

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



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

**SUMARIO**

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

# La reforma económica internacional y la distribución del ingreso

*William R. Cline\**

## I

### La distribución del ingreso mundial

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

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

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

Cuadro 1

#### ESTIMACIONES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO MUNDIAL, 1972

(Porcentaje del ingreso total)

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

\*Senior Fellow, The Brookings Institution.

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

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

## II

## La estrategia de desarrollo y la distribución

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III

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

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

#### *Productos básicos*

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

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

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

Un estudio reciente del que escribe<sup>5</sup> simula los efectos que provocaría sobre la distribución mundial del ingreso la cuadruplicación de los precios de varios productos básicos de exportación de los países menos desarrollados (azúcar, café, cacao, té, caucho natural, algodón, yute, mineral de hierro, bauxita, petróleo, cobre y estaño), utilizando 1972 como año base y partiendo del supuesto de la total inelasticidad-precio de la demanda. Los resultados no son alentadores para el 'poder de los productos básicos' como camino para alcanzar la igualdad global, ya que estas alzas de precios elevan la participación del 40% más pobre de la humanidad de 4.15% del ingreso mundial a 4.28%, suponiendo que no varíe la distribución entre países. Si se parte del supuesto nivelador de que, en el caso de cada país, las ganancias netas son apropiadas por el 40% más pobre y de que las pérdidas netas lo sean a expensas del 20% más rico, la cuadruplicación de los precios de los productos básicos elevaría la participación del 40% más pobre en el ingreso mundial de 4.15% a 4.70% (los coeficientes de Gini son 0.673, 0.669 y 0.658 para el año base y las dos simulaciones respectivamente).

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

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

b) *Estabilización de los precios.* Como reforma del Nuevo Orden Económico Internacional la estabilización de los precios de los productos básicos es más promisoria, puesto que aumentaría el ingreso mundial al permitir un ajuste más fácil, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Behrman<sup>6</sup> ha estimado que en el decenio comprendido entre 1963 y 1972, la presencia de existencias reguladoras que hubieran limitado las fluctuaciones de los precios a 15% en torno a los niveles de la tendencia, habría aumentado el ingreso de los Estados Unidos en 15 mil millones de dólares al facilitar la aplicación de políticas de pleno empleo, y evitar los efectos inflacionarios de las alzas de precios de los productos básicos. El autor también estima las ventajas estáticas en materia de bienestar que obtienen los países menos desarrollados de la estabilización de los precios de los productos básicos, aunque probablemente serían mayores los beneficios dinámicos no estimados de bienestar que van unidos a una situación interna más estable desde el punto de vista macroeconómico (en los países menos desarrollados) así como los provenientes del estímulo a las inversiones en productos básicos que posibilita la reducción de la incertidumbre.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La protección aumenta la desigualdad de la distribución mundial del ingreso, limitando el proceso de nivelación de los precios de los factores a través del comercio. En los países industrializados se puede mantener más pareja la distribución elevando la demanda de mano de obra; Balassa<sup>7</sup> señala que el contenido de mano de obra por cada mil millones de dólares que los países industrializados importan desde los países menos desarrollados es superior al que tiene mil millones de dólares de exportaciones a estos últimos. Sin embargo, incluso en los países industrializados hay factores que se contrapesan: la protección contra los países

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup>Banco Mundial, *Annual Report*, 1978.



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

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

*El sistema monetario internacional.* Hace diez años se confiaba en poder armonizar la reforma monetaria con la asistencia a los países en desarrollo (DEG vinculados a la ayuda). Triffin y otros<sup>12</sup> han sostenido que el sistema actual de tipos de cambio y reservas discrimina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## IV

### Propuestas del Nuevo Orden Económico Internacional: síntesis

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LOS BENEFICIOS Y COSTOS ECONOMICOS PROVENIENTES DE POLITICAS OPTATIVAS

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

Cuadro 2 (continuación 1)

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

Cuadro 2 (continuación 2)

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

Fuente: William R. Cline, *Policy Alternatives...*, *op. cit.*  
<sup>a</sup>Base 1976.

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

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

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

#### *Administración económica internacional*

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

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