció la moratoria del Brasil. Habría que preguntarse entonces en qué medida la actitud de un determinado país que tiene un peso relativo bastante elevado en el tablero no habrá contribuido a ampliar la capacidad negociadora de los otros dos. Surge, por lo tanto, la pregunta final: ¿qué se podría haber conseguido si los tres países hubieran actuado en conjunto? Sé que se dirá que probablemente habría problemas de carácter operativo que harían difícil la operación conjunta. Pero, en todo caso, y volviendo al pensamiento del Dr. Prebisch, creo que América Latina avanzará en la medida en que abandonemos determinados dogmas que han estado muy presentes en nuestras relaciones, de donde se desprende que el progreso de la integración regional no depende solamente de decisiones de carácter económico, sino que por tratarse de un proceso que exige un cambio de mentalidad, constituye también un problema cultural.

## 5. LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

*Félix Peña*

Deseo formular algunas reflexiones en torno a tres temas presentes en uno de los últimos artículos de Raúl Prebisch, publicado en abril de 1986 en la *Revista de la CEPAL*, Nº 28. Me refiero a sus "Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico" y en particular, la sección titulada "Necesidad de nuevas fórmulas de integración".

Fiel a nuestro homenajeado, tales reflexiones procuran buscar en la experiencia pasada ideas para la acción a futuro. Prebisch aunó siempre pensamiento y acción. Hasta el final de su vida impresionó a quienes tuvimos la gran oportunidad de conocerlo y de tratarlo, por su enorme capacidad para interrogar y para escuchar, en una insaciable búsqueda de nuevos horizontes para la apasionante tarea del desarrollo y la transformación económica y social de los países latinoamericanos. Escapaba a los lugares comunes, a las rutinas, a la resignación frente a las enormes dificultades por las que han atravesado nuestros países en sus procesos de desarrollo, especialmente en la necesaria conciliación de la modernización económica con la equidad y la democracia.

El primer tema a que me quiero referir, es el de la renovación conceptual y metodológica del proceso de integración económica de América Latina. Con más de ochenta años cumplidos y medio siglo de intensa vida pública, Prebisch reconoce los errores de enfoques en que se incurrió en el pasado. Raro gesto en nuestras latitudes y una señal más de la envidiable juventud que lo caracterizó, física e intelectualmente, hasta el final de su vida. Señala en el artículo comentado que "un examen retrospectivo me lleva a la conclusión siguiente: en la CEPAL nos dejamos seducir por la idea de un mercado común latinoamericano, que se fue abriendo paso y llegó a concretarse en los arreglos conocidos". Y agrega, "no digo que haya que abandonar esta idea, sino cambiar la forma y el tiempo de realizarla". Distingue así entre lo permanente, que es la idea de constituir a través del tiempo un gran espacio económico preferencial e

integrado entre los países de la región, y lo accesorio, que es la metodología y el tiempo en que han de lograrse las metas que se persiguen.

En esta distinción entre lo esencial y lo accesorio, se encuentra quizás una de las claves que nos permite interpretar el sentido de los esfuerzos que la región ha desarrollado en materia de integración económica. Lo esencial en lo político es la noción de América Latina como idea fuerza que debería permitir articular un sistema de interdependencia cooperativa dentro de la región, tal como la idea de Europa hizo posible brindar un contexto cultural y político a los esfuerzos de integración iniciados en los años cincuenta, con lo cual se revirtió la tendencia secular al conflicto entre Francia y Alemania. Lo esencial en lo económico es la noción de aunar esfuerzos en materia de recursos y de mercado (idea central en Jean Monnet), a fin de generar "solidaridades de hecho" que faciliten un entorno externo favorable al desarrollo de cada uno de los países de la región. Lo accesorio han sido los métodos empleados, muchas veces basados en influencias exógenas, tal como lo fue el instrumento de "zona de libre comercio", resultante de exigencias derivadas de la pertenencia de países latinoamericanos al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Prebisch invita, con razón, a no insistir en caminos que han demostrado no ser demasiado fructíferos, y por cierto presenta sugerencias sobre caminos alternativos. Como hombre de pensamiento volcado a la acción, no se limita al análisis de las realidades ni a las especulaciones teóricas; trata de extraer siempre conclusiones orientadas a incidir en las realidades. En tal perspectiva, replantea la idea de sustitución de importaciones como eje de la acción integradora regional. No cabe entrar aquí a discutir si es acertado el camino propuesto. Es preferible en cambio quedarse con la propuesta central de renovación conceptual y metodológica, pues ésta se ha reflejado en los últimos años en todos los esquemas regionales de integración, en los nuevos mecanismos que se han aplicado en el ámbito del Cono Sur y en experiencias tales como la de la empresa trinacional LATINEQUIP.

Esa renovación apunta a flexibilizar los instrumentos y los plazos de los acuerdos de integración, extrayéndose, en el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), todo el potencial del Tratado de Montevideo de 1980, que ha demostrado en los últimos años capacidad para enmarcar —y quizás disciplinar— las acciones parciales (sectoriales, subregionales y bilaterales) de integración. Apunta además, a poner más el acento en estimular la cooperación directa entre los agentes económicos, a fin de que puedan aprovechar las ventajas del comercio y la inversión generadas por los acuerdos celebrados por los gobiernos.

Por lo demás, en la actualidad las aperturas de mercado que negocian entre sí los países de la región se inscriben en el contexto dominante del comercio administrado, práctica que es común entre los propios países

industrializados. Por cierto no es esto lo ideal, pues no siempre permite crear para el agente económico un marco suficiente de estabilidad que lo estimule a invertir en función de un mercado ampliado de esta manera. No obstante, sí parece una estrategia razonable y factible, dada la profundidad de la crisis económica por la que atraviesan los países de la región, las características del entorno económico internacional y las costumbres predominantes en el comercio mundial. Es una estrategia que no necesariamente debe ser contradictoria con las reglas del mercado, ni con criterios de eficiencia económica. Por el contrario, puede ser un camino eficaz para crear condiciones de competencia económica dentro de la región mediante la interconexión de ofertas y demandas, reales o potenciales, muchas veces artificialmente separadas por prácticas comerciales restrictivas de la competencia, cuando no desconectadas por insuficientes estructuras de comercialización, o por la carencia de medios de comunicación y de transporte. Pero es una estrategia que, para tener éxito obviamente requerirá una mejoría profunda en la capacidad de administrar los negocios económicos internacionales, tanto de los gobiernos de la región como de sus agentes económicos. Las tecnologías organizativas que tornan viable el comercio administrado en condiciones razonables de eficiencia económica no se compatibilizan necesariamente con el subdesarrollo que se suele observar en las administraciones públicas latinoamericanas e incluso en el sector empresarial. Se plantea entonces una amplia agenda para la acción de los organismos de cooperación internacional que actúan en la región.

El segundo tema es el de la correlación entre la convergencia externa latinoamericana y la convergencia intrarregional. Como en todos sus trabajos, en éste Prebisch retoma un enfoque que lo caracteriza, y que es el de la integración como parte de una estrategia latinoamericana de cambiar a su favor las características y las modalidades de su inserción en la economía mundial. Mi reflexión acerca de este tema intenta subrayar una cierta falta de concordancia latinoamericana entre sus esfuerzos de coordinación frente a terceros y sus esfuerzos de cooperación económica intrarregional. Tomemos, por ejemplo, el caso de las actuales negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito del GATT (Ronda Uruguay) y las que se realizan simultáneamente en el ámbito de la ALADI (Rueda Regional de Negociaciones). Al parecer no existen vasos comunicantes entre ambos procesos de negociación, como si se tratara de dos realidades comerciales internacionales sin puntos de conexión. Muchas veces, ni siquiera a nivel nacional existe coordinación entre las respectivas estrategias de negociación, ni aun entre los equipos que se hacen cargo de una negociación y de la otra. Hasta el discurso y la retórica parecen divergentes. Se dice en un frente lo contrario de lo que se practica en el otro. Esto suele ser válido para todas las cuestiones económicas que los latinoamericanos negociamos simultáneamente en foros

internacionales multilaterales y regionales. Por ejemplo, comparemos la argumentación de los países latinoamericanos de mayor desarrollo en el foro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en materia de tratos preferenciales para los países de menor desarrollo económico relativo, con la práctica concreta que se manifiesta en el ámbito de la ALADI.

He aquí una gran debilidad de la experiencia integradora en América Latina. Se supone que la integración debe fortalecer la capacidad regional de negociar con terceros países. Pero no se transmite al exterior la sensación de que la acción coordinada extrarregional se sustenta realmente en una intensa coordinación dentro la región. La imagen de un bloque hacia terceros no llega a basarse en la realidad de un bloque económico interno, resultante de una red de sólidas acciones de cooperación e integración económica. La alianza hacia afuera no descansa en un tejido de intereses derivado de la alianza hacia adentro, motivo por el cual no goza de credibilidad internacional. En realidad, en el plano internacional contemporáneo, sólo la Comunidad Económica Europea (CEE) ha logrado crear un poder de negociación económica internacional confiable, basado en la realidad de un espacio económico integrado. Es el tejido de intereses intracomunitarios lo que explica que en última instancia, cualesquiera sean las disidencias en cuanto a intereses y enfoques entre sus miembros, la CEE se presente como un verdadero bloque negociador en los foros económicos multilaterales.

Convergencia intrarregional y convergencia externa suponen, además, un camino de doble vía. Para ser viable y eficaz, esta última debe sustentarse en la primera. Pero a su vez, ésta no puede hacerse a costa de las relaciones de cada país con el resto del mundo. En el pensamiento de Prebisch está claro, en mi opinión, que la inserción económica internacional es propia de cada país de la región, y que la concertación regional debe servir para fortalecerla pero no necesariamente para diluir su individualidad. Imaginar un modelo de integración de alcance regional no sólo no supone negar las individualidades nacionales que se expresan incluso en modelos alternativos de desarrollo, sino tampoco desconocer las conveniencias nacionales de desarrollar modelos de inserción económica externa en que se maximicen las oportunidades que brinda a cada país, su relación económica con el resto del mundo. En esta visión, la alianza económica latinoamericana no puede ser exclusiva ni excluyente; es parte, esencial si se quiere, del tejido de alianzas económicas internacionales que cada país traza en función de sus intereses, de sus propias realidades y de sus propias ventajas comparativas. La idea de la integración, así como su versión más realista de la interdependencia cooperativa, se concibe entonces como la creación de un entorno político y económico regional que sea funcional a las respectivas individualidades nacionales en su legítima búsqueda de modelos eficaces de desarrollo interno y de

inserción internacional. La metodología de integración adecuada será entonces aquella que en cada circunstancia histórica permita al conjunto de países lograr un equilibrio razonable entre requisitos económicos y políticos, que tendrán una fuerte propensión a ser contradictorios. De allí que tal metodología deba renovarse en función de realidades esencialmente dinámicas de los propios países, de la región y del propio sistema internacional.

El tercer tema es, finalmente, el de la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración económica de América Latina. Las diferencias de dimensión y de potencial económico, es decir, los distintos grados de desarrollo entre los países de la región, han sido reconocidos en todos los planteamientos de integración y en los esquemas establecidos, extrayéndose de tal reconocimiento consecuencias en el ámbito de los principios y en el plano operativo, aun cuando con mucha frecuencia les ha sido difícil a los países relativamente más avanzados pasar de la teoría a la realidad.

Prebisch, en el mencionado artículo, vuelve una vez más al tema. También allí plantea algunas ideas concretas. Su argumento es que en un esquema regional de sustitución de importaciones, los países de mayor grado de desarrollo no deberían esperar reciprocidad en el otorgamiento de preferencias a los menos avanzados, y que a fin de poder competir en sus mercados, deberían otorgar subsidios a la exportación de sus productos, dentro del marco de un convenio especial. Incluso, sostiene que ello podría no ser suficiente para asegurar un intercambio equilibrado entre las distintas categorías de países de la región. Propone entonces que los países más beneficiados por el intercambio regional compartan con los menos beneficiados inversiones necesarias para asegurar una tendencia a un mayor equilibrio comercial multilateral entre las distintas categorías de países.

En varios aspectos este tema se sitúa en el centro mismo de la problemática contemporánea de la integración económica latinoamericana. Supone reconocer que los desequilibrios comerciales estructurales que existen entre los países más avanzados y los menos avanzados (en particular, los reconocidos como países de menor desarrollo económico relativo a escala regional, como pueden ser los incluidos en las categorías C y D de países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), son un serio obstáculo para los esfuerzos de integración y de expansión del intercambio comercial de la región. La inviabilidad de una cooperación económica basada en desequilibrios comerciales estructurales ha sido reconocida recientemente como uno de los puntos de partida de algunos acuerdos bilaterales suscritos entre países más industrializados, como por ejemplo, el de la Argentina con el Brasil. De allí la aceptación del principio del equilibrio comercial dinámico y de mecanismos de restablecimiento de los desequilibrios presentes en los acuerdos

entre estos dos países. Cabe señalar que ese principio y esos mecanismos también han sido aceptados en el ámbito más amplio de la ALADI.

Pero lo más significativo, en nuestra opinión, es que se reconozca que la disparidad de desarrollo dentro de la región, más que un obstáculo a la integración económica y a la expansión del intercambio, puede ser percibida como un factor dinámico que debe aprovecharse. En efecto, el hecho de que los países más avanzados industrialmente hayan desarrollado una capacidad exportable de bienes de capital, de tecnologías y de servicios, apta para satisfacer la demanda, en particular, del "mercado de proyectos" de los menos avanzados, revela la existencia de una situación de complementación de intereses que no existía en las primeras etapas de la integración latinoamericana y que puede servir de base para replantear una estrategia de cooperación económica y de negociación entre las distintas categorías de países de la región.

En efecto, el interés de los países de la región industrialmente más avanzados, por captar parte del poder de compra existente en el mercado de proyectos de los menos avanzados abre perspectivas a un camino que podría recorrerse en los próximos años y que podría producir una repercusión creciente en la expansión del intercambio comercial y en el desarrollo de una efectiva alianza económica intrarregional, sustento a su vez de la necesaria coordinación económica externa de América Latina. Recorrer tal camino supone desarrollar una decidida actitud de comprar en los países menos avanzados, facilitando el acceso efectivo de su oferta real en los mercados de los países más avanzados y a la vez, emprender un esfuerzo internacional de cooperar para el desarrollo de la oferta exportable y de la capacidad empresarial de los países menos avanzados. Este esfuerzo debería ser gradual y el horizonte temporal en el cual deberían plantearse metas cuantitativas de expansión comercial no debería ser inferior a diez años. Quizás en esta idea pueda residir la esencia de un profundo cambio conceptual y metodológico de la integración latinoamericana, expresión práctica de una auténtica solidaridad económica regional y campo propicio para la cooperación de los países industrializados con la región.

Los elementos esenciales de este enfoque, que sería complementario con los que en los planos bilateral, sectorial y subregional, están desarrollando los países latinoamericanos en materia de integración, podrían ser los siguientes:

- i) Aplicación sistemática por los países más avanzados de una política de estímulo a las importaciones originadas en los menos avanzados, a través de acciones tales como la eliminación amplia y efectiva de los gravámenes arancelarios y de las otras medidas restrictivas de efectos equivalentes.
- ii) Establecimiento de requisitos de origen que permitan preservar el verdadero sentido de las preferencias otorgadas, y que a su vez

estimulen la integración y la cooperación económica entre los países menos avanzados y entre sus agentes económicos (por ejemplo, cláusulas acumulativas de origen y medidas de estímulo a la cooperación interempresarial).

- iii) Creación de mecanismos de estímulo y de financiamiento de la inversión para el desarrollo de oferta exportable en los países menos avanzados, con la participación conjunta de los países más avanzados (a través de mecanismos como el del Acuerdo de San José, por el cual Venezuela y México establecieron la facilidad petrolera para los países de Centroamérica y del Caribe) y de sus empresas, de los organismos multilaterales de financiamiento del desarrollo, y de los países industrializados con marcados superávit de balanza de pagos.
- iv) Financiamiento del ajuste estructural y de la reconversión industrial, para facilitar la absorción de los costos crecientes que un enfoque de ese tipo podría significar para los países más avanzados de la región que abran en esta forma sus mercados.
- v) Financiamiento de los flujos comerciales y de los mecanismos multilaterales de pagos existentes, que a su vez deberían ser adaptados al enfoque propuesto, incluida la creación de una unidad monetaria latinoamericana creada sobre la experiencia acumulada en el Grupo Andino, de los estudios ya realizados por la ALADI y por diversas instituciones académicas, como la Fundación Mediterránea de la Argentina, y de la incipiente experiencia del "gaucho" entre la Argentina y el Brasil.

En relación con los puntos iii), iv) y v), sería crucial el papel que podría desempeñar la cooperación financiera internacional, respondiendo así a un planteamiento que debería originarse en los países más avanzados de la región y que para ellos significaría sin duda un serio esfuerzo de ajuste estructural y de solidaridad internacional para el desarrollo.

Para ser viable, este enfoque requeriría una gran energía política en favor de la integración regional. En años recientes, la estrecha asociación que los países más avanzados de la región han establecido entre las ideas de América Latina en torno a la democracia y la transformación económica demuestra que quizás ya estén dadas las condiciones para concretar fórmulas de integración que eran inviables en los tiempos en que Prebisch comenzó a reflexionar desde la CEPAL acerca de la racionalidad económica de los esfuerzos conducentes a la formación de un mercado común latinoamericano. Sin embargo, si se examinan con detenimiento los elementos antes mencionados se observará que todos ellos han estado siempre, de una manera u otra, implícitos o explícitos en los planteamientos originales de Prebisch.

Si se realizara una proyección de los posibles costos y beneficios de este enfoque para las distintas categorías de países de la región e incluso para el mundo industrializado, preocupado y afectado por la crisis del desarrollo latinoamericano, probablemente se confirmaría que los beneficios superen los costos en el mediano y largo plazo. Es evidente, sin embargo, que el enfoque no sería viable en las actuales circunstancias económicas y políticas de los países más avanzados de la región, sin un apoyo financiero internacional como el mencionado más arriba.

Finalmente, quiero señalar que tampoco sería eficaz el enfoque propuesto, si no fuera acompañado por una decidida política de apoyo a la participación de los empresarios en la expansión del intercambio comercial regional —en particular de los medianos y pequeños— por medio de adecuadas políticas macroeconómicas, acuerdos intergubernamentales con un razonable horizonte de estabilidad, y asistencia técnica, que permita mejorar sustancialmente la capacidad empresarial en materia de gestión de los negocios económicos internacionales. Dicha política debería ser canalizada a través de las organizaciones empresariales, los bancos de fomento y las cámaras binacionales de empresarios. La experiencia acumulada recientemente por iniciativas como la de LATINEQUIP, podría ser de valiosa ayuda para desarrollar la "ingeniería de negocios" que se requiere en la región, a fin de que un enfoque como el propuesto se concrete efectivamente en proyectos e inversiones.

Quizás el próximo encuentro presidencial del denominado Grupo de los 8 abra las puertas a un proceso en que planteamientos como el expuesto, motivados por el pensamiento de esa fuente inagotable de ideas que fue don Raúl Prebisch, puedan ser debatidos y en lo posible, concretados históricamente.

## 6. UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

*Javier Villanueva*

### A. Introducción

Las corrientes del pensamiento contemporáneo parecen coincidir en señalar que tanto los países desarrollados como las naciones en desarrollo están haciendo frente a una etapa de cambios profundos y de elevada incertidumbre. Estamos colocados en una verdadera línea divisoria de las aguas en la que, como es natural, el conflicto y la transformación se realimentan y se amplifican recíprocamente.

El desarrollo de las potencialidades de América Latina tal vez requiera, en un marco cambiante como el presente, la consideración de una nueva agenda en la que se consideren, en forma explícita, los problemas y tendencias existentes, sus incidencias en la región y los mecanismos más aptos para transitar con éxito este agitado fin de siglo.

Muchas de las tensiones que caracterizan a nuestros tiempos comenzaron a generarse hacia fines de la década de 1960. Las mismas tendieron a acentuarse en los años setenta, al añadirse a las presiones de fondo preexistentes, el colapso del Pacto de Bretton Woods y los efectos directos e indirectos de ambas crisis petroleras. La deuda del Tercer Mundo y los problemas de la interdependencia internacional así como su incidencia en el grado de real maniobrabilidad de la política económica independiente, han completado el panorama económico y sociopolítico de la época.

Algunos de los más importantes temas que persisten en el marco contemporáneo son la perdurabilidad de los poderes hegemónicos en un mundo de creciente globalización de los fenómenos; la práctica cada vez más difundida de la "negociación permanente", dentro de cada país y entre países; la configuración de mecanismos y condiciones de apoyo necesarias para llegar con mejores perspectivas a las mesas de negociaciones; la búsqueda de consenso y flexibilidad; la preocupación por la existencia, o el "desarrollo" —si fuera necesario— de sociedades más

“homogéneas” que faciliten el manejo de los cambios económicos y sociales; la búsqueda de convergencias “preestablecidas”, tanto en lo local como en lo internacional; y la distribución, equitativa o no, de los costos de los reajustes que van reclamando los cambios económicos y tecnológicos. La creciente incertidumbre que acompaña a todo lo antedicho, completa el complejo panorama actual.

Desde el punto de vista de los problemas relacionados más directamente con lo económico no han faltado tópicos. Así, se ha regresado una y otra vez a examinar entre muchos otros, temas tales como: la creciente competitividad internacional y las maneras de irse insertando adecuadamente en el marco externo de las economías; la extrema movilidad de recursos tales como el capital y el talento humano; las innovaciones técnicas en materia de producción, de organización (empresarial y geográfica) y de financiamiento; el cuestionamiento del Estado benefactor y la búsqueda de su reemplazo parcial por la acción solidaria de los entes privados; la desregulación y la descentralización de las actividades económicas; las transformaciones experimentadas o avizoradas en el comercio internacional; el manejo de la política macroeconómica y la interdependencia externa; el proteccionismo; la reciprocidad, los “clubes” de países; la oposición eventual de las “cuencas” oceánicas; la búsqueda de “intersticios” comerciales; la diferenciación tecnológica; las economías de escala y la flexibilidad productiva; la “subcontratación”; el papel de las pequeñas empresas y su relación con las *trading*, y la internacionalización del comercio de servicios.

Las corrientes político-sociales y económicas convergen e interactúan en nuestros días haciendo más compleja la realización de un objetivo que es perseguido por todos los países de la comunidad internacional. Es decir, el objetivo de lograr concretar el mayor crecimiento económico posible y permanecer lo más cerca que se pueda de la frontera tecnológica, y aun liderarla. En el objetivo señalado convergen, a menudo, la búsqueda de bienestar y de poder.

La lucha por absorber y retener capital, propio y externo, es naturalmente el componente obligado de estas aspiraciones. El desafío de atraer y retener el capital supone la creación de confianza, estabilidad y oportunidades claras de inversión. Pero, con mucha frecuencia ocurre, que el desarrollo económico y la transformación traen consigo estas ventajas, después y no antes de haberse iniciado la carrera del crecimiento. Por ello, el personaje más apetecido en la actualidad es el del empresario schumpeteriano, audaz incorregible por naturaleza. La dificultad es que el “superman” que concibió Schumpeter emergía por su imaginación innovadora y su coraje, sobre las aguas relativamente mansas del Estado estacionario, repetitivo y competitivo. Actualmente, debería brotar desde el estancamiento conflictivo, en que abundan las tensiones entre los grupos de interés, como lo ha descrito Mancur Olson. En este caso, si el conflicto no

bastara para intimidar al empresario schumpeteriano, seguramente amedrentará al inversor que debe acompañar a aquél.

La tarea de determinar las estrategias de desarrollo más aptas para llevarse las palmas en este formidable cotejo constituye el meollo de las preocupaciones que se van suscitando en nuestros tiempos.

### Los antecedentes de la década de 1960

Las presiones preexistentes en los años sesenta, muchas de ellas relacionadas con la expansión económica de la época, generaron cuerpos de doctrina y fórmulas de respuesta que, en muchos casos, sobreviven aún en la década presente. Los puntos en que se concentraban entonces las preocupaciones eran: a) el ascenso de los precios de las materias primas, en particular la alimentación; b) la expansión del Estado benefactor y en general del gasto, y la intervención estatal; c) la existencia de crecientes demandas por parte del trabajo organizado, y d) la presencia de diferentes grados de avance tecnológico entre los países industrializados.

Los tres primeros factores influían en definitiva en los costos y éstos en los precios y los beneficios. Las posibilidades de competencia internacional por la vía de la colocación de bienes de tecnología estándar se veían disminuidas para quienes soportaban las cargas aludidas, especialmente para los que no podían reducir las desventajas por la vía de la innovación tecnológica diferenciadora.

El enfoque de la tasa de crecimiento cero y de la contaminación tecnológica fueron algunos de los movimientos intelectuales que, desde un ángulo de observación pesimista, fueron surgiendo como respuesta a los fenómenos señalados. Entre las principales propuestas del enfoque comentado, cabe señalar la "autosuficiencia" en materia de abastecimiento de alimentos, la necesidad de contener los aumentos de población —que incidían finalmente en las disponibilidades de recursos—, la disminución en la difusión mundial de la industria —que absorbía materias primas— y la necesidad de regular en forma conjunta e internacional los avances tecnológicos que, a la postre, resultaban ecológicamente adversos.

Desde un punto de vista más operativo, las situaciones expresadas dieron lugar a la emigración de actividades industriales, a la "subcontratación" y, más adelante, a la esperanza de encontrar en las innovaciones tecnológicas las respuestas necesarias para escapar del estancamiento.

Con las crisis del petróleo, los conflictos derivados de la distribución del ingreso se generalizaron dando curso abierto a las presiones inflacionarias preexistentes. Los diferentes ritmos inflacionarios en un contexto en que ya no operaba el Pacto de Bretton Woods, contribuyeron a añadir elementos de incertidumbre a la atmósfera existente. Para completar la

imagen de la época convendría añadir a lo expuesto los temas relacionados con el reciclaje de los excedentes acumulados por los países petroleros.

### Principales respuestas a las tensiones preexistentes

A lo largo de los años, y especialmente desde comienzos de la década de 1970, pero con mayor fuerza en la de 1980, se fueron generando una serie de respuestas destinadas a enfrentar las preocupaciones preexistentes y las que se habían ido sumando posteriormente. Algunas de las formulaciones fueron concretándose en firmes realizaciones; otras se han mantenido con un pie en lo concreto y el otro en el campo de las afirmaciones normativas. Como quiera que sea, todas las propuestas mencionadas nos resultan muy familiares, ya sea porque se busca su concreción en nuestros días, o porque ya han iniciado el camino para su materialización en el futuro.

Algunos de los principales temas se anotan a continuación:

a) Se ha procurado mejorar las condiciones de seguridad en el abastecimiento de bienes primarios, ya sea por el incremento de la oferta local, o bien por la vía de la sustitución técnica; en los casos en que resultaba difícil expandir la oferta propia o sustituir materiales, se ha tratado de incrementar la seguridad del abastecimiento por la vía de la inversión directa. El incremento de la oferta local, mediante subsidios y apoyos estatales ha sido uno de los mecanismos más habituales en materia de productos alimenticios de origen agrario. Los excedentes exportables que se han acumulado por esta vía permitieron que algunos países lograran realizar avances considerables en el comercio internacional de estos tipos de bienes. La sustitución técnica, sobre la que se ha ido avanzando paulatinamente, pone realmente en cuestión las tradicionales ventajas comparativas de algunos países en desarrollo. En algunos casos, estos últimos lograron compensar las dificultades de acceso a los mercados así protegidos, incrementando las relaciones comerciales con otros países en desarrollo y con naciones del Este. La "diferenciación" del producto primario y la búsqueda de apoyo en los organismos multilaterales han sido también medios que se ha procurado arbitrar para contrarrestar las tendencias mencionadas.

b) Por el camino de la desregulación, la privatización y sobre todo la descentralización administrativa se ha tratado, por un lado de reducir el peso del Estado benefactor (y las cargas fiscales o el déficit que el mismo pudiera traer consigo) y del Estado regulador en general, y por otro lado, se ha procurado proporcionar mayor estímulo a la actividad privada, la que tendría así oportunidad y espacio mayor para su acción innovadora. En materia social, el Estado, en esta concepción, sólo se ocuparía de atender las necesidades básicas —salud, educación y vivienda— a los grupos menos privilegiados, incluidos los ancianos. La descentralización,

señalan, contribuiría a desplazar hacia la solidaridad social privada de grupos, (regiones, comunidades etc.) algunas de las actividades normalmente desarrolladas por el Estado benefactor de corte tradicional. Por otra parte, la descentralización tendería a aumentar la participación y la relación directa de los individuos con sus intereses locales, amén de que se reducirían las presiones de la burocracia. En materia de privatización, con frecuencia se ha apelado a la idea del "capitalismo popular" (distribución y/o venta de los activos de las empresas privatizadas entre los empleados y obreros de las mismas), a fin de reducir las tensiones que el proceso pudiera traer consigo.

Todas las fórmulas mencionadas se originan en los países industrializados, tanto en la experiencia directa, como en las concepciones teóricas que las han acompañado, aun cuando se han realizado también esfuerzos muy recientes de descentralización en algunos países socialistas. En América Latina muchas de estas preocupaciones se encuentran en el terreno de las discusiones normativas y en el de la determinación de si las fórmulas propuestas son aplicables localmente o no. Se teme que la ampliación de la descentralización y de la desregulación conduzcan rápidamente al desorden y a la desintegración. Pero, aun en los países en que se han originado estas proposiciones, las innovaciones señaladas sólo han avanzado a veces en forma limitada. A menudo, han quedado bloqueadas por las resistencias que las mismas han engendrado. Además, algunos de los extremos que ha traído consigo la desregulación han despertado las precauciones de muchos analistas. Como quiera que fuere, el debate y el campo para la acción están abiertos.

c) Los problemas de competitividad internacional, con presiones salariales persistentes y tecnología dada, condujeron a la adopción de estrategias encaminadas a contrarrestar las situaciones conflictivas que se fueron creando en algunos países avanzados. Estas estrategias son importantes en sí mismas, como también lo son sus efectos en los países en desarrollo.

i) Por un lado, se llevó adelante un proceso de absorción de mano de obra inmigrante, proveniente de países o regiones de menor desarrollo relativo. Estas prácticas cobraron importancia hacia fines de la década de 1960 y una parte de la de 1970 pero, sus efectos son observables aun hoy en día. La opción, que tuvo sus ventajas, también condujo a problemas de carácter político, social y cultural, que se fueron desarrollando con el tiempo y que, en algunas instancias hoy hacen crisis y hasta llegan a ser parte central de las fricciones internacionales. Ocurre con frecuencia que se hace difícil la asimilación de los recién llegados. En épocas de desocupación, éstos pasan a engrosar las filas de los que carecen de trabajo y deben ser auxiliados por el Estado. El tema de los grupos humanos homogéneos a que nos hemos referido previamente va tomando cierta notoriedad en el presente.

- ii) Otra de las alternativas en que se avanzó fue la de apelar a dos tipos de relocalización de las actividades manufactureras: la relocalización geográfica, dentro del propio país, y la relocalización internacional de actividades.

La difusión de ambas prácticas se hizo cada vez más amplia desde mediados de los años setenta en adelante. Las argumentaciones de apoyo a la "industrialización maquilera", la "subcontratación" y las pequeñas empresas distribuidas regional e internacionalmente, forman parte de la literatura económica contemporánea.

La relocalización interna consistió en dispersar tareas de producción industrial en distintas regiones de cada país. La "subcontratación" local promedio de pequeñas empresas (no sindicalizadas) que a menudo lograron acceso (directo o indirecto) a los mercados internacionales han sido manifestaciones del fenómeno mencionado. Ya se ha señalado que las pequeñas empresas a que se ha hecho mención (en Italia, o Japón, por ejemplo), pueden tener acceso a tecnologías flexibles, que permiten alcanzar la "diferenciación del producto" y responder con producción, en escala reducida, a las demandas especializadas. Las pequeñas empresas serían así, en la concepción existente sobre el tema, la contrapartida del "fordismo", que necesita economías de escala en bienes de producción masiva y concentración de la producción para que se puedan lograr los efectos económicos deseados. En algunas versiones del "modelo de la pequeña empresa", la relocalización interna va acompañada de la descentralización y de la reducción del Estado benefactor, procesos a los que ya se ha hecho mención. Así, la pequeña empresa supone para muchos la producción sin economías de escala, la descentralización de la producción y la "informalidad". Otro de los temas que acompaña al tema de la pequeña empresa es el que se relaciona con las empresas de comercialización (*trading companies*) y el apoyo financiero que reclama toda la operación indicada.

La relocalización internacional se orientó hacia el desplazamiento de la inversión directa en busca de países (o zonas de procesamiento de exportaciones) con abundancia de mano de obra en que se pudieran realizar actividades parciales del proceso productivo industrial, para su posterior exportación y/o ensamblaje en otra región, a menudo en la zona de origen del capital. La subcontratación internacional (la "fábrica global") fue creciendo y dando lugar a las estrategias de industrialización exodirigidas (en reemplazo de la sustitución de importaciones de los años precedentes) y al avance comercial y productivo de algunos países o zonas (especialmente adaptadas para ello), que recibieron el nombre de países recientemente industrializados.

Como en los casos de los temas mencionados previamente, no faltaron las críticas ácidas a este tipo de opción. En algunos casos se señaló que la dispersión de las actividades productivas de las empresas dejaban a éstas meramente como grupos estratégicos que compraban diseños, administraban las subcontrataciones internacionales, y adquirían insumos y socios en las empresas de comercialización. La "empresa vacía" ha pasado a ser uno de los temas centrales entre los que discuten lo acertado de la elección y los que sostienen la necesidad de mantener las actividades industriales acentuando la introducción de innovaciones técnicas. La emigración del capital y de las actividades industriales a menudo ha despertado reacciones antagónicas y proteccionistas en los países de origen del capital.

- iii) Otra de las alternativas examinadas y sobre la que se han hecho más recientes avances, por lo menos en cuanto a formulación, es la que se refiere a la necesidad de tratar de competir por medio de la innovación tecnológica rápida. El acortamiento del "ciclo del producto", la introducción de robots y de máquinas de control numérico, la innovación permanente, etc., son todas posiciones que se suelen mantener con firmeza. Así, la innovación tecnológica, como otras veces en la historia, aparece nuevamente como el camino más apto para encontrar las mejores oportunidades de lograr el crecimiento económico que todos reclaman. La empresa misma, se señala, debe recoger el guante. No sólo en los laboratorios o en los departamentos de investigación pueden concretarse los avances deseados; también dentro de la misma empresa, detrás de cada escritorio tal vez, deben aparecer los nuevos empresarios "emprendedores", innovadores. Las empresas que acepten y se organicen para enfrentar el desafío son las que lograrán desarrollar las deseadas ventajas "competitivas" y ganar la partida. El empresario schumpeteriano y el inversionista audaz que debe acompañar al primero para que las ideas se conviertan en realidades palpables, son las dos grandes esperanzas de nuestros tiempos y así lo entienden muchos analistas.

¿Qué educación debe proporcionarse al individuo para lograr el capital humano que sea más adaptable a las nuevas situaciones, más imaginativo para encontrar soluciones nuevas, más flexible para ajustarse a las circunstancias, y más comprensivo para captar los mensajes sutiles de la historia? La organización de la investigación, la movilidad del capital humano, el desarrollo de las capacidades competitivas, son todos temas que vuelven a aflorar repetidamente en el contexto que se está planteando.

Uno de los problemas que se suele relacionar con los temas de la innovación es que todo proceso de innovación crea actividades de "punta", pero deja a la zaga grupos de actividades que quedan, así, sin vigencia. En las primeras, domina el avance, la genialidad, el descubri-

miento, la renta de la innovación. En las segundas priman (con tecnología estándar) las economías de escala y los beneficios que de las mismas pudieran derivarse. Las primeras suponen especificidad, diferenciación, mercados particulares. Las segundas son esencialmente "fordistas", esto es reclaman mercados masivos para productos masivos. En ellas la innovación productiva se hace más difícil, pues son menos flexibles.

En general, esto ha llevado a una fragmentación del frente industrial en dos segmentos; uno en que predominan las industrias de punta que conquistan los mercados internacionales por la diferencia; otro en que debe promoverse la existencia de un mercado interno amplio y negociaciones adecuadas en el campo internacional para conquistar mercados. Los mercados internos de las industrias "fordistas" reclaman, para su expansión, alguna forma de mejoramiento en el ingreso de los eventuales compradores para que la demanda se amplíe. No es extraño encontrar en este sector las demandas más fuertes para que se amplíen los mercados internos con mayor protección, subsidios o estímulos, por ejemplo. En los países menos desarrollados, el paso de estas industrias a las que llamaríamos de punta es difícil. Si las industrias de punta de estos países se originan en la tecnología importada de los países más adelantados, las actividades son mucho menos de punta que lo deseado, aunque hay excepciones a esta aseveración. Si las industrias de punta lo son en virtud de las innovaciones locales, se supone la presencia de medios que permitan generar adelantos técnicos autónomos y la capacidad de absorberlos adecuadamente en el sistema productivo. El tema es de fondo y ha dado origen a discusiones de importancia en la definición de las estrategias de desarrollo más apropiadas para América Latina.

Sin embargo, existe además otro tema relacionado con las industrias de punta sobre el que conviene detenerse. En la medida en que estas industrias de punta (o industrias dinámicas, como a veces se las suele llamar) requieren para dar sus pasos iniciales algún grado de apoyo estatal (subsidios, protección, etc.), la pregunta que suele surgir es ¿cuál es el método adecuado para elegir las mismas? El apoyo requerido constituye normalmente una transferencia de ingresos. ¿Cuáles son los justificativos de dicha transferencia? ¿Cuáles son, en definitiva, las actividades que tienen más posibilidades de convertirse en éxitos económicos?

Finalmente, en la medida en que se introduzcan tecnologías para sustituir mano de obra o ciertas materias primas, la consecuencia esperable es que se alteren las ventajas comparativas de muchos países en desarrollo. Más aún, en la medida en que estos avances tecnológicos sustitutivos resulten exitosos, no sólo se reducirán las posibilidades de exportar, y por consiguiente los precios, sino que también se podría reducir la implantación de actividades industriales en los países recientemente industrializados originadas en los países industrializados. Sobre la relocalización internacional a la que ya se ha aludido, algunos autores

sostienen, precisamente, que lo que debe procurarse es evitar la emigración de las industrias. Al contrario, señalan, lo más oportuno es retenerlas y elevar la calidad tecnológica de las mismas. Por otra parte, se insiste, retener industrias implica retener servicios, ya que entre ambas actividades existen fuertes eslabonamientos. La reflexión sobre todos estos temas seguramente será recurrente en el futuro.

Las innovaciones tecnológicas (nuevos medios de comunicación, transmisión inmediata de datos, conexión con "redes" de información, y otras), unidas a una serie de importantes cambios concretados en el sistema financiero, han contribuido a que, en la década de 1980 se establecieran las bases de un verdadero y activo mercado internacional de capitales. Uno de los temas centrales de las innovaciones que se están registrando en la región señalada es el de la conversión de activos financieros en valores (*securitization*), fenómeno creciente en las actividades bancarias. Es decir, una proporción en ascenso de los flujos financieros internacionales (y aun dentro de los nacionales) va tomando la forma de transacciones en valores, que pueden ser bonos. En forma relativa, las actividades relacionadas con los préstamos van siendo desplazadas. Las causas de esta transformación —aparte de las posibilidades que otorgan los avances tecnológicos, especialmente en materia de comunicaciones— son múltiples. Por un lado, se señala, han aumentado las disponibilidades financieras de las unidades económicas (especialmente los fondos institucionales) y con ello se ha incrementado la necesidad de concretar inversiones. La participación de los valores en las carteras de las unidades económicas ha ido creciendo en forma manifiesta. Por otra parte, algunos de los países superavitarios del mundo como el Japón o la República Federal de Alemania, por ejemplo, prefieren mantener bonos antes que depósitos. También se menciona como causa de los cambios comentados el hecho de que dadas las dimensiones y dificultades de la deuda externa del Tercer Mundo, muchos bancos prefieren correr menos riesgos, procurando aumentar sus beneficios más por la vía de los aranceles que por la de los préstamos.

Como en los tópicos anteriores, las innovaciones aludidas han sido recibidas a veces con beneplácito, otras con reticencia y cautela. Por un lado, ha sido rechazada la eventualidad de que la existencia de una gran movilidad de capitales internacional conduzca, conjuntamente con la apertura de las empresas y de las bolsas de valores, al desarrollo de ofertas públicas de compra de carácter internacional. Por otra parte, las posibilidades de inversión transfronteriza han sido acogidas en forma positiva. La alta movilidad del capital y sus efectos en el tipo de cambio, así como los problemas de balance de pagos que pudieran generarse, también han sido considerados con precaución. Los temas expuestos seguramente han de recibir creciente atención y reflexión en los años próximos, a medida que las prácticas indicadas se vayan generalizando y extendiendo en forma creciente hacia y entre los países en desarrollo.

## El comercio internacional de servicios

En el comercio internacional también se han manifestado con vigor los vientos de cambio que arrecian en nuestros días. La dinamización de las ventajas comparativas, por medio del avance tecnológico (o del estilo), o por la vía de la voluntad, la organización y la decisión emprendedora de encontrar "intersticios" en los frentes comerciales externos, son temas que se debaten permanentemente en el campo del comercio entre los países.

Las "ventajas competitivas" de las empresas productoras y de comercialización constituyen, en esta línea de pensamiento, los factores esenciales para conquistar posiciones en esta materia. El proteccionismo, la reciprocidad, los entendimientos mutuos entre países, también forman parte de la escena contemporánea. La movilidad del capital, la transferencia de tecnología y la movilidad del capital humano, constituyen asimismo tópicos que se entrelazan cuando se examina el acceso a los mercados mundiales. El tamaño del mercado que se logra controlar y que permite el logro de economías de escala para concretar avances posteriores en materia de competitividad externa es frecuentemente objeto de preocupación por parte de los estrategas. Tamaño de mercado y economías de escala por un lado y "diferenciación de producto" y disfrute de cuasirentas monopólicas por otro, parecen ser los caminos más amplios para sacar mejor partido del intercambio internacional. La agricultura misma hace esfuerzos intensos para incorporar nuevas tecnologías y desarrollar productos que pudieran de alguna manera diferenciarse.

La promoción de actividades particulares que se espera que puedan ser bien colocadas en los mercados externos ha hecho que vuelva a asignarse énfasis a los temas vinculados con la teoría del bienestar y con las relaciones de ésta con el comercio internacional (subsídios, créditos promocionales, exenciones impositivas, compras del Estado, y otros).

El comercio compensado (*counter trade*) (con apoyo de las empresas de comercialización), ha sido otro de los temas que con frecuencia ha sido planteado en el contexto internacional. Sus ventajas, desventajas, limitaciones y condicionamientos aún no han sido discutidos con plenitud.

No podríamos concluir este examen del comercio internacional sin hacer referencia a los avances que en el mismo han registrado los servicios. Dichos avances no sólo han sido concretados, sino que tienen perspectivas de ampliación y profundización. Los servicios comprenden desde los tradicionales, como las finanzas, los seguros, los transportes y el turismo, hasta los más innovadores, como el asesoramiento de empresas, las comunicaciones, la construcción, la transmisión de datos e informaciones, la comercialización, los servicios de salud, la educación, etc. Las "redes" de servicios van constituyendo toda una nueva área para el estudio económico.

La comercialización internacional de los servicios presenta numerosos problemas analíticos y prácticos, la mayoría de los cuales, no sólo no han sido resueltos, sino que ni siquiera han sido discutidos. Por ejemplo, ¿cómo se determinan las ventajas comparativas en este tipo de intercambios? ¿Cómo se puede establecer por qué un país tiene ventajas en la "producción" de seguros y otros en las telecomunicaciones o en las empresas de la construcción? ¿Existen eslabonamientos necesarios entre los servicios y las industrias manufactureras, como aseguran algunos autores, de tal manera que el que tiene estas últimas en grado avanzado seguramente podrá tener las primeras con ventaja? ¿Cuáles son las reglamentaciones que habrá que superar para franquear este comercio y qué relación tienen las mismas con temas esenciales para la independencia de los estados? Estas y otras muchas preguntas que pudieran formularse están aún pendientes de análisis y de respuestas inequívocas.

### La integración económica de América Latina

El clima de crisis y de incertidumbre internacional que comenzó a tomar estatura desde el comienzo de la presente década hizo que en América Latina volviera a recobrar vigencia dinámica todo lo relacionado con la integración económica de la región. El intercambio intrazonal, que había ido declinando, se fue constituyendo, en forma creciente, en una alternativa de interés que se juzgó conveniente reexplorar. Otros factores, tales como la integración "escalonada", por acuerdos parciales; la integración como mecanismo para dar mayor apoyo a los países de la región frente a los embates y dificultades que pudieran crearse en el exterior, especialmente en relación con la deuda y con el acceso a los mercados de los países industrializados, como asimismo las tendencias internacionales a la regionalización y a la formación de "clubes" de países, más o menos oficiales, han contribuido a reactualizar las reflexiones sobre la integración latinoamericana y la voluntad de lograrla. La necesidad de dar apoyo a la industrialización de la región, frente a las dificultades que se han cernido sobre los mercados externos, seguramente también ha sido un motivo más para que la integración recobrara firme actualidad.

Una vez más, el examen de las ventajas y desventajas de la integración están volviendo a ser objeto de estudio. Desde el punto de vista de los beneficios, se han señalado las conveniencias políticas que podrían derivarse de la formación de una posición conjunta frente a los múltiples temas de preocupación que emergen del contexto externo.

En cuanto a los aspectos económicos ventajosos, se ha puesto una vez más énfasis en las economías de escala que pudieran generarse mediante la formación de mercados más amplios que los propios. También se ha señalado como algo deseable que la necesidad de coordinar las políticas económicas entre los países participantes probablemente con-

duzca a una estabilidad mayor que la que pudiera producirse si los países actuaran en forma aislada.

En cuanto a las desventajas, se ha vuelto a subrayar que la integración no necesariamente arroja resultados igualmente beneficiosos para todos los países participantes de la región desarrollados y menos desarrollados. Estos últimos suelen verse afectados por saldos negativos en la relación comercial, saldos que son difíciles de enjugar por triangulación externa, debido a la escasez de divisas, a la caída de los precios internacionales y el proteccionismo. Frente a estos problemas, se han planteado posibles caminos de compensación, como por ejemplo, la apertura unilateral por parte de los países más desarrollados, la realización de inversiones de estos últimos en los países deficitarios, especialmente en actividades destinadas a la exportación. Finalmente, se ha insistido en la posibilidad de lograr la creación de una unidad monetaria de uso intrarregional. Ciertamente, el debate de todos estos temas recién ha comenzado. Para completar el panorama, con toda seguridad se tendrá que volver a pensar en todo lo relacionado con los transportes, las comunicaciones, el almacenaje y la eliminación paulatina de las barreras no arancelarias, que suelen ser resistentes. El comercio compensado ha sido frecuentemente mencionado como mecanismo de interés en todo lo referente a la integración.

Si bien el interés en la integración se va despertando, también es cierto que el camino por recorrer es largo aún y las posibilidades de efectuar entrelazamientos extrarregionales (con países o "clubes" de países) y aun globales sigue siendo una alternativa digna de consideración.

Además de los señalados, existen algunos otros tópicos más específicos que seguramente han de ser objeto de atención, a medida que transcurra el tiempo. Por ejemplo, con frecuencia, se habla en América Latina de la necesidad de descentralizar y de dar apoyo a las pequeñas y medianas empresas (ya sea para la subcontratación o bien para producción de "bienes diferenciados y especializados"). En su mayor parte, la literatura existente en materia de integración económica ha puesto énfasis en las economías de escala, y por lo tanto en el desarrollo de actividades de producción masiva que la justifiquen. De insistirse en este enfoque, cabría preguntarse ¿cuáles son exactamente las condiciones y cuáles las características y contribuciones de la pequeña empresa a la integración? ¿Se trata acaso de reproducir regionalmente el arreglo internacional de las empresas grandes, aglomeradas en algunos centros y apoyadas logísticamente por las pequeñas empresas? ¿Se trata de reproducir el fenómeno de la aglomeración alrededor de algunos centros "fordistas" rodeados de una amplia cadena de proveedores menores? ¿O se trata de una cierta división del trabajo en que las pequeñas empresas conquistan mercados por la vía de las "economías de la diferenciación", mientras que las

grandes proceden por la vía de las economías de escala? ¿Cuál es el reparto de beneficios derivado de esta concepción? Estas preguntas, que aún no tienen respuesta, tarde o temprano han de despertar la atención de los analistas. También éstos tendrán que detenerse para examinar los peligros de desorganización que la creciente descentralización pudiera traer consigo, máxime si todos los participantes del juego latinoamericano no avanzaran con igual entusiasmo por el camino mencionado.

Suele insistirse, dentro de las concepciones presentes de América Latina, que en la región existe heterogeneidad entre países y entre sectores. Por ello, se ha puesto énfasis en la necesidad de mantener criterios selectivos en las opciones de política económica. Como ya se ha señalado, esto da origen a controversias acerca de las razones específicas de cada opción, es decir, acerca de las justificaciones de cada decisión preferencial, sobre todo cuando esas decisiones representan desventajas adicionales para terceros (países, consumidores, empresas, y otros). El establecimiento de criterios objetivos sobre estos temas parece requerir esfuerzos especiales de análisis que habrá que realizar.

Otros aspectos del desarrollo económico de la región que no resultan soslayables son por un lado, los que se relacionan con el intercambio de los servicios regional e internacional en general y por otro, aquellos que se relacionan con el desarrollo tecnológico (¿nacional o compartido intrarregionalmente?) y con el grado en que éste pudiera ser generado autónomamente por la región o emprendido mediante transferencias del exterior.

### **Integración y tendencias internacionales**

Finalmente, las posibilidades de integración de un mundo en que pueden estar manifestándose tendencias fuertemente globalistas o hacia la formación de tratos "preferenciales" y acuerdos de "simpatía mutua", y otros, requieren serias reflexiones sobre las combinaciones estratégicas que pudieran irse presentando a nivel mundial en el futuro. Para América Latina surgen múltiples preguntas acerca de las posibilidades de integración, globalización, apertura controlada con sustitución eficiente de importaciones, y acuerdos por países hacia dentro y hacia fuera de la región. Como quiera que sea, será difícil concretar el desarrollo económico deseado en forma razonablemente exitosa, si no se logra estimular el ahorro local, y atraer capital externo e inversión productiva. Mal se podrá avanzar si no se tienen más claras expectativas e hipótesis adecuadamente respaldadas acerca de la posible evolución del marco externo, es decir, de las tensiones internas y de las relaciones entre uno y otro. Cabe entonces preguntarse ¿cuál es el resultado final de la pugna entre los países industrializados? ¿Integración globalista, desintegración o interdependencia manejable? ¿Quiénes cargan con el peso de movilizar la

“locomotora” occidental? ¿Existen realmente tensiones entre los países de las cuencas del Atlántico y del Pacífico? Si existen, ¿en qué forma pueden afectar al avance económico de América Latina? ¿Crisis, recesión, ajustes moderados? ¿Universalización de los mercados de capitales o situaciones intermedias, “negociadas”? Los interrogantes vuelan desde distintos ángulos.

En un mundo en que todos tienen que ser comercialmente superavitarios por las razones que sean, se hace difícil la continuidad de la concordia, salvo que los acuerdos logren imponerse a los impulsos mercantilistas.

Por todo lo dicho, parecería difícil poder tomar decisiones acertadas en forma aislada, sin tener una idea clara acerca del contexto general en que las mismas quedarán insertas. Las reflexiones basadas en el equilibrio parcial siempre han sido engañosas. Ahora, suponer que “todas las demás cosas permanecen igual” no solamente es falaz, sino peligroso.

En estas condiciones, la flexibilidad y la información objetiva y profunda son las claves para elegir los caminos más adecuados, las estrategias más oportunas y las condiciones más propicias, es decir, más “razonables” para negociar. La inducción mutua de desequilibrios puede ser una peligrosa tentación en la que a veces tal vez se incurra. Otras veces, la tensión conducirá al delirio (ideológico, de las drogas, o de las armas) y éste nutrirá aquélla. Paradójicamente, los que logren mantener la paz interna, y la externa, serán probablemente los que en última instancia triunfen en esta lucha, en esta carrera a la que todos estamos lanzados por el desarrollo económico y la supervivencia (o preeminencia) tecnológica. En América Latina, el doble peso de la deuda externa (la transferencia internacional de ingreso y las tensiones que generan la pobreza y la distribución interna del ingreso) ha contribuido a restarnos visión para captar las tendencias más generales del marco externo. Quizás ha llegado la hora de comenzar a plantearnos la elaboración de una nueva agenda para el examen de los problemas y posibilidades de la región.

#### Referencias bibliográficas

Bitar, Sergio (1985): *Industrialización y crisis económica externa en América Latina*, Colección Estudios, CIEPLAN, Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Crisis y desarrollo económico en América Latina y el Caribe*, Revista de la CEPAL, Nº 26 (LC/G.1350). Santiago de Chile, agosto.

— *Las perspectivas de la economía internacional y el futuro de América Latina y el Caribe* (LC/R.496(Sem.34/3)). Santiago de Chile.

Coulbois, Paul (1982): *Le système monétaire international face aux déséquilibres*, París.

- Cuddington, John T. (1986): *Capital Flight: Estimates, Issues and Explanations*. Princeton Studies in International Finance, Nº 58, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University. Diciembre.
- Esser, Klaus (1985): La transformación del modelo de industrialización en América Latina, *Revista de CEPAL*, Nº 26 (LC/G.1350). Santiago de Chile.
- Fishlow, Albert (1985): El estado de la ciencia económica en América Latina. *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1985*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Flórez E., Luis G. y Alfredo Fuentes H. (1986): Posibilidades de una nueva estrategia de industrialización, *Economía colombiana*, Nº 187-188. Noviembre, diciembre.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton Nueva Jersey, Estados Unidos.
- Grunwald, Joseph (1984): Algunas reflexiones sobre la integración industrial en América Latina. J. Núñez del Arco, E. Margain, y R. Cheno, *La integración latinoamericana en la década del ochenta*. Buenos Aires: BID-INTAL. Marzo.
- Langoni, Carlos Geraldo (1985): *A crise de desenvolvimento: uma estratégia para o futuro*. Rio de Janeiro.
- Lietaer, Bernard (1981): *Le grand jeu Europe-Amérique latine*, París.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Peñaranda Castañeda, César (1984): *Evaluación y perspectivas de la integración económica en América Latina*, Buenos Aires: INTAL.
- Rosecrance, Richard (1986): *The Rise of the Trading State*. Nueva York.
- Urrutia, Miguel, *Latin America and the crisis of the 1980's*, París: OCDE.
- Villanueva, Javier (1983): América Latina y la nueva situación mundial, Documento de trabajo, Nº 9, Buenos Aires, CEPAL, Oficina de Buenos Aires (versión preliminar).

## **7. ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA**

*Gert Rosenthal*

El presente ensayo, elaborado para un seminario en homenaje al Doctor Raúl Prebisch organizado por el Instituto para la Integración de América Latina, contiene en su primera parte un apretadísimo diagnóstico del estado actual de las economías de la región. En su segunda se formulan algunas apreciaciones sobre las perspectivas para el resto de la década. En su tercera y última parte se examinan las opciones que enfrenta la región para retomar la senda del desarrollo, en el contexto de un panorama internacional incierto.

### **1. Los dilemas actuales del desarrollo en América Latina y el Caribe**

No obstante la diversidad de situaciones que se da en la América Latina y el Caribe contemporáneos, la evolución de casi todas las economías de la región en lo que va del presente decenio se ha caracterizado por un rasgo común: los importantes avances logrados en las décadas pretéritas se han visto truncados en un ya prolongadísimo período recesivo, acompañado de persistentes desequilibrios y de un creciente deterioro en los niveles de bienestar de amplias mayorías de la población. Enunciado en su expresión más sencilla, ese estado de cosas se debe a que, desde los inicios de los años ochenta, y por diversas razones que se enumeran a continuación, esos países no han logrado generar las divisas suficientes para financiar un ritmo de importación compatible con tasas de crecimiento global aceptables, ni para la gran mayoría de los países, superiores a los ritmos de expansión demográfica.

A dicho fenómeno contribuyeron: primero, la evolución adversa de la demanda mundial de los productos primarios que constituyen el grueso

de las exportaciones de la región; segundo, el creciente peso del servicio de una abultada deuda externa, magnificado por los niveles excepcionalmente elevados de las tasas de interés internacionales durante la mayor parte del período, y, tercero, la abrupta caída de los niveles de nuevo financiamiento externo, agravada por el comportamiento procíclico del capital privado (contracción en la inversión extranjera directa y aumento de la fuga de capitales privados de la región). Esos tres factores, obviamente, están muy interrelacionados y sus efectos se refuerzan mutuamente. En muchos casos, las medidas de política económica adoptadas para enfrentarlos fueron tardías o insuficientes; en algunos casos, especialmente cuando se permitió una fuerte sobrevaluación de la moneda nacional, a la postre resultaron contraproducentes. Sea como fuera, el hecho es que en 1986, cuando el índice medio de la relación de precios de intercambio para la región alcanzó sus niveles más bajos desde 1930, se dio una situación perversa: simultáneamente América Latina y el Caribe transfirieron recursos financieros al exterior por montos cercanos al 5% de su producto interno bruto.

Este último hecho también explica, en gran parte, la fuerte contracción en los niveles de inversión, experimentada por los países de la región tanto en términos nominales como en relación al producto interno bruto, con lo cual no sólo se encuentra comprometida la capacidad de crecer en el corto plazo, sino también la de transformar y ampliar la capacidad productiva de modo que permita una expansión económica sostenible de mayor aliento. En algunos casos, la contracción ha sido de tal magnitud, que hasta cabe dudar que se esté reponiendo el acervo de capital existente. Reflejos de lo anterior son la creciente obsolescencia y deterioro, en muchos países, de la planta productiva, de la infraestructura física y social, y del parque automotriz y de transportes en general.

También al parecer ocurre algo análogo con los recursos humanos de la región, no obstante los considerables avances registrados en la educación y la salud en los treinta años de posguerra. La población latinoamericana y del Caribe constituye hoy el principal activo de que los países disponen para enfrentar el futuro. Con todo, en lo que va de la presente década, los elevados niveles de desempleo y de subocupación, así como la contracción de las remuneraciones reales registradas en muchos países, han agravado el panorama de la pobreza extrema en la región, además de afectar adversamente a amplios estratos de la población que viven por encima del umbral de la pobreza. Existe alguna evidencia, en efecto, de que como parte de ese panorama se ha registrado un aumento en los índices de desnutrición,<sup>1</sup> fenómeno al cual en la mayoría de los casos se suma un claro deterioro en el suministro de los servicios sociales.

En el mismo orden de ideas, la necesidad de mantener o elevar las exportaciones, y el imperativo de la sobrevivencia, han tenido un costo, quizás elevado, en términos ecológicos y ambientales. Así, la explotación

irracional de algunos de los recursos naturales de la región ha puesto a prueba sistemas agroecológicos; las manifestaciones más claras de ello se encuentran en los conocidos fenómenos —al parecer acentuados en años recientes— de la erosión, la deforestación y la desertificación. Asimismo, se ha registrado un marcado deterioro en la calidad de la vida en muchas de las grandes urbes metropolitanas de la región, en parte como reflejo de la contracción de los gastos sociales y del mantenimiento de la infraestructura urbana antes referida.<sup>2</sup>

Desde luego, las tendencias recesivas descritas no han sido uniformes, ni en el tiempo ni entre países. Más bien, durante los últimos años esas tendencias ocasionalmente se han interrumpido: a veces, como resultado de la aplicación de medidas internas tendientes a mitigarlas, y otras, como resultado de fenómenos externos (por ejemplo, eventuales repuntes en el precio de determinado producto básico) que provocan un respiro, las más de las veces breve, para los países productores del mismo. También se registraron algunos avances, incluso espectaculares, en la aplicación de programas de estabilización; pero aquellos frecuentemente resultaron efímeros, especialmente ante la evolución, siempre imprevisible, de las expectativas de la población. Dicho de otra manera, hasta ahora, y para la mayoría de los países de la región, ni la recuperación económica ni el ajuste y la estabilización han sido fenómenos sostenibles, ante el peso de los rezagos acumulados y de los obstáculos que se enfrentan.

Así, en efecto, la llamada crisis económica de los años ochenta está lejos de haberse superado. Para la región en su conjunto, el producto interno bruto por habitante fue casi 8% inferior a finales de 1986 que a principios de la década; únicamente cuatro países lograron leves aumentos en ese indicador. Del otro lado de la escala, siete países registraron descensos de 15% o más. Al mismo tiempo, el coeficiente de inversión pasó de casi 24% en 1980 a menos del 16% en 1986, mientras que la distribución del ingreso, de por sí muy desigual a inicios de los años ochenta, tendió a empeorar, justamente cuando, en el ámbito político, se produjo una tendencia hacia sistemas más plurales y participativos, acompañados de demandas concretas hechas a gobiernos por parte de diversos grupos representativos de los estratos de menores ingresos. En cambio, transcurridos al menos cinco años de singulares esfuerzos de ajuste y estabilización —cuya corrección supuestamente sería la contrapartida de los sacrificios inherentes a los programas de política económica aplicados— en la mayoría de los casos no se han superado los desequilibrios fundamentales. Esos desequilibrios se reflejan, por un lado, en déficit crónico en la cuenta corriente de los balances de pagos (no así en la cuenta comercial, dada la contracción del nivel de las importaciones de bienes y servicios), y, por otro, en los procesos inflacionarios que persisten en muchos países de la región.

De otra parte, el legado de la crisis de los años ochenta se suma a las insuficiencias del desarrollo latinoamericano y del Caribe de los decenios anteriores, entre las que se destacan el estilo concentrador o al menos excluyente del crecimiento, la consabida vulnerabilidad externa de las economías, y la insuficiente articulación de los sistemas productivos y sus rezagos tecnológicos.<sup>3</sup> Más preocupante aún, la región se enfrenta a profundas transformaciones en la economía mundial, que entrañan cambios en las ventajas comparativas históricas. Tales cambios normalmente van en detrimento de aquellos países que se han especializado en la exportación de productos básicos o manufacturas en cuya producción se emplea mano de obra de bajo costo.<sup>4</sup> Por añadidura, las perspectivas del desempeño de la economía mundial en los próximos años, como reflejo de la evolución de las economías nacionales cuya ponderación es mayor en el contexto internacional, son, en el mejor de los casos, inciertas, como se destaca enseguida.

Así, los países de la América Latina y el Caribe enfrentan, en la víspera del siglo XXI, una monumental tarea, que incluye superar el cúmulo de rezagos e insuficiencias generados durante los años ochenta y revertir las trayectorias antes descritas; defender y fortalecer la reciente tendencia hacia sistemas más democráticos y participativos como uno de los ingredientes vitales de cualquier proceso de desarrollo; consolidar los avances logrados en la vasta mayoría de los países durante las tres primeras décadas de posguerra y corregir las fallas advertidas, y adaptarse a las nuevas circunstancias de una economía internacional en continua evolución.

Todo lo anterior debe realizarse superando serios obstáculos y restricciones. Entre ellos destacan el efecto perverso que tiene el servicio de la deuda externa sobre la capacidad de importar y sobre la capacidad de financiar la inversión; en términos más generales, la contracción en la disponibilidad de financiamiento externo; la lenta capacidad de adaptación a las características nuevas —y, para América Latina y el Caribe, en general difíciles— de la economía internacional; las enormes dificultades con que tropiezan la diversificación y ampliación de los sectores exportadores, y la creciente presión de las demandas sociales insatisfechas o largamente aplazadas, ante las estrecheces que condicionan las finanzas públicas, sobre todo en el contexto de sociedades más participativas que exigen consenso para la acción.

## 2. Las perspectivas de corto y mediano plazo

Parecería que los factores adversos que han influido en el sector externo de la vasta mayoría de los países de la región desde 1981 continuarán presentes, en mayor o menor grado, al menos en lo que resta de los años ochenta. Así, y en primer término, diversas fuentes que se dedican a

estudios prospectivos coinciden en vaticinar tasas de expansión económica muy pausadas para las economías del centro durante los próximos tres a cuatro años. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, estima que las siete economías industrializadas principales crecerán a un ritmo inferior al 3% anual entre 1987 y 1991.<sup>5</sup> La Secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha llegado a estimaciones similares.<sup>6</sup> El Banco Mundial, por su parte, no formula pronósticos, sino examina "escenarios alternativos", cada uno con un conjunto de requisitos en materia de política económica de parte de las principales economías industrializadas, y de una plataforma mínima de condiciones en materia de cooperación internacional. Aún el escenario más favorable, sin embargo, prevé tasas de expansión inferiores a las logradas durante el período 1960-1975.<sup>7</sup>

La conclusión más realista que se puede extraer de todos los trabajos citados, en consecuencia, es que para los próximos años el comercio internacional también crecerá a tasas pausadas; incluso continúa latente el peligro que de no resolverse la relación asimétrica en las corrientes comerciales entre Estados Unidos y Japón, por un lado, y Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, por otro, se desaten medidas unilaterales que podrían redundar en un abrupto descenso del comercio internacional.

En segundo lugar, como se sabe, el grueso de las exportaciones de América Latina y el Caribe se integra por productos básicos e hidrocarburos, cuya demanda en el mercado mundial evolucionará a ritmos aún más pausados que el comercio total. Ello, como lo revelaron las experiencias de los últimos tiempos, no sólo refleja la conocida baja elasticidad-ingreso de la demanda para muchos de esos productos, sino que también alteraciones fundamentales en patrones de demanda derivados de cambios en los hábitos de consumo y de transformaciones tecnológicas. Así, se ha producido un desplazamiento de la demanda de alimentos y bebidas con elevado contenido de calorías o carbohidratos, y se han sustituido ciertos minerales por sucedáneos de menor costo, o en todo caso por bienes elaborados haciendo uso menos intenso de aquéllos.

Por añadidura, tanto a las exportaciones tradicionales como a las no tradicionales de la región les es cada vez más difícil el acceso a los países industrializados. En algunos casos enfrentan la competencia de productos agrícolas fuertemente subsidiados por algunos gobiernos de aquellos países; en otros, deben superar barreras arancelarias y, lo que es más importante, no arancelarias, cuya proliferación se ha acentuado en los últimos años.<sup>8</sup>

Con todo, no se desea dejar la impresión de que la región se enfrenta a obstáculos insalvables para rescatar el dinamismo tradicional de su sector exportador, sino subrayar, por un lado, los límites que impone la demanda externa a la generación de divisas, sobre todo aquella de los

bienes primarios, y por otro, la magnitud del esfuerzo prolongado en el tiempo que deberán hacer los países de la región para acceder exitosamente a mercados foráneos en el mediano plazo.

En tercer lugar, es altamente improbable que durante los años venideros los países de la región tengan la ocasión de movilizar financiamiento externo neto en magnitudes comparables a las históricas. Dado el comportamiento procíclico del capital privado, es relativamente poco lo que cabe esperar de la inversión directa, mientras que la banca privada, por razones obvias, difícilmente estará dispuesta a arriesgar recursos mucho más allá de las reestructuraciones obligadas. Por su parte, los organismos financieros multilaterales enfrentan dificultades para reponer y elevar su capital —esa ha sido la suerte del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo— y cabe anticipar una creciente condicionalidad en el uso de los escasos recursos disponibles para los países de la región. Un menor acceso de estos países al financiamiento externo, con posibilidades de que ese financiamiento pueda convertirse incluso en un flujo neto negativo, tiene grandes repercusiones sobre la viabilidad de rescatar niveles de inversión compatibles con tasas de expansión económica aceptables.

También hace que el grueso de la tarea de elevar el acceso al financiamiento externo recaiga sobre el conjunto de medidas que se encuentren para aliviar el peso del servicio de la deuda externa existente. El sistema de reestructuraciones periódicas de los vencimientos de un año, o de varios años, complementadas con recursos adicionales, evidentemente, no ha resuelto el problema. Han surgido entonces nuevas modalidades de encararlo —capitalización de la deuda, acuerdos de recompra, pagos en especie, bonos de salida— pero sin resolver hasta ahora la cuestión de fondo: que la mayoría de los países de la región destinan una elevada proporción de las divisas que generan sus exportaciones, y una proporción aún mayor de su ahorro territorial, al servicio de la deuda, impidiendo ritmos mayores de importación y de inversión. Las modalidades que se encuentren para mitigar este obstáculo al crecimiento y a la inversión, constituirán la principal fuente de recursos financieros externos, aunque se trate de una fuente indirecta.

En cuarto lugar, algunos de los fenómenos que se vienen describiendo —la integración de los mercados financieros y la evolución del comercio internacional— se relacionan de manera inextricable. La articulación entre financiamiento y comercio tiene una expresión muy peculiar en los países de la región, ya que incide en las tasas de interés que se pagan sobre la abultada deuda externa.

Finalmente, ya es un lugar común afirmar que el mundo se enfrenta a una nueva revolución industrial, a base de innovaciones tecnológicas en campos tan diversos como la biotecnología, la cibernética, el desarrollo de nuevos materiales y la robotización, y de aumentos significativos en la

productividad de algunos servicios. Estas innovaciones sin duda alterarán las ventajas comparativas a nivel internacional, y así como entrañan riesgos, también ofrecen oportunidades para los países de la región. Sin embargo, cabe sospechar que la mayoría de estos países aún no ha logrado aprehender las implicaciones de los cambios en curso, ni mucho menos mejorar su capacidad de adaptación a circunstancias que tienden a modificarse rápidamente.

En síntesis, al parecer el ambiente económico internacional para los países de América Latina y el Caribe no mejorará significativamente durante los próximos años, e incluso podría empeorar en relación a las circunstancias particularmente adversas que han prevalecido desde 1981, de no resolver la principal economía industrializada sus propios desequilibrios a nivel macroeconómico.<sup>9</sup>

### **3. Enfoques alternativos para abordar la crisis y el desarrollo**

Superar la crisis y retomar el desarrollo sostenido en los países de América Latina y el Caribe es, hoy por hoy, el tema de mayor prelación en la agenda del quehacer regional. El cómo abordar ese desafío ha sido objeto de encontrados debates de tipo conceptual, ideológico, instrumental y procesal. Durante los primeros años de la crisis, e incluso desde el decenio precedente, ello dio lugar a cierta polarización en los puntos de vista sobre el particular. (Este último fenómeno también reflejó, al menos en parte, el debate vigente en algunas sociedades industrializadas sobre supuestos excesos cometidos en décadas pretéritas en el suministro de servicios sociales y en la intervención del Estado en la economía.) En el marco de esa polarización, se retomaron antiguas polémicas sobre temas como las supuestas virtudes de las señales del mercado en contraposición a las decisiones administrativas del Estado, los beneficios de una plena integración a la economía mundial en contraposición a la protección del mercado interno, y la supuesta eficiencia de los agentes privados frente al supuesto burocratismo de los agentes públicos.<sup>10</sup> Los argumentos en uno u otro sentido en torno a estos temas definieron la polarización aludida.

Fue así como a partir de 1982, se ensayaron en América Latina y el Caribe las más diversas fórmulas para abatir la crisis, incluyendo tanto las ortodoxas como otras de corte heterodoxo. Sin embargo, como se dijo, ante el enorme peso de los obstáculos a la recuperación —en especial aquéllos que limitaban la capacidad de importar—, unos y otros de esos ensayos en general rindieron magros resultados, al menos de aquéllos sostenibles en el tiempo; las pocas excepciones a esta afirmación son precisamente las que no se orientaron por marcos conceptuales rígidos y preconcebidos. Esto permite concluir que la propia rebeldía de la crisis a soluciones eficaces demostró que no basta confiar en fórmulas universa-

les; por el contrario, como se dijo, las pocas experiencias relativamente exitosas se caracterizaron por el realismo y pragmatismo con que se formularon y aplicaron las políticas económicas.

También se ha producido en la región un debate sobre la responsabilidad relativa del esfuerzo interno frente a los fenómenos provenientes del sector externo, tanto en el origen de la crisis como en la manera de enfrentarla. Ese debate ha sido, en gran parte, estéril. En efecto, así como el origen de la crisis se encuentra en una combinación compleja de factores de origen interno y externo, su superación deberá encontrarse en una combinación de políticas de desarrollo impulsadas en el marco de un entorno económico internacional mejorado. Dicho de otra manera, si bien no sería realista ni conveniente para los países de la región esperar que la solución de la crisis provenga de afuera, tampoco es dable pensar en una recuperación sostenida sin que los países de la región tengan un mayor acceso a divisas para financiar tanto sus importaciones como la inversión necesaria para modernizar sus economías. En consecuencia, el tema de la cooperación multilateral continúa siendo vital en esclarecer el alcance y la profundidad del proceso de desarrollo de los países de la región, dados los múltiples y variados vasos comunicantes entre éstos y la economía internacional.

En cuanto a este último aspecto, cabe admitir que, en una primera aproximación, y precisamente debido a la tenacidad de la crisis, hoy podrían existir mayores áreas de convergencia que antaño entre distintos gobiernos del centro y de la periferia sobre algunas orientaciones de tipo general referidas a la política económica. Entre éstas cabe mencionar: que el ajuste no por fuerza debe ser recesivo, y que más bien los países de la región sólo podrán abordar los obstáculos al desarrollo y en especial el servicio de su deuda externa, en un contexto de crecimiento;<sup>11</sup> que la industrialización tiene un papel vital que jugar en la modernización y en la transformación de las estructuras productivas;<sup>12</sup> que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para lograr mejoras en la distribución del ingreso y el abatimiento de la pobreza extrema; y que en la formulación de la política económica corresponde combinar la innovación nacida de las peculiaridades y realidades de cada país con un respeto básico por el límite a los desequilibrios macroeconómicos fundamentales. Si bien persisten importantes divergencias respecto a cómo acceder al cumplimiento de esas orientaciones, pareciera haber una plataforma mínima sobre la cual sería factible redefinir las responsabilidades que corresponden a los países en desarrollo, y aquellas que corresponden a los países industrializados, de manera de acceder al objetivo de lograr una expansión sostenida de la economía mundial, en beneficio de todas las partes.

Resulta relativamente fácil identificar al menos las áreas temáticas que resaltarían en este ejercicio de definición de responsabilidades, las

cuales podrían constituir la agenda para la recuperación y el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Así, por ejemplo, con las diferencias de grado y contenido que marcan las características peculiares de cada país, en general se podría convenir que para retomar el desarrollo será necesario que el esfuerzo interno propenda a cumplir al menos cuatro requisitos, los que se enumeran a continuación.

En primer término, será necesario atenuar los principales desequilibrios macroeconómicos, mediante políticas de ajuste expansivas y la aplicación de políticas eficaces de estabilización.<sup>13</sup>

En segundo lugar, se impone la modernización de las estructuras productivas. Trátase de otra manera de invocar la ineludible necesidad de elevar la productividad; diversificar y ampliar la capacidad productiva, sobre todo en áreas de excelencias susceptibles de convertirse en núcleos dinámicos de expansión, y alcanzar formas de organización productiva más competitivas en el ámbito interno e internacional. La transformación de las estructuras productivas corresponde claramente al esfuerzo interno; hace al diseño de la política macroeconómica, y precisa vencer inercias de tipo estructural e institucional. Sin duda, es una tarea compleja, multifacética y de largo aliento, que no admite, como se dijo, paradigmas universales. Lo único que se puede adelantar es lo poco plausible que resultaría pensar que aquellos factores que, con ponderaciones distintas, determinaron el dinamismo de las economías de América Latina y el Caribe en los treinta años de posguerra (es decir, la rápida expansión de la demanda externa de los productos básicos que la región produce; la movilización de ahorro neto externo asociado en parte a crecientes niveles de inversión pública y un vigoroso proceso de industrialización a base fundamentalmente de la demanda interna y regional) estarán capacitados para mantener esa trayectoria en el futuro. De hecho, tal trayectoria se interrumpió en los años ochenta, y todo apunta a que la recuperación deberá construirse sobre un aprovechamiento más eficiente de lo que ya existe y un rápido desarrollo de nuevas actividades con potencial dinámico.<sup>14</sup>

En tercer lugar, la transformación de las estructuras a su vez plantea otro requisito: el de elevar los declinantes niveles de inversión, tanto en instalaciones fijas como en el desarrollo de los recursos humanos de la región. Este requisito no se puede cumplir sólo a base de esfuerzos internos, ya que se liga indisolublemente a la movilización de ahorro externo o, si cabe, a una reducción de la transferencia de ahorro interno hacia el exterior. Sin embargo, las acciones internas son fundamentales, tanto en lo que se refiere a la política macroeconómica como a aspectos de orden institucional, siempre con el propósito de elevar el ahorro interno. Al respecto debe además evitarse el derroche de recursos que significa cierto tipo de gasto: para el sector privado, en determinados bienes como resultado de la diferencia cada vez menor en los patrones de consumo a

nivel internacional; y para el sector público, en ciertas actividades no vinculadas al desarrollo, y particularmente aquellas relacionadas con el armamentismo.

Finalmente, existe creciente conciencia de la necesidad de lograr un desarrollo más equitativo que el histórico, aun en detrimento de tasas de crecimiento óptimas. Los argumentos en favor de una mejor distribución del ingreso en el proceso de desarrollo son bien conocidos. A esos se suman hoy el cúmulo de rezagos en materia social y económica después de más de cinco años de estancamiento o retroceso en la mayoría de los países, y especialmente el carácter crecientemente participativo de muchas sociedades, lo que acrecienta la capacidad de distintos grupos de presionar en favor de demandas concretas para elevar su nivel de bienestar.

El cumplimiento de cada uno de estos requisitos se vería facilitado por la cooperación intrarregional, básicamente con los diversos arreglos de integración económica entre grupos de países homogéneos. Dicho de otra manera, la integración es funcional a la recuperación y el desarrollo de los países de la región y debería constituirse en una pieza vital que contribuya a ese propósito. Las ventajas de la cooperación en áreas como la aplicación de tecnologías, el desarrollo de capacidad empresarial y el establecimiento de empresas conjuntas son tan evidentes que no ameritan mayor comentario, mientras que el régimen de competencia y algún grado de especialización que ha surgido al amparo del comercio intrarregional habrán de contribuir a un mayor nivel de competitividad de las manufacturas de la región en el mercado internacional.

Por otra parte, existen tres requisitos centrales vinculados con el entorno internacional que coadyuvarían a los esfuerzos internos de los países de América Latina y el Caribe de acceder al desarrollo. Estos son:

a) Un ordenamiento del comercio internacional más transparente que el que rige en la actualidad. No obstante los esfuerzos desplegados por la mayoría de los países de la región para diversificar sus exportaciones, frecuentemente deben enfrentarse a resistencias de diversa índole para penetrar mercados, en especial de los países industrializados. En algunos casos, por ejemplo, deben competir con productos sucedáneos, subsidiados por los gobiernos de aquellos países; en otros deben vencer barreras arancelarias y no arancelarias. Las mejoras en la comercialización internacional deben ir de la mano con la ampliación y diversificación de la oferta exportable, tanto de bienes como de servicios, pero desafortunadamente las tendencias de los últimos años apuntan en el otro sentido, no obstante el inicio de una nueva ronda de negociaciones multilaterales convenida en Punta del Este, Uruguay, en 1987.

b) Una reducción importante en la masa de recursos que los países de la región destinan hoy al servicio de la deuda externa, de manera de elevar la capacidad de importar y la capacidad de financiar la inversión.

Dicho de otro modo, se justifica plenamente la reivindicación tantas veces reiterada por los gobiernos de la región de subordinar el servicio de la deuda a determinadas metas de política económica, en vez de subordinar esas metas de política económica al servicio de la deuda. Existe una lista de opciones ("menú") cada vez más amplia para lograr lo que eufemísticamente se denomina el "alivio" de la deuda, y al parecer esa lista tiende a ampliarse aún más, al no haberse resuelto el problema derivado de los compromisos acumulados en el pasado. La manera en que finalmente se resuelvan determinará de manera importante la capacidad de los países de la región de encarar el desarrollo.

c) Finalmente, y muy ligado al punto anterior, se precisará revertir la tendencia de los últimos años que anunció la abrupta caída del financiamiento externo disponible para la mayoría de los países de la región. Es de esperar, aunque quizás no sea muy realista, que las iniciativas en marcha para elevar la capitalización de los principales organismos financieros multilaterales prosperen, y que se revierta el comportamiento procíclico actual de las fuentes privadas de capital (inversión directa y crédito bancario), para atenuar algunos de los obstáculos que impiden mayores tasas de crecimiento y de inversión.

Desde luego, hay muchos otros temas en la agenda de la cooperación multilateral, entre ellos la transmisión de tecnología, la conducta de las empresas transnacionales y la reestructuración del ordenamiento monetario internacional. Sin embargo, la forma en que evolucionen los tres aspectos enumerados más arriba influirá de manera decisiva sobre las alternativas para el futuro de las relaciones económicas internacionales de los países de la región.

Para terminar, si bien la constelación de factores descritos a lo largo de estas páginas no dan base para mucho optimismo, tampoco se puede aceptar la tesis de que la región está irremisiblemente condenada al estancamiento económico. Al fin y al cabo, su dotación de recursos humanos y naturales y los avances logrados en los treinta años de posguerra, constituyen activos nada despreciables para enfrentar los desafíos del futuro con creatividad. Entre esos activos, se encuentra la posibilidad de que los países de la región enfrenten esos desafíos en forma conjunta, en el marco de los distintos procesos subregionales de integración.

#### Notas

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, Banco Mundial, *La pobreza en América Latina, el impacto de la depresión*, Washington, D.C., abril de 1987; CEPAL, *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/G.1448(Conf.79/4)), Santiago de Chile, noviembre de 1986; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Efectos de la recesión mundial sobre la infancia*, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A., 1984, y

*Hacia un enfoque más amplio en la política de ajuste: ajuste con crecimiento y una dimensión humana*, Bogotá, Oficina Regional para las Américas y el Caribe, febrero de 1986.

<sup>2</sup>Véanse, por ejemplo: CEPAL/PNUMA, *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola* (LC/G.1349), Santiago de Chile, mayo de 1985; CEPAL/ILPES/PNUMA, *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986; CEPAL, *Los condicionantes y consecuencias de los asentamientos precarios urbanos como marco para la formulación de políticas de vivienda, infraestructura y servicios para los grupos de menores ingresos* (LC/L.388), Santiago de Chile, 1986; y, *La crisis del desarrollo social, retos y posibilidades* (LC/L.413), Santiago de Chile, 1987.

<sup>3</sup>Véanse, por ejemplo: CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80* (E/CEPAL/G.1106), Santiago de Chile, 1979.

<sup>4</sup>Véanse, entre otros: Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), *La tercera revolución industrial* (Impactos internacionales del actual viraje tecnológico), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Technological change and its implications for some Latin American Export Commodities*, Preparatory meeting of the Latin American Conference on Commodities, Caracas, junio de 1986; y Consecuencias de las tecnologías nuevas e incipientes para el comercio y el desarrollo: examen de las conclusiones de las actividades de investigación de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.6/136), Ginebra, agosto de 1986.

<sup>5</sup>Véase Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril de 1987. Se estima que Canadá, Estados Unidos de América, Japón, Francia, Italia, la República Federal de Alemania y Gran Bretaña crecerían al 2.4% en 1987, 2.9% en 1988 y 3% en 1990/1991.

<sup>6</sup>Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Economic Outlook*, N° 41, París, junio de 1987. Para la totalidad de los países miembros de la OCDE, se estiman tasas de expansión de 2.25% para 1987 y 2.5% para 1988.

<sup>7</sup>Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, Washington, D.C., junio de 1987, pp. 25 a 35. El escenario "alto" prevé tasas de expansión de 4.3% anual entre 1986-1995 (en contraste con 4.7% registrado de 1960 a 1975); el escenario "bajo", de 2.5%.

<sup>8</sup>La tendencia hacia el proteccionismo está bien documentada. Véase, entre otros: UNCTAD, *Reactivación del desarrollo, el crecimiento y el comercio internacional: evaluación y políticas posibles* (TD/328), Ginebra, 7 de mayo de 1987.

<sup>9</sup>Paradójicamente, son las economías de mayor dimensión económica de la región las que podrían enfrentar mayores dificultades para vencer esos obstáculos. Por un lado, debido a su importancia relativa, son precisamente esos países los que encontrarán mayor resistencia para tener acceso a los mercados de países industrializados. Por otro, tienen menos opciones para reducir el peso del servicio de su deuda externa, como lo podrían tener países de menor dimensión económica (condonación de deuda, adquisición de deuda por una fracción de su valor nominal en el mercado secundario y mayor acceso a financiamiento concesionario).

<sup>10</sup>Albert Fishlow ha caracterizado las distintas escuelas de pensamiento que configuran ese debate en: "El estado de la ciencia económica en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1985, pp. 123 a 148.

<sup>11</sup>Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales, *The Role of the IMF in Adjustment with Growth*, Washington, D.C., 5 de junio de 1987.

<sup>12</sup>Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, Washington, D.C., 1987, especialmente el capítulo IV.

<sup>13</sup> Para un desarrollo mayor, véase: CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55 (LC/G.1440-P), Santiago de Chile, junio de 1987. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.9, pp. 50-57.

<sup>14</sup> Véase: CEPAL, *op. cit.*, pp. 70-87.

**Cuarta parte:**

**LISTA DE PARTICIPANTES  
EN EL SEMINARIO**

## ANEXOS

---

### 1. ANTECEDENTES PERSONALES DE LOS EXPOSITORES

#### *José María Aragão*

Economista brasileño, licenciado en Economía y doctorado en Derecho en Pernambuco, Recife (Brasil) y doctor en Economía de la Universidad de París. Funcionario del Banco Nacional da Habitação, del Banco Campina Grande Inversiones, del Banco do Brasil y del Banco Comercio e Industria de Minas Gerais, todos del Brasil. Integrante del Grupo Técnico fundador de la Superintendencia de Desarrollo Económico del Nordeste del Brasil (SUDENE) y funcionario de la SUDENE. Programador general y Jefe adjunto de la misión BID/ILPES para la integración fronteriza y desarrollo de proyectos de interés común entre Colombia y Ecuador. Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). Profesor en diversos cursos nacionales e internacionales. Autor de numerosas publicaciones.

#### *Sergio Bitar*

Ingeniero civil, chileno, consultor en economía internacional, Presidente del Consejo del Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), Santiago (Chile). Autor, entre otros, de *La política económica de Estados Unidos hacia América Latina*, Buenos Aires, 1984 y *Crisis financiera e industrial de América Latina*, Buenos Aires, 1986.

#### *Albert Bressand*

Economista francés, egresado de la Ecole Polytechnique y doctor en economía de la Universidad de Harvard. Funcionario del Banco Mundial y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. Actual Director del programa europeo Prometeo. Autor de *Le prochain monde* y *Le pôle de croissance techno-serviciel* (ambos en colaboración).

### **Armando Di Filippo**

Economista argentino. Obtuvo su Maestría en ESCOLATINA (Chile). Coordinador del área de negociaciones comerciales internacionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL y profesor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Asesor regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en temas de comercio internacional y desarrollo. Autor del libro *Desarrollo y desigualdad social en América Latina* (Lecturas del Fondo de Cultura Económica, N° 44) y de numerosos artículos aparecidos en la *Revista de la CEPAL*, *El trimestre económico*, *Pensamiento iberoamericano*, y otras publicaciones periódicas.

### **Klaus Esser**

Economista de la República Federal de Alemania. Jefe del Departamento de Industrialización de países semiindustrializados del Instituto Alemán para el Desarrollo. Ha publicado, entre otros, los siguientes trabajos: *Etapas de la industrialización y grupos de países de América Latina. Un aspecto del proceso de diferenciación entre los países en vías de desarrollo*, Berlín, 1975; *Petróleo y desarrollo. El caso de Venezuela*, Berlín, 1976; *América Central - Estados Unidos, Comunidad Europea y República Federal de Alemania*, Berlín, 1986; y *Procesos de industrialización*, Berlín, 1987. En colaboración, es autor de: *Portugal, industria y política industrial antes del acceso a la Comunidad Europea*, Berlín, 1977; *La Comunidad Europea y los países aplicantes de Europa del Sur. Exigencias sobre la capacidad de integración*, Berlín, 1978; *Reflexiones sobre la política industrial de Portugal en vista del acceso a la Comunidad Europea*, Berlín, 1980; *Países claves del Tercer Mundo. Consecuencias para las relaciones externas de la República Federal de Alemania*, Berlín, 1981; *México, un país clave. La política de cooperación bilateral de la República Federal de Alemania*, Berlín, 1981; *Monetarismo en Uruguay. Efectos sobre el sector industrial*, Berlín, 1983; *Cambios en las condiciones de la economía mundial. Implicaciones para América Latina*, Berlín, 1984; *Argentina. Cooperación económica con la República Federal de Alemania y la Comunidad Europea, problemas y perspectivas*, Berlín, 1985.

### **Norberto González**

Economista argentino. Master of Science en Economía en la London School of Economics y doctor en Ciencias Económicas en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido Presidente de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, fundador y primer Presidente del

Instituto de Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires. Director del Departamento de Economía y profesor titular de Teoría Económica en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Director de Investigaciones del ILPES y Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Secretario Ejecutivo de la CEPAL hasta diciembre de 1987. Autor de varios libros y numerosos trabajos en materia de desarrollo económico de América Latina sobre comercio exterior, desarrollo regional, financiamiento, distribución del ingreso y empleo, entre muchos otros temas.

### *Adolfo Gurrieri*

Sociólogo argentino. Funcionario de la CEPAL desde 1964, donde se ha especializado en Sociología Económica y Sociología Política. Actualmente es Director de la División de Desarrollo Social de esa institución. Entre sus últimos trabajos se destacan los ensayos sobre el pensamiento de José Medina Echavarría y de Raúl Prebisch.

### *Felipe Herrera*

Estudió en las facultades de Derecho y Filosofía y Educación de la Universidad de Chile y en la London School of Economics. Fue Gerente del Banco Central de Chile. En 1952 fue Subsecretario de Economía y al año siguiente Ministro de Hacienda de su país. Entre 1958 y 1960 fue Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. De 1960 a 1971 ejerció la Presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre 1971 y 1972 presidió la Comisión Chilena organizadora de la UNCTAD III. Ha sido Coordinador General del Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica de América Latina (ECIEL), Presidente de los Consejos de Directores del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), del Fondo Internacional para la Promoción de la Cultura de la UNESCO, del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) y miembro del Consejo de Gobernadores del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Es miembro titular de la Sociedad Científica y de la Academia de Ciencias Sociales de Chile. A partir de 1978 pasó a ser miembro del Club de Roma. Ha ejercido diversas cátedras en el campo de las ciencias económicas en universidades chilenas y latinoamericanas. Ha publicado 25 obras, y ha recibido condecoraciones oficiales de 18 países americanos y europeos y doctorados *honoris causa* de 12 universidades del Hemisferio Occidental.

### **Masao Kosaka**

Economista japonés (Universidad de Kobe), investigador del Institute of Developing Economies (IDE), del Japón y profesor en la Tokio University of Foreign Studies. Trabajos publicados: *The Development of the Brazilian Enterprises* (ed.), IDE, 1969; *A study on the Effects of Economic Co-operation. Brazil* (ed.), IDE, 1983; *The Political and Economic Situation in Latin America* (ed.), IDE, 1985. Autor de varios artículos sobre economía brasileña, venezolana y latinoamericana.

### **Richard Mallon**

Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Economista de la CEPAL (1950-1957). *Development Adviser* del Development Advisory Service de Harvard. *Fellow* del Harvard Institute for International Development. *Lecturer* de la Facultad de Economía de la Universidad de Harvard desde 1959. Asesor económico de organismos nacionales y regionales de desarrollo de varios países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Venezuela, Perú y América Central) y asiáticos (Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka y Malasia). Autor, en colaboración con Juan V. Sourrouille, del libro *Política económica en un país en conflicto: el caso argentino*.

### **Gonzalo Martner**

Economista chileno graduado en la Universidad de Chile. Experto y profesor del ILPES/CEPAL desde 1958 hasta 1970. Ministro-Director de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) de Chile desde 1970 a 1973. Experto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde 1976 a 1979. Director del Departamento sobre Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas desde 1979 a 1985. Desde esa fecha es director del Programa del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR) sobre el futuro de América Latina. Autor de varios libros: *Planificación y presupuesto por programas*, *Introducción a las economías del Tercer Mundo* y *América Latina hacia el año 2000*.

### **Arturo O'Connell**

Economista argentino, licenciado en ciencias matemáticas en la Universidad de Buenos Aires, hizo estudios de postgrado en Economía en la Universidad de Cambridge. Profesor de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Nacional de Buenos Aires (Argentina), de la Universidad Central de Venezuela y de la Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es Director del Banco Central y Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Investigador del Instituto Torcuato Di Tella en Buenos Aires. Fue Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de 1974 a 1979; investigador en el Royal Institute of International Affairs de Londres, del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford (Gran Bretaña); en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (Países Bajos); en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), de Venezuela; y en el Instituto de Cálculo de la Universidad de Buenos Aires. Consultor de la CEPAL, del ILPES, del PNUD y de la OEA. Autor de "Deuda externa y reforma del sistema monetario internacional", en *Revista de la CEPAL*, N° 30; "La Argentina en la depresión: problemas de una economía abierta", en *The Depression of the 1930s in Latin America*, por Rosemary Thorp (ed.), Londres, Macmillan, 1984; "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", en colaboración con J. Fodor, en *Desarrollo económico*, vol. 13, N° 49, Buenos Aires, abril-junio de 1973.

#### ***Gert Rosenthal***

Economista guatemalteco, con estudios universitarios y de postgrado en la Universidad de California, Berkeley, California, Estados Unidos. Incorporado a la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala. Secretario Ejecutivo Adjunto de Desarrollo Económico y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretario Ejecutivo de la CEPAL a partir de enero de 1988. Desempeñó diversos cargos en el Gobierno de Guatemala (incluido el de Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica), en la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y organismos internacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)); CEPAL, como Director de la Oficina Subregional de la CEPAL en México de 1974 a 1985. También desempeñó cargos académicos, incluido el de catedrático de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala) y *fellow* de la Fundación Adlai Stevenson, Institute for International Affairs, de Chicago, Illinois, en 1971. Es autor de múltiples artículos, en especial sobre desarrollo e integración económica en Centroamérica.

#### ***Germánico Salgado Peñaberrera***

Nacido en 1925 en Quito, Ecuador. Licenciado en Ciencias Sociales en la Universidad Central de Quito. Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. Fue Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador,

Director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Presidente y miembro del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Gerente General del Banco Central del Ecuador, Ministro de Industrias y Comercio del Ecuador y Embajador de Ecuador en España. Es autor de varios libros y publicaciones, particularmente sobre temas relacionados con la planificación y la integración.

*Juan Mario Vacchino*

Argentino, abogado y doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). Profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Coordinador encargado de estudios para graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. Presidente encargado de la Comisión de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. Coordinador de los cursos de especialización en Derecho Internacional Económico y de la Integración y en Derecho y Política Internacional. Investigador de la Sección de Integración del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. Profesor titular de Economía Política en la Escuela Superior de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Profesor adjunto de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la misma universidad. Secretario del Instituto de Derecho de la Integración Económica. Profesor de Economía Latinoamericana en el curso de postgrado en Derecho de la Integración y otras cátedras en la misma universidad. Autor de numerosos artículos sobre temas vinculados a la teoría de la integración y la integración latinoamericana, y de los libros titulados *Integración económica regional*, Caracas, Ed. Universidad Central de Venezuela, 1981; y *De la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1983.

*Javier Villanueva*

Economista argentino, doctor en Economía en la Columbia University, de Nueva York. Miembro del Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella. Profesor de Economía Internacional y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina. Asesor del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). Fue asesor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de la Organización de los Estados America-

nos (OEA), del BID-INTAL, del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), del Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina (IDEA) y de las Naciones Unidas. Profesor e investigador invitado en la Oxford University, Minnesota University, Columbia University, John Hopkins University, Brookings Institution, etc.

*Víctor L. Urquidí*

Egresado de la London School of Economics, Universidad de Londres, 1937-1940. Ha dedicado su trabajo a la investigación en el Banco de México S.A., el Banco Mundial, la CEPAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y El Colegio de México, del cual fue presidente desde 1966 hasta septiembre de 1985. Desde 1985, es profesor-investigador del Colegio de México. Ha participado en muchos estudios conjuntos y grupos de trabajo con el Banco Mundial, organismos de las Naciones Unidas como la UNESCO, y otras instituciones. Ha impartido cursos y dictado conferencias en universidades y centros de investigación en México y en otros países. Autor de libros, artículos y trabajos sobre los siguientes temas: desarrollo económico, estudios monetarios y fiscales, población, educación, ciencia y tecnología, integración económica, relaciones entre México y los Estados Unidos, y deuda externa. Miembro de la Fundación Raúl Prebisch, miembro del Club de Roma, de la Academia de la Investigación Científica de México, y de varias otras instituciones académicas en México y otros países.

## **2. ORGANIZACION DEL SEMINARIO**

- a) **INTAL**
  - Juan Mario Vacchino**  
**Director del INTAL**
  - Alfredo Fuentes Hernández**  
**Jefe Sector Económico del INTAL**
  - Alfredo Eric Calcagno**  
**Consultor**
  - Fernando Mateo**  
**Consultor**
- b) **CEPAL**
  - Norberto González**  
**Secretario Ejecutivo de la CEPAL**



# Publicaciones de la CEPAL

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

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la CEPAL

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

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

*Los precios de suscripción anual vigentes para 1988 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.*

### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

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

### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp.  
1981, 837 pp.  
1982, vol. I 658 pp.  
1982, vol. II 186 pp.  
1983, vol. I 686 pp.  
1983, vol. II 166 pp.  
1984, vol. I 685 pp.  
1984, vol. II 216 pp.  
1985, 660 pp.

*(También hay ejemplares de años anteriores)*

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

1980,	617 pp.	1984,	761 pp.
1981,	727 pp.	1985,	792 pp.
1983	(correspondiente a 1982/1983) 749 pp.	1986,	782 pp.
		1987,	714 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la C E P A L**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1987, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.

**SERIES MONOGRAFICAS**

**Cuadernos de la C E P A L**

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.

- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahlar, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª3a ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.

- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp.
- 30 **América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta**, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 **Educación, imágenes y estilos de desarrollo**, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 **Movimientos internacionales de capitales**, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 **Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina**, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 **Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978**, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 **Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo**, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 **Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo**, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 **Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta**, 1981, 146 pp.
- s/n **The economic relations of Latin America with Europe**, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.
- 38 **Desarrollo regional argentino: la agricultura**, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 **Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina**, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 **Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta**, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2nd. ed. 1984, 57 pp.
- 41 **El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica**, 1982, 246 pp.
- 42 **América Latina y la economía mundial del café**, 1982, 95 pp.
- 43 **El ciclo ganadero y la economía argentina**, 1983, 160 pp.
- 44 **Las encuestas de hogares en América Latina**, 1983, 122 pp.
- 45 **Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe**, 1983, 100 pp.
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 **Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina**, 1983, 193 pp.
- 47 **La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa**, 1984, 104 pp.
- 48 **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina**, 1984, 102 pp.
- 49 **La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste**, 1985, 95 pp.
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 **La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina**, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 **Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón**, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 **Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina**, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 **Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana**, 1986, 128 pp.
- 54 **Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento**, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, 1987, 184 pp.

- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 100 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serie histórica del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.

#### Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.

- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.

- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina y Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 156 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1987, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1987, 114 pp.

#### **Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

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

#### 如何购取联合国出版物

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

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

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

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

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

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

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

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

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

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

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

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

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