

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.503(Sem.34/6)
19 de mayo de 1986
ORIGINAL: INGLES

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario América Latina y el Caribe y la Economía Internacional, patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) */

Santiago de Chile, 21 al 23 de mayo de 1986



AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y LA
ECONOMIA MUNDIAL **/

*/ Este Seminario se realiza en el marco del Proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD - RLA/82/012, "Apoyo al sector externo".

**/ Este documento fue preparado por la señora Vivianne Ventura-Dias y el señor Gustavo Fernández-Saavedra, Coordinador del Proyecto RLA/82/012. Este es un documento de trabajo que no ha sido editado y se hará circular en beneficio de los participantes del Seminario América Latina y el Caribe y la Economía Internacional. Este no es un documento oficial de la UNCTAD y no ha sido sujeto a aprobación formal. A pesar de que los autores son funcionarios de la secretaría de la UNCTAD, las opiniones expresadas en este trabajo pueden no coincidir con las instituciones participantes en el Proyecto.

Introducción

Los países de América Latina - incluyendo el Caribe - tienen que prepararse para enfrentar las transformaciones en la estructura internacional de la producción, la demanda y el comercio, provocadas por mudanzas en los países industrializados. Pese a todos los esfuerzos para modificar la naturaleza particularmente vulnerable de su economía, Latinoamérica continúa dependiendo de los países industrializados en bienes de capital, tecnología, administración y capital financiero, además de los mercados de estos países para las ventas de sus materias primas. La región, en su conjunto, sigue integrada a los mercados mundiales a través de sus exportaciones de productos primarios, aunque el comercio de manufacturas es el componente más dinámico del intercambio mundial.

Las tendencias actuales de reordenamiento de las relaciones económicas internacionales, en las cuales el lenguaje de la coerción ha reemplazado el diálogo y la cooperación, no ayudarán mucho para cambiar ese cuadro. La acción concertada de los países industrializados busca tanto la redefinición de la cooperación internacional como la reorientación de algunas instituciones internacionales hacia esa concepción de cooperación internacional, en desmedro de otras instituciones, a las que se priva de significación política. De esa manera, se socava la credibilidad del diálogo multilateral en torno a los problemas del desarrollo, reduciéndolo a un debate retórico.

El objetivo de este seminario es contribuir al proceso colectivo de reflexión que se desarrolla actualmente bajo diversas formas. Los gobiernos de la región han dado muestras de su capacidad para unir sus fuerzas y buscar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. El Consenso de Cartagena y el Grupo de Contadora (junto con el Grupo de Apoyo de Contadora), son dos buenos ejemplos. En los años recientes, los países de la región multiplicaron sus consultas para compartir experiencias y discutir dificultades comunes. Este impulso debe ser aprovechado para examinar la inserción de América Latina en la nueva economía internacional que está tomando forma y para delinear una estrategia de negociación internacional sustentada en la cooperación y la integración regional y subregional.

Es esencial restablecer la consistencia del planteamiento latinoamericano y retomar la iniciativa en las negociaciones internacionales, a partir de un esfuerzo nacional de transformación estructural, y de la valorización real de los mecanismos de cooperación regional.

Durante las décadas recientes, la capacidad negociadora de América Latina se ha reducido significativamente. La estrategia de relaciones económicas internacionales, tal como fué concebida a fines de los años 50 bajo el liderazgo de Raúl Prebisch y de la CEPAL, tenía carácter global y era consistente con las prioridades nacionales y regionales. Sintetizaba el consenso de la región sobre la estrategia del desarrollo (industrialización basada en la sustitución de importaciones) y sobre el papel que debía desempeñar el comercio en el proceso latinoamericano de desarrollo industrial (proveer divisas permanentemente escasas, para atender las necesidades de importación de bienes de capital, tecnología y bienes intermedios). A lo largo de los años 60, América Latina mantuvo una posición de liderazgo en el análisis creativo sobre el desarrollo y el comercio, pero el consenso regional se fué erosionando por las consecuencias imprevistas de la ejecución de la política de industrialización substitutiva de importaciones. La liquidez internacional y las crisis políticas de los años 70, junto a la adopción, en algunos países, de modelos monetaristas ortodoxos y políticas de liberalización del comercio exterior, separaron aún más a las naciones latinoamericanas y debilitaron ese consenso. A pesar de las drásticas alteraciones en el escenario regional e internacional, la estrategia latinoamericana de negociación internacional no se actualizó y se mantuvo virtualmente intacta en los últimos veinte años.

Este documento se escribe a partir de las conclusiones más importantes de los documentos preparados por los consultores sobre los principales problemas que América Latina enfrenta en las áreas de la deuda y el financiamiento externos, el comercio y el cambio tecnológico, con el objeto de presentar estos temas en forma conjunta y facilitar su visión concertada y global. Es deliberadamente provocativo en el supuesto de que, aunque los asuntos son económicos, las cuestiones subyacentes son de naturaleza esencialmente política.

La recuperación y el crecimiento de América Latina no son posibles si no se encuentra una solución adecuada a la crisis de la deuda externa y se reduce substancialmente la actual transferencia neta de recursos. La región en su conjunto tiene una deuda externa equivalente, en números redondos, al 60 por ciento del producto interno agregado y transfiere, en concepto de intereses, la mitad del ahorro interno neto y el 3 ó 4 por ciento del PBI de la región. Los países de América Latina están usando todos sus recursos para sobrevivir, simplemente. El énfasis se ha trasladado a las fórmulas de la supervivencia de

corto plazo y, en la mayoría de los casos, se han abandonado, en la práctica, las formulaciones estratégicas de largo plazo. La transferencia neta de recursos desde la región ha congelado la inversión pública y privada, la cual, en algunos países, resulta insuficiente para compensar la depreciación de las reservas de capital. Esta situación se agrava por la reducción del gasto público en la educación, la investigación y la formación técnica, en el preciso momento en que los países industrializados modernizan sus viejas industrias y se mueven rápidamente hacia nuevas áreas productivas.

Los nexos entre los temas del comercio, la deuda, el cambio tecnológico y el financiamiento del desarrollo, que solían ser materia de debate académico, fueron puestos en evidencia en las posiciones adoptadas por los gobiernos e instituciones acreedoras en el curso de las negociaciones sobre la deuda externa. En ellas, los países industrializados, en sus tratos bilaterales y a través de las instituciones financieras internacionales, no ocultan su opinión sobre la forma en que América Latina y otros países en desarrollo deben integrar sus economías nacionales en las corrientes mundiales de producción y comercio. Desde la óptica latinoamericana, tal tipo de inserción internacional agravaría la vulnerabilidad crónica de la región. En ese marco, una estrategia latinoamericana independiente tiene que ubicar adecuadamente el papel del comercio exterior en el desarrollo social y económico, si el modelo de liberalización irrestricta es reemplazado por uno mejor identificado con los legítimos intereses de la región.

Latinoamérica es una abstracción que oculta un heterogéneo conjunto de Estados de diferentes tamaños y de distintos grados de desarrollo económico. Sin embargo, más allá de sus peculiaridades, comparten preocupaciones con la autonomía de la región, y una herencia cultural común, resultado de su pasado colonial, aunque el Brasil y varios países del Caribe no hablen el mismo idioma. Los problemas individuales no deben ser olvidados pero, en este documento, se pondrá énfasis en los denominadores comunes, con el propósito de aportar elementos para una línea de acción encaminada a mejorar las condiciones de la participación de América Latina en la economía mundial, en la cual se ponga de relieve la vinculación entre la dimensión nacional, regional e internacional, de las estrategias de desarrollo. Esa línea de acción incluye recomendaciones sobre las formas de participación regional en las negociaciones internacionales que se avecinan y sugerencias para un plan de cooperación latinoamericano en relación con el financiamiento externo, el comercio y el cambio tecnológico.

2 El nuevo escenario de las relaciones económicas internacionales

Los cambios estructurales, entendidos como los cambios a largo plazo en la estructura de la producción y el comercio de los países en desarrollo, fueron el tema dominante de la política de cooperación internacional de los años 60. La estabilización de precios de los productos básicos, el acceso a los mercados de los países industrializados, asociados al financiamiento del desarrollo para promover programas de industrialización, fueron las áreas en las que se concentró el diálogo.

Cambios en el escenario mundial alteraron substancialmente los términos del debate, sin resultados significativos en los programas que eran objeto de negociación. En los años 70, la atención se desplazó de la búsqueda de cambios estructurales en los países en desarrollo hacia la promoción de cambios estructurales en el sistema económico internacional. Se puso más énfasis en el acceso a los mercados y los recursos de los países en desarrollo y en la estabilización de los precios de los productos básicos, que en la diversificación de la producción y el comercio.

La reducción del ritmo de crecimiento de la economía mundial ha puesto de manifiesto las limitaciones del sistema actual para absorber la expansión y la diversificación de la capacidad productiva de algunos países en desarrollo. En los años recientes, es notorio un retroceso en los términos del diálogo internacional. Los países industrializados condicionan el acceso de los países en desarrollo a sus mercados, a la aplicación de reformas internas, ajustadas al modelo de liberalización de mercados.

En los años 70, particularmente luego del primer shock petrolero, los países en desarrollo promovieron una intensa acción internacional para modificar el orden económico internacional. El establecimiento de la OPEP, la coordinación de los países productores para mejorar los precios del petróleo y la masiva transferencia de recursos financieros desde los países consumidores - que produjo esta acción -, estimularon los esfuerzos de otros países en desarrollo para lograr un mayor control de los mercados de productos básicos, a través de la creación de nuevas asociaciones de productores. Parecía posible para los países latinoamericanos incrementar su poder de negociación en los acuerdos internacionales encaminados a estabilizar los precios de los productos básicos 1/. Se aprobaron importantes resoluciones en los organismos internacionales con el objetivo de promover cambios estructurales en las relaciones económicas, que se resumieron en el planteamiento de la

creación de un Nuevo Orden Económico Internacional. La atmósfera en las conferencias internacionales del sistema de las Naciones Unidas, era de entusiasmo. Corresponden al mismo periodo iniciativas políticas de significación como el Programa Integrado de Productos Básicos, incluyendo el Fondo Común, las negociaciones de los códigos de conducta de las empresas transnacionales y de transferencia de tecnología y las primeras negociaciones globales Norte-Sur, en París.

La transformación del orden económico internacional en un sistema más equitativo requiere del acuerdo de los países desarrollados. El tratamiento más favorable para las exportaciones de los países en desarrollo fué aceptado por los países industrializados como necesario para estimular el desarrollo por medio del comercio exterior. Por un momento, parecía que el sistema multilateral creado después de la Segunda Guerra Mundial, y que había funcionado bien para los países industrializados, podría ponerse al servicio de los países en desarrollo. No obstante, luego de ser sorprendidos por la súbita elevación de los precios del petróleo, los países industrializados se reorganizaron y lograron beneficiarse de la liquidez financiera alimentada por los petrodólares a través del sistema bancario y financiero 2/.

Sin embargo, quedó claro que el objetivo de pleno empleo en los países desarrollados de economía de mercado (PDEM), que había prevalecido como criterio central cuando se establecían las instituciones multilaterales de Bretton Woods, no se podría sostener por más tiempo. La estrategia de pleno empleo fué reemplazada por políticas antiinflacionarias que provocaron la recesión global de principios de los años 80 y la brusca caída de los precios de los productos básicos 3/. Los cambios políticos en los Estados Unidos reforzaron la tendencia a favorecer la estabilización en los precios domésticos con relación al pleno empleo. Más aún, los países industrializados empezaron a favorecer la vía bilateral de negociación y se tomó un gran número de iniciativas para disminuir la importancia de los foros multilaterales para negociación, especialmente la de aquéllos en los que el sistema de votación favorece a los países en desarrollo (organizados, como el grupo de los 77). Privados de importancia efectiva, principalmente por la ausencia de voluntad de negociación de los PDEM, esos foros tienden a convertirse en escenario de la confrontación retórica entre los países industrializados y los países en desarrollo.

Empero, es evidente que las negociaciones internacionales no pueden ser abandonadas, ya que ciertas materias exigen tratamiento multilateral. En esos casos, las discusiones se sitúan en los foros intergubernamentales en los que los países en desarrollo tienen pocas oportunidades para llevar adelante acciones conjuntas y en los que el proceso de preparación técnica de las reuniones se acomoda mejor a los valores y modelos de los países industrializados. Las propuestas concertadas de los países en desarrollo pueden ser fácilmente descartadas ya que los países industrializados mantienen el control del proceso decisorio 4/. Los países en desarrollo no pueden reforzar foros alternativos como el de la UNCTAD.

La cuestión va más allá de la situación de jure, que resulta del poder de voto. Inclusive en organismos donde tienen mayoría, los países en desarrollo se confrontan con el veto de facto, ya que la cooperación internacional tiene como base el consenso y la aceptación de los países industrializados. Sin esos requisitos, las resoluciones para modificar el orden económico internacional, no pueden llevarse a la práctica. De esa manera, los países en desarrollo continúan enfrentando el problema de su limitada capacidad de negociación.

La redistribución del ingreso mundial a través de los precios del petróleo, tuvo corta vida. Ahora, más que nunca, el orden económico mundial gira alrededor del pequeño grupo de PDEM, en los cuales se concentra el poder tecnológico, económico, militar y político. Los recientes acontecimientos muestran que esos países no vacilan en aceptar las consecuencias negativas de sus políticas antiinflacionarias, en términos de altos niveles de desempleo y pérdidas de utilidades por exportación a los países en desarrollo. Pareciera como si la disciplina impuesta en sus mercados domésticos de trabajo y en las relaciones Norte-Sur más que compensara las exportaciones perdidas en América Latina y otras regiones en desarrollo.

Los países industrializados coordinan crecientemente varias áreas de sus actividades militares, políticas y económicas. Aunque persisten severas diferencias, han hecho arreglos para promover consultas informales en sus políticas macroeconómicas domésticas. En el llamado Acuerdo del Plaza, los Estados Unidos se acercaron a Gran Bretaña, Francia, el Japón y la República Federal de Alemania para reducir desajustes en los tipos de cambio y ordenar mejor el sistema financiero internacional. Este fue consolidado recientemente en la reunión cumbre de Tokio, donde se acordó que los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete y el Director Administrativo del FMI se reunirían periódicamente con el objeto de fortalecer la coordinación de política macroeconómica. Pese a que subsisten preocupaciones sobre la estabilidad de su propia recuperación y en su impacto en el comercio mundial, los países industrializados admiten ahora que su comercio recíproco puede recuperar los niveles que habían alcanzado antes de ser afectados por el alza de los precios del petróleo y que tal recuperación puede compensar las pérdidas que probablemente se producirán por menores ventas a los países exportadores de petróleo 5/.

Los países industrializados están indicando a los países en desarrollo, en general - y a los de América Latina, en particular - que tienen que aprender a descansar en sus propias fuentes de acumulación de capital. El capital extranjero, en la forma de inversión directa, llegará después de que vuelva a empezar el proceso de crecimiento, y siempre y cuando las políticas monetarias, institucionales y salariales hayan sido correctamente diseñadas y ejecutadas. La nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, que se iniciará formalmente en Punta del Este en septiembre próximo, probablemente se convertirá en un foro de facto para negociar la interdependencia de los asuntos comerciales, monetarios y financieros desde la perspectiva de los PDEM, aunque éstos nunca han llegado a un acuerdo al respecto en otros foros internacionales tales como la UNCTAD. El problema del acceso a los mercados está siendo desvinculado de las necesidades del desarrollo y ligado, en cambio, al pago de la deuda. A cambio de la oferta de incrementar los flujos de capital del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, los países en desarrollo deben estar dispuestos a dismantelar el aparato de protección de su producción interna, liberalizar el comercio de servicios y condiciones previas de desempeño (performance). En otras palabras, abrir sus propios mercados a los países industrializados.6/

Las concesiones serán negociadas desde un principio sobre una base de reciprocidad, sin respetar los compromisos del pasado. Nuevos temas, como el de los servicios, la inversión extranjera directa y los derechos de la propiedad intelectual, podrán cambiar drásticamente el contexto legal de las transacciones comerciales. Se piensa que la posición negociadora de los países industrializados será la de mantener las políticas liberales de comercio en el sector de los bienes en el caso que los países en desarrollo ofrezcan acceso a sus mercados de servicios 7/.

Esta es la primera rueda de negociaciones a la cual los países en desarrollo asisten desde su fase inicial. En las ruedas pasadas, eligieron ser observadores pasivos al verse obligados a otorgar reciprocidad en cambio de concesiones negociadas. La naturaleza del dilema no han cambiado substancialmente. Permanecer fuera de las negociaciones implicará permanecer fuera de la creación de las normas que regularán el comercio en las áreas de interés creciente, como la de los servicios y, en particular, los servicios de alto contenido tecnológico. Pero, por otro lado, su participación activa no garantiza que sus intereses sean respetados por los países mayores.

Los países desarrollados han recuperado la iniciativa en los foros de negociación internacional. No han vacilado en olvidar los compromisos asumidos en las décadas pasadas y en frenar los intentos de los países en desarrollo para crear un sistema de comercio más equitativo.

La agenda de la nueva ronda en el GATT muestra esos cambios en énfasis y en protagonistas. La principal preocupación institucional es la de fortalecer la estructura del GATT, ampliar su marco de acción y reforzar sus vínculos con el FMI y el Banco Mundial. Los objetivos principales de la nueva ronda son liberalizar el comercio mundial, reducir la intervención de los gobiernos en el intercambio internacional y colocar nuevos temas como el de los servicios, la inversión extranjera directa, la tecnología y la propiedad intelectual, bajo la cobertura legal del GATT, para facilitar su comercio. Los países desarrollados no consideran concesiones importantes a los países en desarrollo. Por el contrario, la posición negociadora de los países industrializados es la de trocar parcialmente sus compromisos incumplidos por nuevas concesiones de los países en desarrollo, con el propósito de dismantelar los reglamentos relativos a la inversión directa extranjera, los servicios y los bienes con alto contenido tecnológico (especialmente informática y telecomunicaciones).

La posición latinoamericana en relación con la nueva ronda del GATT ha sido defensiva, parcial y de respuesta a la presión de los acontecimientos. No se han formulado planteamientos que vinculen asuntos como los de la deuda y financiamiento externo, proteccionismo y productos básicos, aunque se llamó la atención sobre las contradicciones entre el proteccionismo de los países industrializados y el pago de la deuda a través de excedentes en la balanza comercial 8/. Como otros países en desarrollo, se encuentran en la incómoda situación de defender el mismo contexto legal del sistema económico internacional cuyo cambio drástico habían propugnado hasta hace poco. En la lucha retórica, los países en desarrollo han sido arrinconados y obligados a esgrimir argumentos que no podrán llevar hasta sus últimas consecuencias. Se encuentran en una posición contradictoria al invocar los principios de las ventajas comparativas para defender sus exportaciones de manufacturas de mano de obra intensiva, rechazando, al mismo tiempo, la especialización derivada de la misma línea de razonamiento. Desde luego, no están solos en la retórica contradictoria del proteccionismo y de la liberalización del comercio. Pero sus contradicciones son reconocidas por los países desarrollados, interesados ahora en la integración plena de algunos países en desarrollo en el sistema de comercio mundial, como un eufemismo que ocultará el desconocimiento de los compromisos que tomaron en el pasado frente al proceso de crecimiento de los países en desarrollo.

Los países industrializados han mantenido una clara posición vinculando los temas financieros y monetarios con la liberalización del comercio y con las políticas de inversión extranjera. Hay suficientes indicios para afirmar que los países desarrollados percibieron la crisis del endeudamiento externo como una oportunidad para ampliar su control sobre el sistema financiero internacional y la economía de los países deudores. En la práctica, el prolongado desarrollo de la crisis no condujo a cambios significativos en el tratamiento bilateral del problema entre deudores y bancos privados, bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional, caso por caso, sin la participación de los gobiernos de los países acreedores, excepto en el Club de París y en los momentos en que sus sistema bancario doméstico parecía amenazado. Las iniciativas de los países deudores por un diálogo político, que incluya a gobiernos de los países deudores y acreedores, instituciones financieras multilaterales y bancos comerciales, han sido sistemáticamente rechazadas. 9/. En ese contexto, la iniciativa Baker es un

tímido reconocimiento de la interdependencia entre los países deudores y los acreedores (aunque el principio de la corresponsabilidad no es aceptado) y de la imposibilidad de resolver la crisis de la deuda si no se reinicia el crecimiento de los deudores.

Aún así, el problema de la deuda preocupa a los países industrializados sólo cuando afecta la estabilidad de sus instituciones financieras y de la economía mundial. La medida en que el servicio de la deuda afecta el proceso de desarrollo es un problema que deben atender los deudores. Los países industrializados no aceptan las obligaciones respecto de la necesidad de recomenzar el proceso de desarrollo, que derivarían del reconocimiento de su corresponsabilidad en el origen y evolución de las extremas limitaciones financieras que ahora enfrentan los países deudores. Pero, al mismo tiempo, continúan destacando las virtudes del sistema de mercado y de la inversión extranjera para curar los males de América Latina. Se asegura que esta región se beneficiará de la recuperación económica de los países desarrollados y del efecto del crecimiento del comercio mundial, siempre que aplique el modelo estático de asignación eficiente de recursos.

Sin embargo, el modelo de crecimiento por medio de la liberalización del comercio, implícito en la Carta de La Habana, firmada pero no ratificada en 1948, fué abiertamente criticado por Prebisch en la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo, en 1964, algunos de cuyos puntos son todavía válidos. Apuntaba a la substitución de las importaciones de alimentos y materias primas por los países industrializados, el impacto del progreso tecnológico, la producción sintética de materias primas y las modernas técnicas agrícolas en los países avanzados como factores estructurales que dificultarían la remoción de los obstáculos al libre juego de las fuerzas del mercado en la economía mundial, que condujeran a la expansión del comercio con ventajas para todos.

11/

La integración de los países en desarrollo en los mercados internacionales a través de las ventas de productos primarios y la compra de manufacturas no estimularán los cambios estructurales que esos países necesitan introducir con tanta urgencia en sus economías nacionales. Y la tendencia declinante de los productos básicos en el comercio mundial tampoco será detenida por el proceso actual de transformación estructural de los países industrializados.

2 La economía mundial: cambio estructural y costos del ajuste

La economía mundial de la posguerra se caracteriza por el papel dinámico del comercio de manufacturas, particularmente en la forma de intercambio intra-industria e intra-empresa, la importancia del comercio entre los países industrializados y la internacionalización de las finanzas y la producción a través de las corporaciones transnacionales. Esas tendencias fueron reforzadas por la estabilidad de los precios internacionales y la libre convertibilidad de las monedas más importantes, que siguió a la creación de las instituciones de Bretton Woods y que duró hasta la crisis del dólar, a comienzos de los años 70, en los albores de la guerra de Vietnam. Los shocks petroleros de la década aumentaron los problemas fiscales y monetarios de algunas economías industriales, sin reducir el vigor de su comercio recíproco y de los amplios flujos de capital, servicios y tecnología 12/. Practicamente toda la inversión extranjera directa se origina en los países desarrollados, los cuales también captan más de las tres cuartas partes de los flujos de inversión mundial.

En realidad, la simetría casi perfecta en la participación de los países industrializados en el producto global y en el comercio mundial, es un fenómeno reciente. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el segmento de los países desarrollados en el comercio mundial era relativamente menor que su parte en el producto global. Más adelante, los cambios en la estructura del comercio mundial, con la abrumadora importancia de las manufacturas y el crecimiento del intercambio entre los países industrializados, produjo el incremento de su participación en el valor total de las exportaciones mundiales, de 63 por ciento en 1950 a 77 por ciento al principio del primer shock petrolero. Esa era también la magnitud aproximada de su parte en el producto global, en esa época. La participación de los países en desarrollo, importadores de petróleo, se redujo del 30 al 16 por ciento en ese período. Desde comienzos de 1970 hasta principios de los años 80, mejoró el nivel de la participación global de los países en desarrollo en el comercio mundial, pero la porción de las naciones importadoras de petróleo se mantuvo constante en el 16 por ciento 13/.

En las últimas tres décadas se produjeron cambios substanciales dentro del grupo de los países desarrollados. Los más importantes fueron (a) el rápido crecimiento del Japón, (b) la declinación relativa en el liderazgo económico de los Estados Unidos, que disminuyó su participación en el producto global de 40 por ciento en 1962 a poco más del 30 por ciento en 1982 14/, y (c) la emergencia y el fortalecimiento de la cooperación económica y la integración europea.

Debe agregarse que los Estados Unidos vieron debilitarse su posición hegemónica en la economía mundial sin perder su preponderancia militar, política y financiera. Se redujo así la impresionante ventaja tecnológica de la cual disfrutó en los años 50 y 60. La declinación del crecimiento de su productividad coincidió con la succión de la economía norteamericana dentro de una economía mundial cada vez más exigente y competitiva. La más poderosa economía mundial se transformó en deudora neta por primera vez desde la Primera Guerra Mundial. Hacia fines de 1986, la deuda externa de los Estados Unidos probablemente excederá el endeudamiento combinado del Brasil y México. La conjunción de grandes déficit comerciales y presupuestarios convirtió a los Estados Unidos en el centro de atracción de la inversión extranjera más importante del mundo. Mientras la participación norteamericana en esos flujos, a principios de los años 70, era sólo del 70 por ciento, ahora se sitúa en el orden del 45 al 50 por ciento. El mercado de los Estados Unidos se mantiene como el principal foco de inversión de las corporaciones transnacionales de otros países. Paralelamente, las transnacionales de origen norteamericano han reducido significativamente el ritmo de sus compromisos en el exterior 15/

En el nivel intersectorial, los cambios en los países desarrollados que afectaron más a los países en desarrollo, especialmente los de América Latina, fueron (a) la transformación estructural de sus industrias en sectores de mayor valor agregado y conocimiento intensivo, (b) la creación de importantes industrias de alta tecnología para atender nuevos mercados, y (c) la modernización de la agricultura y de viejas industrias como el acero, la construcción naval, los textiles y el vestuario. En la agricultura, la producción subsidiada ha reducido, si no eliminado, el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de las naciones industrializadas y, en algunos casos como el azúcar, ha dado origen a una competencia abierta por los mercados mundiales, con consecuencias catastróficas para los precios de los productos básicos. Adicionalmente, mejores métodos de producción y cambios demográficos han reducido constantemente la demanda intermedia y final de los productos básicos. Ese proceso de cambio y ajuste estructural en los países industrializados fué acompañado de diferentes formas de proteccionismo y comercio administrado, a través de acuerdos bilaterales, destinados a aislar determinados sectores domésticos de los costos del ajuste 16/.

En realidad, las raíces del colapso de la filosofía de libre comercio de los años 60, entre los países desarrollados, tienen que buscarse en los profundos cambios estructurales que han venido remodelando la economía mundial. La idea del libre comercio de la posguerra correspondía al período de crecimiento sin precedentes del consumo masivo de bienes y a las grandes diferencias tecnológicas entre los países industrializados y semi-industrializados 17/. Varios analistas han llamado la atención sobre la posición dominante de los Estados Unidos en la posguerra, en sectores como el acero, los productos químicos, los automóviles, el caucho y la maquinaria eléctrica, sectores que modelaron las políticas norteamericanas de comercio y que fueron, más tarde, codificadas en el GATT y en las subsiguientes rondas de negociación. Las políticas gubernamentales fueron aceptadas siempre que sirvieran para asegurar estabilidad y seguridad para los inversores en aquellas industrias en que debían recobrar altos costos de inversión. Más allá, se esperaba que los gobiernos se abstuvieran de intervenir en la vida económica 18/. La situación ha cambiado y los productos de consumo masivo han dejado de dirigir el sector industrial.

Actualmente, la necesidad de que los Estados Unidos adopten una estrategia nacional en relación con el proceso de cambio estructural, con una activa y explícita participación gubernamental, es materia de un acalorado debate en ese país 19/. El resultado afectará, sin duda, las políticas norteamericanas de comercio internacional. El Japón, y también la República Federal de Alemania y Francia, se citan como ejemplos de exitosas estrategias gubernamentales diseñadas para facilitar y acelerar la transición de sus economías hacia actividades de mayor valor agregado y más alto componente tecnológico.

Muy pocas personas con capacidad de decisión en los países industrializados aceptan que sus países se muevan hacia una economía "post-industrial", basada en los servicios, pese a sus ventajas comparativas en la producción de los modernos servicios. Los servicios dependen de la disponibilidad de los bienes manufacturados. El desarrollo de ambos está estrechamente relacionado, por ello, la competitividad futura dependerá en gran medida de la pujanza de ambos.^{30/} Más aún, la mayoría de los avances tecnológicos se generan durante la curva de aprendizaje del proceso de producción, de manera que si un país pierde su base de producción, probablemente perderá también su liderazgo tecnológico en los servicios.

Independientemente del resultado preciso de esos cambios, es evidente que el contexto internacional de la próxima década será estructuralmente diferente del que prevaleció en el pasado. Los factores tecnológicos pueden afectar las decisiones de localización de las corporaciones transnacionales y llevarlas de regreso de los países en desarrollo a los países industrializados.

Hay suficientes evidencias para sugerir que tiene actualmente lugar una creciente integración dentro de los sectores productivos, acompañada por el incremento del contenido de los servicios de las distintas actividades. Aunque no es posible precisar por el momento el eventual impacto de ese cambio tecnológico, su aplicación en los países industrializados afectará las ventajas comparativas tradicionales de los países en desarrollo en el comercio mundial. Además, el comercio de los productos primarios será afectado por el desarrollo de nuevos materiales, substitutivos de los bienes tradicionalmente producidos y exportados por los países en desarrollo. Las nuevas tecnologías se adecúan a la rápida obsolescencia de los productos en los mercados mundiales, permitiendo la introducción de sistemas de producción que se pueden adaptar rápidamente a los cambios en las preferencias de los consumidores sin nuevas inversiones en equipo y mano de obra. Sin embargo, subsisten dudas sobre los efectos de esas industrias en el crecimiento económico y en la generación del empleo.

3 América Latina: tendencias y problemas

3.1 Tendencias generales

El producto de América Latina y el Caribe creció en un 5 por ciento por año entre 1960 y 1983, mientras que el de los países industrializados aumentó en menos del 4 por ciento. En consecuencia, el diferencial en el producto real de América Latina, comparado con el de los países desarrollados, se redujo de 1:16 a 1:11 en ese periodo. Sin embargo, pese a las más altas tasas de incremento de la actividad económica de la región, el producto per capita real agregado de América Latina, en 1982, todavía sigue representando el 18 por ciento del de los países industrializados, como en 1962, debido a las mayores tasas de incremento de la población 22/.

La dependencia de América Latina de los productos primarios para su comercio exterior, hace a sus economías particularmente vulnerables a los cambios en las economías y en las políticas económicas de los países industrializados. En el pasado, los países de la region supieron reaccionar a

los efectos dañinos que para sus economías tenían las desastrosas crisis de los países industrializados. En los primeros momentos de la crisis de los años 30, se vieron forzados a reaccionar con celeridad erigiendo barreras aduaneras, tarifas arancelarias (que solo eran el reflejo de las medidas proteccionistas tomadas por el centro), devaluando substancialmente sus monedas y dejando de cumplir sus compromisos con la deuda. 23/ Los países latinoamericanos se apartaron de las reglas del orden liberal internacional y del padrón oro, y se sentieron libres para seguir políticas fiscales y monetarias expansionistas, en orden a promover su recuperación. Los países llevaron a cabo un programa de industrialización sustitutiva de importaciones, permitido por los métodos de producción tecnológicamente sencillos. Los acontecimientos de los años 30 pusieron adelante la idea de que choques externos adversos pueden resultar beneficiosos para las economías de los países afectados. En finales de la década de 30, las economías grandes y activas latinoamericanas se volvieron más autosuficientes, siendo capaces de incrementar y de diversificar su producción con menores volúmenes de importaciones.

Hoy, los países latinoamericanos tienen que encontrar una estrategia de acción que les permita, simultáneamente, reducir los efectos de los cambios externos y promover mudanzas estructurales en sus economías internas. Ahora, la

situación es más compleja que en el pasado, debido a los rápidos cambios en los productos y en la tecnología de la producción. Cada vez es más claro que el capital humano tiene mayor importancia que el financiero, como factor determinante de competitividad en los mercados mundiales, en la transformación de la industria tradicional y en la penetración en nuevos dominios. Así como un siglo atrás el origen de las ventajas comparativas cambió de los recursos naturales a las reservas de capital acumulado, la producción de conocimiento intensivo subraya la nueva importancia del desarrollo de los recursos humanos, como factor principal de ventaja comparativa. Las decisiones sobre el desarrollo del capital humano determinarán la competitividad de una nación.

El cambio tecnológico presenta aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se puede mencionar el amplio rango de escalas de producción que ofrece la nueva tecnología. Pero, en cambio, la competitividad de la industria tradicional o de la nueva industria, es determinada por el nivel general de educación de los trabajadores antes que por el del grado de excelencia de una pequeña elite. En este orden de ideas, debe recordarse que, sumándose a los problemas estructurales del subdesarrollo latinoamericano, las drásticas reducciones del gasto público en programas de educación y salud colocan a la región en desventaja frente a países como el Japón, donde la fuerza de trabajo, en regla general, ha completado la educación secundaria.

3.2 Deuda y financiamiento: situación y perspectivas

Latinoamérica tiene una deuda externa total cercana al 60 por ciento de su producto interno bruto. En los últimos cuatro años, pagó 150 mil millones de dólares por servicio de la deuda, mientras los flujos netos de capital que ingresaron a la región no excedieron de 40 mil millones. Así, la transferencia neta de capital desde la región superó los cien mil millones de dólares, equivalentes a una cuarta parte del total de sus exportaciones, en dicho período. En otras palabras, los ahorros regionales fueron más altos que las inversiones regionales, ya que una parte de esos ahorros se empleó para el servicio de la deuda.

Los déficit de los países latinoamericanos fueron tradicionalmente la contraparte de una estrategia de desarrollo que empleaba el financiamiento externo para complementar el ahorro interno para las inversiones y el desarrollo 24/. Como Aldo Ferrer lo apunta claramente, la región ha sido forzada ahora a vivir por debajo de sus medios. Los últimos años de "desinversión" constituyen una especie de castigo preventivo por parte de las

instituciones acreedoras, el cual, sin embargo, ha incrementado el poder de negociación de los países deudores, ya que los acreedores han perdido la capacidad de sancionar a los deudores más allá de donde ya llegaron, sin caer en substanciales costos para sí mismos. Esta nueva capacidad de negociación todavía no ha sido usada por los países deudores en sus negociaciones sobre la deuda externa 25/.

Es evidente que las negociaciones sobre la deuda implican la discusión de la distribución de los costos del ajuste entre deudores y acreedores. Implícita en esa discusión está la redistribución de los costos dentro de los países. La deuda acumulada refleja los beneficios que percibieron grupos privilegiados, comprometidos en la fuga de capital desde la región. Aunque los costos del ajuste se han extendido ampliamente en las sociedades latinoamericanas, la capacidad para tolerar ese peso varía de acuerdo a los niveles y fuentes de ingreso de los diferentes grupos sociales. Las mayorías latinoamericanas soportan las consecuencias de la caída del nivel de actividad económica, la menor capacidad adquisitiva, el desempleo y la reducción drástica del gasto público en servicios sociales.

La región fue capaz de crear excedentes comerciales y transferir más del 3 por ciento de su producto al servicio de su deuda, en condiciones internacionales totalmente desfavorables, reflejadas por la caída de los precios de los productos básicos, por el proteccionismo rampante en los países industrializados y por la limitación de su acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados. Las economías latinoamericanas sufrieron una severa recesión entre 1982 y 1983, cuando el producto regional experimentó una caída acumulada del 10 por ciento y los niveles de vida retrocedieron a las condiciones de 1977 26/. En los dos últimos años se registró una reversión de la tendencia declinante de la economía latinoamericana, aunque fueron notorias las grandes diferencias entre los distintos países. En términos de ingreso per capita, el crecimiento fué la excepción antes que la regla.

Para Latinoamérica en su conjunto, el déficit de cuenta corriente se redujo de un promedio de 41 mil millones de dólares por año, entre 1981 y 1982, a 9 mil millones en 1983, y 3 mil millones en 1984. La región transformó el déficit comercial en superávit entre 1981 y 1982, básicamente como resultado de la reducción de las importaciones. Entre 1981 y 1984, las importaciones cayeron de 101 mil millones a 61 mil millones de dólares, mientras las exportaciones disminuyeron de 99 mil millones en 1981 a 89 mil

millones en 1983, para alcanzar el nivel de 99 millones en 1984 26/. Más de la mitad del incremento de las exportaciones latinoamericanas en 1984 se explica por el aumento de las ventas brasileras en el exterior. En 1984, el producto real de los países industrializados creció en cerca del 5 por ciento - el más alto ritmo en una década - y el volumen de sus importaciones se incrementó en el 12 por ciento, aproximadamente, principalmente a expensas del déficit comercial norteamericano 28/.

Pese a todo, la inversión doméstica agregada en la región cayó en 50 por ciento en términos reales, entre 1981 y 1983 y no se ha recuperado desde entonces. Los países latinoamericanos han estado viviendo de la capacidad productiva levantada durante los años 60 y 70, pero, en el mejor de los casos, esa situación no pasa de ser una estrategia de sobrevivencia. Un estudio del BID revela que la reducción del ahorro externo entre 1980 y 1984 no fué compensado por el incremento del ahorro nacional. En consecuencia, el ajuste interno sólo pudo tomar la forma de menores tasas de inversión. El nivel de inversión declinó a cerca del 18 por ciento del PIB en 1984, casi siete puntos por debajo del promedio de 1980-1981 29/.

En 1984, el producto real creció en más del 3 por ciento, pero el producto agregado de la región se mantuvo difícilmente en el mismo nivel de 1980. Sin embargo, los resultados agregados ocultan diferencias cruciales: en 1984, en términos reales, el producto per capita todavía estuvo debajo del nivel alcanzado a fines de los años 70. En países como Argentina, Bolivia, Chile, Jamaica, Perú, entre otros, el ingreso per capita real se situó por debajo del que tuvieron en 1970 30/. En 1985, el crecimiento agregado de la región se debió casi enteramente al rápido crecimiento de la economía brasilerá, por encima del 8 por ciento.

El pago de la deuda por los países latinoamericanos ha sido comparado con las reparaciones de guerra, que Alemania encontró intolerables, después de la Primera Guerra 31/. El peso del ajuste a los cambios en las políticas de los países industrializados recayó exclusivamente en los deudores y, sobre todo, en los segmentos sociales más pobres de esos países, cuyos niveles de vida se agravaron tanto por la caída de los salarios reales como por el abandono de los servicios públicos por un Estado empobrecido.

Pese a la caída de las tasas de interés en los países industrializados, el signo de las transferencias de capital de América Latina continúa siendo negativo.^{32/} Los pagos de la deuda fueron reescalados por acuerdos entre

acreedores y deudores, con pequeños nuevos financiamientos destinados a preservar el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional. En todo caso, esos flujos contribuirán poco a la reactivación del crecimiento económico y del proceso de desarrollo en América Latina.

Se ha sugerido que América Latina debe vivir con sus propios recursos 33/. En consecuencia, para mantener los niveles requeridos de inversión, los países latinoamericanos deben incrementar el nivel de sus ahorros domésticos. Las agencias internacionales de financiamiento y desarrollo han señalado que las políticas internas deben asegurar la vigencia de tasas de interés y tipos de cambio, ajustados a la realidad del mercado. También se exigen menos déficit fiscales y menor gasto público. Debe darse particular atención a una política comercial más liberal, para restaurar la competencia y producir una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Es en este contexto en que tiene que examinarse la iniciativa Baker. Sugiere que los bancos comerciales incrementen su participación en 20 mil millones de dólares en los próximos tres años. En promedio, un poco más del 2 por ciento por año 34/. Propone asimismo que los organismos multilaterales de financiamiento incrementen la suya en otros 20 mil millones en el mismo período, para quince países, lo cual implica un incremento del 20 por ciento respecto del promedio entre 1986 y 1988. En total, 40 mil millones de dólares en los próximos tres años, para países que ya adeudan alrededor de 430 mil millones y que pagan cerca de 40 mil millones por año, en concepto de intereses. Ese dinero fresco apenas cubriría un tercio de los pagos de intereses. Los países deudores deben generar los dos tercios restantes con excedentes comerciales, en forma permanente. Para beneficiarse de este esquema, los países escogidos deberían comprometerse con las estrategias de crecimiento supervisadas por el FMI y el Banco Mundial. Las cuales implican la apertura de su comercio exterior, la privatización de empresas del sector público, la liberalización de las regulaciones sobre inversión extranjera y el abandono de las acciones regionales concertadas, para negociar el problema de la deuda 36/.

La Declaración Baker, en Seúl fué, no obstante, significativa porque admite que el problema de la deuda es una barrera económica y política para el desarrollo de la región. La administración norteamericana reconoció también que la deuda es un problema con proyecciones a largo plazo y que la austeridad debe dar paso al desarrollo. La iniciativa Baker se anticipó a las decisiones de algunos países de la región para poner un límite a la

transferencia neta de recursos y para vincular el servicio de la deuda a la capacidad nacional de pago. Perú impuso un tope en términos de un porcentaje de sus ingresos de exportación y el Brasil adoptó una tasa de crecimiento como el mínimo objetivo aceptable. La cuestión es cómo distribuir más equitativamente el costo del ajuste entre prestamistas y deudores. La solución de la crisis depende, en buena medida, de la capacidad de una acción política de los países latinoamericanos para persuadir a los países e instituciones acreedoras que deben asumir su parte de responsabilidad en el problema. Los deudores no pueden hacer otra cosa que reafirmar su soberanía y su autodeterminación para aplicar políticas que reconcilien el servicio de la deuda con las exigencias de su propio desarrollo, al mismo tiempo que actúan para redistribuir el impacto interno del costo del ajuste 37/

El retorno a los niveles de liquidez financiera y a los ambiciosos planes de desarrollo de la década pasada no es posible y tal vez no sea recomendable. Por otra parte, es claro que la integración de América Latina en los mercados mundiales ha sido severamente afectada por su participación declinante en el comercio mundial.

3.3 La expansión y la diversificación del comercio exterior

Se ha observado que la orientación de un programa de crecimiento en un país se refleja más rápidamente en la estructura de sus importaciones que en la composición de sus exportaciones. 38/ La dependencia de América Latina del petróleo en más del 40 por ciento de sus ingresos de exportación y de un puñado de otros productos básicos en un 30 por ciento más, no hace justicia a los esfuerzos por diversificar su estructura productiva en los últimos cuarenta años. La dependencia excesiva en un número pequeño de productos primarios para los ingresos de exportación sigue siendo la principal manifestación de su subdesarrollo.

Los países de América Latina y del Caribe no han logrado todavía modificar el carácter dependiente de sus economías: 39/ en su calidad de países ricos en recursos naturales, exportan principalmente productos primarios, aunque en distintos niveles de procesamiento. Los mismos, incluyendo el petróleo, representaron el 85 por ciento de las exportaciones de América Latina en 1983. 40/ Si se eliminan de estas cifras los países exportadores de petróleo, los productos primarios representaron el 56 por ciento de las exportaciones de los demás países latinoamericanos. Esta proporción puede ser comparada con la de 17 por ciento para los PDEM. Aún así, para países como Nueva Zelanda, la parte de los productos básicos en el total de los ingresos de exportación pueda ser elevada llegando hasta el 79 por ciento. 41/

Como resultado, las economías de América Latina y del Caribe son extremadamente vulnerables a los efectos de los déficit de los ingresos de exportación de productos primarios. En realidad, en los años 1978 a 1983, la región absorbió el 46 por ciento del total de estos déficits para el conjunto de los países en desarrollo. Los productos que experimentaron grandes caídas de precios fueron café, banana, azúcar, cacao, algodón, bauxita y carne bovina. Las exportaciones de América Latina crecieron en 25 por ciento en volumen de 1981 a 1984, pero el valor total permaneció prácticamente constante. 42/

Además del colapso de los precios de productos primarios, América Latina enfrenta la competencia de los países desarrollados en los mercados mundiales de estos productos. Durante la década pasada, América Latina perdió mercados en cinco de sus principales productos primarios (excluyendo el petróleo). En cuatro de estos mercados, productores de los países en desarrollo tuvieron que competir, en condiciones desventajosas, con los de los países industriales: carne, maíz, soya y azúcar. 43/

Sin embargo, la proporción de las exportaciones en el PIB de cada país varía enormemente. Esa variación está directamente relacionada con el tamaño de los mercados internos. En un extremo están las pequeñas islas del Caribe, para las cuales las exportaciones representan desde un 40 por ciento hasta el 80 por ciento de su producto interno bruto. En el otro extremo, se encuentran las economías relativamente menos dependientes del comercio externo, como Brasil, Paraguay, Argentina y Colombia para las cuales la proporción de las exportaciones es apenas el 10 por ciento del PIB o menos. En el medio, están los países de América Central y los exportadores de petróleo y otros minerales, para los cuales la proporción oscila alrededor del 25 por ciento,

La importancia y la composición de esas exportaciones han cambiado con el tiempo. Excluyendo a los mayores exportadores de petróleo en América Latina y el Caribe, la proporción de las exportaciones de productos básicos en las exportaciones totales disminuye del 91 al 69 por ciento entre 1966 y 1983. 44/ La proporción de los 18 productos cubiertos por el Programa Integrado de Productos Básicos disminuyó del 54 por ciento en 1973 al 39 por ciento, en 1983. 45/

La fracción que América Latina y los países del Caribe representan en el total de las exportaciones de productos básicos mundiales ha permanecido relativamente estable, alrededor del 13 por ciento. Sin embargo, como estos productos han representado una parte permanentemente decreciente de las exportaciones mundiales, también disminuyó la fracción que el total de las exportaciones latinoamericanas representa en el comercio total. En realidad, fue solamente a mediados de los años setenta, que las exportaciones de América Latina y del Caribe crecieron más rápidamente que el promedio mundial. En consecuencia, su proporción en las exportaciones mundiales disminuyó del 11.6 por ciento en 1950 al 5,8 por ciento en 1974, para luego crecer al 6 por ciento en 1981. 46/

A finales de 1981, el 61 por ciento de las exportaciones Latinoamericanas y del Caribe fueron destinados a los países industriales y 68 por ciento de sus importaciones se originaron en estos países. Aunque los Estados Unidos sigan siendo el mercado de destino y el abastecedor más importante, su parte en las exportaciones Latinoamericanas se redujo a menos de un tercio (aunque todavía represente 37 por ciento de todas las importaciones de la región). El porcentaje de los países europeos osciló alrededor del 20 por ciento, tanto para las exportaciones como para las importaciones. 47/ Estimaciones preliminares muestran que la participación de los países desarrollados en el total de las exportaciones Latinoamericanas permaneció idéntica en 1984 y que más del 33 por ciento de las exportaciones de America Latina fueron destinadas a los Estados Unidos.

La redistribución del poder de compra mundial derivado del aumento de los precios de petróleo, generó una mayor participación de los otros países en desarrollo en el comercio Latinoamericano. Las exportaciones Sur-Sur aumentaron del 21 al 34 por ciento en el total de las exportaciones latinoamericanas y del 19 al 31 por ciento en las importaciones Latinoamericanas entre los años 1970 y 1981. Puesto que el comercio intra-latinoamericano se mantuvo relativamente estable (alrededor del 15 por ciento del total de las exportaciones y importaciones de la región), representó una parte constantemente decreciente de un comercio en expansión cuando es considerado solamente el comercio Sur-Sur. En otras palabras, los flujos inter-regionales de comercio Sur-Sur pasaron a ser más importantes que los intra-regionales cuando los precios del petróleo estaban en alza. Además de esto, el comercio intra-latinoamericano fue una de las primeras víctimas de las reducciones drásticas en las importaciones latinoamericanas.

La importancia del comercio intra e inter-regional para las exportaciones latinoamericanas se pone de relieve cuando las mismas son descompuestas por productos. Dos tendencias pueden ser observadas: la importancia declinante de los productos primarios en el comercio intra-latinoamericano a lo largo del tiempo, y la creciente participación de los otros países en desarrollo en las exportaciones latinoamericanas de estos productos. Entre los años 1970 y 1981, el comercio inter-regional Sur-Sur, como parte del total de las exportaciones latinoamericanas, aumentó del 4 al 12 por ciento en los productos primarios agrícolas y del 1 al 6 por ciento en los minerales y metales, mientras que la proporción del comercio intra-latinoamericano en estos productos se mantuvo constante. 48/ Las manufacturas aumentaron

su participación en el comercio intra-latinoamericano pasando del 27 al 51 por ciento de 1965 a 1979, evidenciando los beneficios de las economías dinámicas normalmente asociadas con el comercio Sur-Sur. 49/ Sin embargo, la proporción de las manufacturas de origen latinoamericano que se venden en la región, ha ido disminuyendo, pese a que representa alrededor del 40 por ciento del total de la producción

En el futuro cercano las perspectivas de crecimiento de las exportaciones en la región no son buenas. Como lo demostró Ricardo Lagos, en su documento, en 1984, el valor del comercio mundial aumentó 6 por ciento, principalmente como resultado de la extraordinaria expansión de la economía de los Estados Unidos. En 1985, el mismo aumentó en un 3 por ciento y se espera que el crecimiento de la producción mundial tenga un impacto inferior al observado en décadas anteriores. Las previsiones hechas por varias fuentes de información internacionales evidencian las dificultades estructurales subyacentes de las economías latinoamericanas: un escenario optimista de 6 por ciento de crecimiento en las exportaciones regionales implicaría que las importaciones crecerían a una tasa del 9.4 por ciento, lo cual es prácticamente imposible por las restricciones de liquidez externa y del servicio de la deuda.50/

En 1985, a raíz de la caída de la demanda en los Estados Unidos y en los países de la OCDE, las exportaciones de América Latina disminuyeron en un 6 por ciento. Las perspectivas futuras se ven ensombrecidas por las presiones proteccionistas crecientes. De los 18 productos básicos más importantes, solamente el cobre tuvo un incremento de precio en 1985 (después de muchos años de disminución drástica), mientras que los precios de 15 productos siguen cayendo. En términos reales, los precios de los productos básicos han alcanzado los niveles más bajos desde los años 30. Los términos de intercambio de América Latina sufrieron una pérdida acumulativa de un 16 por ciento desde 1980. 51/

La situación difícil por la que atraviesan los acuerdos internacionales de productos básicos es al mismo tiempo efecto y causa de los acontecimientos desfavorables en los mercados de estos productos. El acuerdo internacional del azúcar, que tenía que ser re-negociado en finales de 1984 fué finalmente remplazado por un simple contrato administrativo. Las negociaciones para un nuevo acuerdo del cacao todavía no han tenido éxito. El acuerdo del estaño se vino completamente abajo mientras persiste la incertidumbre sobre el futuro de nuevos acuerdos por productos como es el caso del caucho natural.

El crecimiento económico sostenido requiere transformaciones en la estructura de la producción que resulta en un aumento sustancial de la producción y del comercio de manufacturas. El proceso de industrialización debe encontrar la forma adecuada de combinar la demanda externa con la originada en los mercados internos. La sustitución de importaciones es un

importante componente del proceso de industrialización, en su fase inicial, en todos los países y puede ser acelerada o retardada por la política comercial del país. 52/ Se pueden presentar algunas dificultades cuando el país se propone moverse hacia niveles más avanzados de expansión de sus exportaciones de manufacturas. Estas pueden contribuir al rápido crecimiento industrial en un proceso acumulativo, siempre y cuando la estructura y el nivel de la demanda externa favorezcan este proceso.

3.4. El cambio tecnológico: tecnología y servicios

La nueva ola de cambio tecnológico, basada en la microelectrónica, la biotecnología, los nuevos materiales y los procesos inter-relacionados provocará, sin dudas, transformaciones profundas en la estructura de la producción y demanda en los países industriales. 53/ El carácter difundido y general de este proceso de cambio tecnológico, asociado con las desigualdades en el acceso y en la difusión de estas tecnologías, tenderá a aumentar las desventajas que enfrentan los países en desarrollo (y en particular los exportadores de productos básicos, como es el caso de América Latina), para insertarse en la economía internacional.

Los resultados globales no son todavía evidentes, pues el impacto de las nuevas tecnologías varía con la industria. Pese a todo, hay indicios de que estos cambios tecnológicos pueden romper el frágil funcionamiento del comercio como motor de crecimiento. Pero al mismo tiempo, los nuevos métodos de producción presentan características de las que los países en desarrollo pueden servirse para superar algunas de sus dificultades en su proceso de industrialización y para resolver los viejos problemas de su atraso.

Las investigaciones sectoriales sobre las aplicaciones industriales de las nuevas tecnologías, particularmente en el caso de la microelectrónica, tienden a concentrarse en la amenaza que ellas puedan representar para las exportaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, las nuevas tecnologías también comparecen como soluciones técnicas para varios problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos. Como se ha observado, la aplicación de la microelectrónica en procesos industriales introduce flexibilidad y adaptación a una amplia gama de escalas de producción; de esta manera los nuevos equipos se hacen más compatibles con los mercados internos pequeños de muchos países latinoamericanos. 54/ Muchos de estos procesos ahorran energía y su impacto sobre el ambiente es menos negativo que los que puedan resultar del empleo de los métodos tradicionales. Las investigaciones en curso en biotecnología y en ingeniería genética abren inmensas posibilidades para la agricultura en los países en desarrollo, a través de las manipulaciones genéticas con plantas y el cruzamiento de razas, aplicaciones en el caso de los animales de estudios en embriología y de los productos construidos genéticamente. El uso de microorganismos genéticamente manipulados para remplazar fertilizantes y pesticidas de origen químico pueden aumentar la productividad agrícola con efectos menos perjudiciales para la salud humana y para el ambiente. En otras palabras, las nuevas tecnologías son más apropiadas al desarrollo industrial y agrícola de los países de industrialización tardía. 55/ Los cambios tecnológicos en curso forman parte de las dificultades que los países latinoamericanos deben enfrentar, pero también pueden formar parte de la solución a sus problemas de desarrollo, siempre y cuando tengan acceso a esas tecnologías.

Sin embargo, la aplicación de estas tecnologías plantean interrogantes en cuanto a la viabilidad de ciertas estrategias de desarrollo y al papel del comercio en el proceso de desarrollo. Es innegable que los países que adopten la microelectrónica y tecnologías afines, de manera eficiente aumentarán su competitividad en los mercados internacionales vis-á-vis aquellos que no las adopten. Estas tecnologías tienen la capacidad potencial de inducir ciclos crecientes de innovaciones y de inversiones en varios sectores de la economía, aunque varias cuestiones todavía queden por resolverse, tales como la rapidez con la cual el proceso de difusión va llevarse a cabo en los países, la manera como este proceso se desarrollará de un país a otro y la forma como las industrias usuarias será afectadas por los cambios tecnológicos.

La difusión de la microelectrónica y de las tecnologías afines de automatización evolucionó a un ritmo más lento de lo que inicialmente se imaginaba. Varias décadas pueden ser necesarias hasta que el proceso de difusión esté completamente terminado, ya que la puesta en marcha de un proceso de comunicación, económicamente viable y en alta velocidad, entre diferentes tipos y marcas de computadoras y de sistemas de control industrial digital, requiere experiencia que solamente puede ser adquirida a través de un largo proceso de interacción entre abastecedor y usuario y del aprendizaje del usuario. Se requieren grandes inversiones, el periodo de gestación es largo y los errores pueden salir muy caros.

Desde un punto de vista económico y técnico, la tecnología de información está todavía en sus fases iniciales de desarrollo, difusión y aplicación, aunque el proceso de cambio puede evolucionar como una bola de nieve por las mutaciones importantes que se introducen en la matriz de relaciones interindustriales. 56/ Además, áreas tales como la microbiología y electrónica, o la tecnología de las fibras ópticas y la ciencia de los nuevos materiales, hasta ahora aisladas pueden integrarse y producir nuevos e impredecibles saltos tecnológicos.

Como ha sido observado, en el largo plazo, las ventajas comparativas basadas en la disponibilidad de mano de obra o de recursos naturales no serán los principales determinantes de la competitividad internacional. Industrias tradicionales, como la de los textiles y la del vestuario, de televisores y equipo de oficina, pueden tener sus costos reducidos a través de mejoras en el diseño del producto y de procesos de automatización. 57/ Habría una tendencia para industrias que requieren poca calificación de su mano de obra, de trasladarse a los países industriales avanzados. Además, la flexibilidad que es permitida por la introducción de la microelectrónica en los sistemas manufacturados, presenta un sesgo orientado hacia la reducción de transacciones comerciales, porque hace posible la localización de los procesos industriales cerca de los usuarios y de los abastecedores, así como la organización de la producción de acuerdo con las especificaciones de los consumidores.

Sin embargo, otras tendencias contradictorias coexisten con las arriba citadas; la tecnología de la información posibilita a las empresas transnacionales, localizadas en países industriales, controlar la calidad de las operaciones industriales de sus empresas localizadas en los países en desarrollo. La tasa de difusión y el efecto exato de la tecnología en la competencia internacional y en la localización de las actividades industriales variará de una rama industrial a otra y no puede ser prevista a priori. Las recomendaciones gubernamentales de los flujos transfronterizos de datos y las referentes a las actividades de las empresas transnacionales, junto con consideraciones de orden económico, tendrán un papel crítico en la determinación del resultado final. 58/ Los países en desarrollo tendrán que seguir muy de cerca la tasa de difusión de las innovaciones afines con la microelectrónica específica de cada rama industrial.

El cambio tecnológico también ha conducido a la sustitución de materiales a través del desarrollo de nuevos materiales, hechos por el hombre, y por la mejoría en la eficiencia del uso de materiales tradicionales, en los bienes finales. Esas tendencias no son nuevas y las aplicaciones comerciales de los materiales hechos en laboratorios, comenzó en los años 50. En realidad, cada material siempre compitió con una variedad de otros y la sustitución de materiales ha sido un factor, limitando el agotamiento de recursos y las interrupciones en el suministro de materias primas. 60/ Existe la preocupación con el aumento en el ritmo de sustitución de materiales - desde productos agrícolas incluyendo alimentos, a los metales y minerales - con

el advenimiento de los nuevos materiales basados en investigaciones científicas. Desde luego que las consecuencias serán negativas para los productores latinoamericanos de productos básicos. Los países en desarrollo ya experimentaron las consecuencias perjudiciales de un producto exitoso de la I & D de la biotecnología, es decir la isoglucosa de maíz, que cambió drásticamente la estructura de demanda del azúcar en los países industriales. 61/ En los años recientes, avances significativos en tecnología de materiales resultaron en la creación de materiales de alta calidad que poseen características superiores a los compuestos convencionales y que compiten con los metales tradicionales como el acero y el cobre.

América Latina aprendió la importancia de edificar su capacitación tecnológica y científica después de haber experimentado un período de importación indiscriminada de tecnología de los años 60. En las décadas recientes, los esfuerzos se intensificaron en las áreas de recursos financieros, institucionales y humanos. Se establecieron instituciones para convertir la investigación científica y tecnológica en el desarrollo y la aplicación comercial, para vincular I & D con los sectores industriales, agrícola y minero, y para controlar y reglamentar las importaciones de tecnología. Varios programas de posgrado fueron establecidos en las universidades latino americanas y la migración intra-regional de científicos y

ingenieros (a raíz de factores políticos y económicos no programados), hicieron posible una mayor difusión de ideas y capacidades.

El número de investigadores en la región aumentó de 30.000 en 1960 a 80.000 en 1980, y las inversiones en I & D se aumentaron de 200 millones de dolares americanos a 3 mil millones, en el mismo periodo. 62/ El promedio de 230 investigadores por cada millón de habitantes en América Latina, en 1980, todavía era 20 veces inferior al promedio de los Estados Unidos en mediados de 1970. Un otro estudio estimó en número de ingenieros y científicos por 10.000 habitantes, en América Latina, variando entre 9,8 en Guatemala y 165,2 en Argentina, con un promedio de 55,3 y una amplia dispersión. El intervalo para los industriales varió entre 114 y 372, con un promedio centrado en 234 y una dispersión pequeña. 63/

Argentina, en los años 50, Brasil, en los 60 y México y Venezuela en los 70, se embarcaron en un programa de entrenamiento en el exterior para sus investigadores, ingenieros, funcionarios del gobierno y empresarios deseosos de participar en el proceso de desarrollo científico y tecnológico. En consecuencia, una capacitación tecnológica y científica fué establecida en estos países. El sector público tuvo un papel importante en estos programas, particularmente en el caso de Brasil, a través de las acciones asociadas de las empresas privadas y del estado en las áreas de telecomunicaciones y microelectrónica. A finales de 1970, las empresas estatales brasileñas estaban gastando dos veces más en generar tecnología que consumir importación. En los dos casos de telecomunicaciones y microelectrónica, un conjunto bien definido de políticas fue diseñado y aplicado en los últimos 10 años.

Los países latinoamericanos tienen que enfrentar los cambios tecnológicos en un contexto de recesión económica, bajos salarios, bienes de capital muy caros y reducciones en los gastos gubernamentales. Las instituciones financieras locales son conservadoras en sus análisis de los proyectos de cambio tecnológico y nuevas instituciones tienen que ser creadas específicamente para fortalecer la capacidad de la región para reaccionar a los problemas y oportunidades provocados por necesidades y circunstancias en cambio. 65/ Pasos importantes fueron tomados en América Latina en lo que se refiere a acciones integradas en las áreas de informática y microelectrónica. 66/ Asimismo, tienen que hacerse esfuerzos deliberados para impedir la repetición, en el caso de la microelectrónica, del despilfarro que se produjo con la creación de la industria

automotriz, la cual se caracterizó por la proliferación de marcas y modelos de mutua incompatibilidad.

Los países de América Latina tienen que actuar simultáneamente en todos los frentes, una vez que tienen que definir políticas específicas en el sector de servicios, tanto para reforzar el sector de manufacturas como el sector propiamente de servicios. Debe reiterarse que la infraestructura de servicios influenciará de manera creciente la competitividad de los países exportadores.67/

Este proceso de cambio, que empezó a ganar impulso en la década pasada, todavía tomará algún tiempo para que se despejen y conozcan muchas de sus consecuencias. Pero los países latinoamericanos no pueden ser observadores pasivos de estos cambios porque corren el riesgo de reducirse a exportadores marginales de productos obsoletos. Ventajas comparativas basadas en recursos naturales y en la mano de obra barata podrá conducirlos a una situación en la que no tengan nada más que los escombros de su Arcadia, para ofrecer a los turistas de los países industrializados más avanzados.

4. Estrategias de desarrollo, cooperación regional y relaciones económicas internacionales

Los cambios en el contexto internacional que se han descrito tienen que ser considerados con particular atención, porque la teoría convencional de desarrollo promovida por las principales instituciones internacionales de financiamiento y desarrollo, ofrece una versión idealizada de la experiencia de los países del Sudeste Asiático, basada en la importancia del sistema de mercado para el desarrollo. En esas agencias, parece haberse llegado a un consenso sobre una línea clara y uniforme de política: dejen al sector privado operar en mercados libres de las distorsiones causadas por la intervención gubernamental y los países alcanzarán mayores niveles de actividades económicas. Dejar funcionar libremente el sistema de precios y abrir los mercados internos a la inversión extranjera, son los elementos centrales del modelo de crecimiento hacia afuera, en su nueva versión. Sin embargo, varios estudios han presentado abundante evidencia del rol que jugaron la planificación y la intervención gubernamental en casos exitosos de diversificación de exportaciones y de desarrollo económico. Las personas con capacidad de decisión política en América Latina deben tener en cuenta que la versión simplificada e idealizada de la experiencia del Sudeste Asiático carece de una adecuada argumentación empírica y que, en consecuencia, tiene que ser tratada con cuidado.

Este modelo de desarrollo es descrito por Aldo Ferrer como un modelo de transnacionalización de la economía nacional, en el cual, el desarrollo es importado desde fuera, con una penetración masiva de los factores externos sobre el medio interno y la desarticulación de la estructura económica y social, de las pautas culturales propias y de los instrumentos de acción del Estado nacional. El modelo acepta la división internacional del trabajo como un dato, no muestra interés en la cooperación regional y elimina como innecesaria la acción concertada de los países en desarrollo en los foros internacionales.

Frente a este esquema, Aldo Ferrer propone el modelo de internacionalización del mercado doméstico, en el cual la apertura externa de una economía se produce a partir de la articulación de su estructura económica y social. Es una estrategia de crecimiento desde adentro, en la que la economía se mueve hacia afuera a partir de las fuerzas endógenas de crecimiento, con las empresas locales compitiendo en los mercados internacionales.

La apertura desde adentro se basa en el proceso interno de transformación y necesita de la integración y cooperación regional para superar las limitaciones de los mercados nacionales. En lugar de la apertura indiscriminada que es constantemente sugerida, los países en desarrollo deben seguir sus prioridades nacionales, basados en sus propios objetivos de cambio social, económico y político, ampliando su cooperación recíproca, para crear las condiciones de una participación más equitativa y beneficiosa en el sistema económico internacional.

Es necesario insistir que casos exitosos de integración en el sistema económico internacional, como los de Japón y la República de Corea, se enraizaban en estrategias nacionales que asignaban al comercio exterior un papel que no es justamente el que proponen las teorías convencionales. Las ventajas comparativas estáticas no fueron usadas como parámetros para identificar líneas de especialización para esas economías. Por el contrario, en los sectores más dinámicos de la economía mundial, las ventajas comparativas se identifican y se desarrollan. En los casos exitosos de apertura externa, la relación entre los sistemas de planificación y de mercado y entre sector público y privado, ha sido de cooperación y complementariedad antes que de competencia y antagonismo. Tiene que subrayarse que, a pesar de su espectacular performance, las exportaciones del Japón representan menos del 14 por ciento de su producto interno. 69/

El camino del desarrollo basado en las exportaciones de mano de obra intensiva y de tecnología madura, no está abierto simultáneamente a todos los países, particularmente en una época de bajas tasas de crecimiento de la economía mundial y de comercio internacional. Se ha señalado que el crecimiento basado en las exportaciones a los mercados de los países industrializados conduce o al proteccionismo ó al rápido deterioro de los precios de las manufacturas vendidas por los países en desarrollo, tal como ocurrió con las exportaciones de productos básicos (la falacia de la composición). Estrategias que funcionan bien para pequeñas economías abiertas como las del Sudeste Asiático, pueden provocar respuestas diferentes de los países industrializados si naciones como Brasil, India o China deciden incrementar la apertura de sus economías a niveles semejantes a los de los países del Sudeste Asiático y especializarse en manufacturas de mano de obra intensiva dirigidas a los mercados de los países desarrollados. 70/

Tienen que sacarse dos lecciones. La primera es que si el comercio exterior es un motor de crecimiento no puede basarse solamente en los mercados de los países industrializados. Oportunidades para el comercio Sur-Sur, en todas sus modalidades, tienen que explorarse en la mayor medida posible. La otra es que las exportaciones son un medio y no un fin para la economía nacional y que como fuente de divisas, tiene que ser administrada con un bien definido conjunto de prioridades de desarrollo. La cooperación y la integración regional surge como un medio para facilitar la efectiva ejecución de las estrategias nacionales de desarrollo y para mejorar las condiciones de participación de América Latina en el sistema económico internacional.

En realidad, las estrategias de desarrollo nacional, la cooperación regional y las relaciones económicas internacionales son dimensiones inseparables de una sola estrategia. La definición de un modelo viable de desarrollo y la movilización de los recursos nacionales - presentes o potenciales - es parte del mismo proceso por el cual los países tratan de transformar la naturaleza de su inserción en la economía mundial. Cuando se rompe el vínculo entre la estrategia nacional de desarrollo y las relaciones internacionales, el proceso interno de transformación es amenazado por el aislamiento de la comunidad internacional o las acciones internacionales se reducen a un ejercicio retórico y sin contenido.

Los países latinoamericanos tienen diferente espacio de maniobra para formular y ejecutar su política económica y distintos grados de capacidad negociadora vis-à-vis los países industrializados, dependiendo del nivel relativo de desarrollo económico de cada uno de ellos y del tamaño de sus propios mercados nacionales, en la medida en que limitan o facilitan la diversificación de su estructura productiva. La integración y la cooperación regional es el camino lógico para promover el desarrollo desde adentro en los países en los que el mercado interno es suficiente para sostener ese esfuerzo. Tiene que emplearse todo el potencial de la demanda nacional y regional. Las limitaciones actuales de los procesos de integración deben ser superadas para que los países medianos y pequeños de América Latina participen más ventajosamente en la región y sean menos vulnerables a las presiones externas.

Latinoamérica es una palabra que evoca la fuerza de una entidad mítica, imaginada por los próceres políticos y sociales del Continente, que intentaron restaurar su unidad más allá de sus fronteras fragmentadas. Los latinoamericanos de diferentes tiempos se han impuesto a sí mismos la tarea de

identificar áreas de interés común y donstruir una estrategia coordinada para resolver problemas comunes. Latinoamérica abrió el camino de las primeras experiencias de cooperación regional y subregional y son muchas las lecciones que se aprendió de ellas.

La articulación de entidades nacionales dentro de un proceso de adopción concertada de decisiones, es conflictiva, dolorosa y lenta. Fueron necesarias dos guerras mundiales, crisis económicas catastróficas y la emergencia de naciones con diferentes sistemas económicos y políticos, para que los países europeos pusieran a un lado sus rivalidades internacionales coordinadas. Las visiones de una Europa unificada todavía no se han transformado en realidad pero el objetivo está mucho más cerca de lo que se hubiera considerado posible en el pasado.

Mucho tiene que aprenderse todavía en la práctica concreta de la integración. La experiencia ya demostró que la integración y cooperación regional y subregional tienen que ir más allá de los modelos convencionales basados en tarifas aduaneras y obstáculos al comercio. Un esfuerzo de liberación del comercio recíproco puede ser el punto de partida, pero este comienzo debe ser situado en un contexto más amplio. La segunda conclusión es que la integración (en todos los niveles) no puede remplazar las instituciones domésticas y el proceso interno de análisis, definición de las prioridades nacionales y de las estrategias de desarrollo. Paradojicamente, el nacionalismo ha sido el denominador común de las experiencias exitosas de integración. La cooperación regional y la integración son mecanismos útiles para coordinar y compatibilizar estrategias de desarrollo orientadas al mismo propósito: promover un proceso interno de crecimiento y una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza.

La cooperación regional y subregional son parte de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que implica una clara conceptualización de la relación entre comercio exterior y desarrollo interno autosustentado. Pero, al mismo tiempo que la integración y cooperación regional se enraizan en las prioridades nacionales de desarrollo y en las necesidades concretas de cada país, son un medio para mejorar la participación de los países latinoamericanos en el sistema económico internacional, lo cual va más lejos de la función de coordinar la posición negociadora de la región en los foros internacionales. En realidad, la fuerza negociadora de los países crece más que proporcionalmente cuando negocian como grupo, ya que ofrecen un mercado mayor.

Latinoamérica también tiene que aprender de las experiencias pasadas la necesidad de reconocer las diferencias económicas entre los países de la región y la urgencia de encontrar los medios para resolver este problema. En nombre de la unidad regional, Latino América se ha retraído de discutir las diferencias económicas regionales. Sin embargo, una de las lecciones del pasado es que los países comprometidos en un esquema de integración, tienen que reconocer sus niveles diferentes de desarrollo económico y sus necesidades específicas si se desea que las acciones comunes sean fructíferas. La manera más efectiva de identificar el terreno de acción común entre los países latinoamericanos es enfrentar la multiplicidad de situaciones que existe en la región.

Es importante establecer mecanismos efectivos para continuar el proceso de consulta y cooperación, identificando y prosiguiendo la acción conjunta entre Estados orientados entre sí en sus relaciones económicas externas, pero manteniendo, al propio tiempo, flexibilidad para acomodarse al interés peculiar de cada país. En ninguno de los grupos de integración regional existe un mecanismo comparable con el sistema de consulta en OECD, que asegura un periódico intercambio de información sobre las políticas económicas domésticas. La discusión regular de los problemas concretos y las perspectivas de desarrollo de cada país es esencial si los países en desarrollo desean intensificar su cooperación recíproca y transformar la naturaleza del diálogo Norte-Sur. 73/

- 1/ Ver Ferrer, Aldo, "Notas para una teoría de la independencia" en Comercio Exterior, vol.29, No.8, México, agosto de 1979, págs. 875-885.
- 2/ Ver Sánchez-Arnau, Juan Carlos, Las perspectivas de la Economía Internacional y el Futuro de América Latina, 1986, documento preparado para este seminario, p.12.
- 3/ Ver Beckerman, Wilfred, "How the Battle Against Inflation was Really Won", Lloyds Bank Review, enero de 1985, págs.1-12.
- 4/ Las propuestas del grupo de países en desarrollo organizados como Grupo de los 24 (g24) sobre el funcionamiento y mejoramiento del Sistema Monetario Internacional y sobre la administración de la deuda, no hicieron mucho progreso en las reuniones recientes del Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario

Criterios para un programa de negociación internacional

1 Para modificar su condición crecientemente dependiente y marginal en la economía mundial y para enfrentar y resolver los problemas que le plantea el futuro, América Latina debe transformar sus actuales estructuras productivas, mejorar substancialmente la preparación de sus recursos humanos y elevar su nivel de desarrollo tecnológico.

Para llevar adelante esa tarea de transformación, los países de América Latina sólo pueden confiar en sus propias fuerzas. La experiencia reciente demostró, por un lado, que los países en desarrollo todavía no tienen la fuerza suficiente para provocar un cambio substantivo del sistema económico internacional y, por otro, que los países desarrollados no admiten la idea de que la adopción de mecanismos más equitativos de comercio y financiamiento mundial, está en su propio interés.

Las previsiones sobre el curso de la economía mundial en las próximas décadas, pese a las limitaciones propias de toda estimación, coinciden en señalar que no se producirán mejoras dramáticas en la demanda y en los precios de los productos básicos; que la deuda externa continuará limitando severamente la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo y que el cambio tecnológico, que ya adquiere las características de una profunda revolución, ampliará la brecha de conocimiento con los países industrializados y reducirá las "ventajas" relativas de la reserva de mano de obra barata de los países en desarrollo. La competitividad en el mundo del futuro ya no dependerá de la posesión de recursos naturales y de mano de obra barata, sino de la capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías.

2 Las mencionadas tendencias de la economía internacional (exceso de oferta de materias primas, especialmente alimenticias; menor consumo de productos básicos y de energía; cambio tecnológico; altas tasas reales de interés), perjudiciales para el actual tipo de participación de América Latina en el comercio mundial, son consecuencia, entre otros factores, de las políticas de ajuste estructural de los países industrializados y fortalecen claramente su posición hegemónica en el sistema económico global. Nadie puede esperar razonablemente en ese contexto, que los países desarrollados alteren su curso de acción por los argumentos que los países de América Latina utilicen en una mesa de negociación (es a los países en desarrollo a los que corresponde la reestructuración de sus economías, para adaptarse y competir en la economía del futuro).

3 Por esas razones, los países de América Latina miran con escepticismo la posibilidad inmediata de conseguir beneficios significativos en las negociaciones comerciales en el GATT y en la reforma del sistema monetario y financiero mundial, que los principales países industrializados se han propuesto realizar a través de una creciente coordinación de sus políticas monetarias, fiscales y financieras. En ambos casos, los países desarrollados mantienen el control efectivo del proceso negociador, tanto por razones institucionales como por su peso específico de negociación. Por lo demás, como se ha subrayado en otros acápites de este informe, los problemas del comercio externo de América Latina y la crisis de la deuda y del financiamiento del desarrollo, ocupan un lugar secundario en las preocupaciones de los países industrializados. Si bien es poco lo que se puede ganar en esas negociaciones, es mucho lo que se puede perder si los países de América Latina descuidan su preparación para participar en ellas adecuadamente.

4 Las consideraciones anotadas llevan a la conclusión de que la participación táctica de América Latina en las próximas negociaciones, mientras reestructura su economía, fortalece su coherencia interna y mejora su capacidad real de negociación, debería guiarse por criterios como los siguientes:

- (a) Ampliar y reforzar su campo de maniobra, formulando un planteamiento general, que vincule, en términos tanto conceptuales como de negociación, su posición en materia de deuda, financiamiento, comercio internacional y transferencia de tecnología;
- (b) intensificar las consultas y la coordinación regional e interregional con otros países en desarrollo, para fortalecer la coherencia y vigor de la acción común;
- (c) convenir un orden de prioridades, que concentre la acción negociadora de los países en desarrollo en puntos de interés substancial, soslayando los riesgos de dispersión que resultan de una agenda compleja;
- (d) defender sistemáticamente los derechos adquiridos en el difícil proceso negociador de las décadas pasadas, tanto en el plano jurídico como en el nivel práctico de penetración en los mercados internacionales (en nombre de sus propios intereses y no en el de una filosofía de liberalización de la economía mundial, que nace de las necesidades de los países industrializados);
- (e) promover la integración de los sectores más maduros y competitivos de la región en la economía mundial y reforzar la cooperación regional para mejorar la productividad y eficiencia de los sectores más débiles y retrasados.