

Capítulos

25



BID-INTAL
Centro de Documentación
Buenos Aires

Políticas
industriales para la
década de los 90

3	5	12	19	32
Editorial	<i>Embajador Carlos Pérez del Castillo</i> Hacia una nueva etapa de industrialización en América Latina y el Caribe: la magnitud de los desafíos	<i>Domingo L. Siazón</i> La ONUDI y el desarrollo industrial en América Latina	<i>Constantino Vaitsos</i> Los cambios tecnológicos y el nuevo orden de la economía mundial	<i>Roberto Bouzas</i> América Latina y las tendencias de la inversión extranjera directa
	41	46	52	59
	<i>René Villarreal</i> La empresa pública en América Latina en los noventa	<i>José Tavares de Araujo Jr.</i> La política de importaciones brasileña: ¿autarquía o eficiencia?	<i>Alfredo Guerra-Borges</i> La industria y las economías pequeñas: el caso de Centroamérica	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Objetivos de la Conferencia Regional sobre Industrialización
	69	79	87	91
	Propuesta de América Latina y el Caribe para una solución del problema de su deuda externa	<i>Ignacio Basombrió</i> Las perspectivas de la economía internacional y su impacto en América Latina	<i>Telasco Pulgar</i> El papel de las fronteras en la integración latinoamericana	<i>Eduardo Stein</i> <i>CADESCA:</i> América Latina ante el nuevo contexto centroamericano

Bases del Concurso de Ensayo sobre el SELA

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) convoca a un concurso de ensayos sobre "El papel del SELA frente a los retos de la Década del 90", con el fin de promover la reflexión y el estudio acerca del protagonismo que le corresponde asumir a este organismo frente a los retos que significan los nuevos cambios político-económicos que se han sucedido en las relaciones internacionales actuales.

Las bases para participar en este concurso, que se realizará dentro del marco de la celebración del XV Aniversario de la suscripción del Convenio Constitutivo del SELA, serán las siguientes:

Artículo 1 - PARTICIPANTES

Podrán participar en este certamen todas aquellas personas interesadas en el tema, que residan o sean nacionales de alguno de los países miembros del SELA, es decir: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Artículo 2 - PRESENTACION DE TRABAJO

Los ensayos deben ser inéditos, presentados en español, francés, inglés o portugués, con una extensión mínima de 20 cuartillas (mecanografiadas a doble espacio en papel tamaño carta) y una máxima de 30 cuartillas. Deben ir acompañados de un breve resumen inicial de 25 líneas aproximadamente, eventuales notas (enumeradas consecutivamente) y bibliografía. Estos datos deben ir en hoja aparte, al final del ensayo.

Artículo 3 - IDENTIFICACION DEL TRABAJO

Los ensayos serán firmados con seudónimo. Se recibirá un original y cinco copias acompañadas de un sobre pequeño cerrado en cuya parte exterior se indicará el seudónimo utilizado por el autor. En el interior de este sobre deberá insertarse el título de la obra, los datos personales del autor (nombre completo y breve curriculum) y su dirección particular. Ningún autor podrá enviar más de un ensayo, ni participar con un trabajo que haya obtenido algún premio nacional o internacional.

Artículo 4 - PREMIACION

La Secretaría Permanente del SELA se compromete a premiar los tres (3) mejores ensayos con el otorgamiento a sus autores de un diploma y la suma de tres mil (3.000), dos mil (2.000) y un mil (1.000) dólares para el primero, segundo y tercer premio, respectivamente.

Artículo 5 - PUBLICACIONES DE LOS ENSAYOS

El SELA adquiere el compromiso de publicar en la revista "CAPITULOS DEL SELA" los trabajos premiados en el Concurso, así como promover la divulgación de sus contenidos, parcial o completamente, en los medios de comunicación social de la región.

Artículo 6 - INTEGRACION DEL JURADO

El Jurado constará de 5 personas que serán designadas para tal fin por la Secretaría Permanente del SELA, en su debida oportunidad. Dicho Jurado tendrá la facultad de declarar desiertos los premios si los ensayos presentados no reunieran méritos suficientes para asegurar la jerarquía del Concurso.

Artículo 7 - FECHA DE ENTREGA DE LOS TRABAJOS

Los trabajos para el Concurso serán entregados desde el 15 de mayo de 1990. El jurado hará público su fallo el día 30 de septiembre de 1990 considerando sólo aquellos trabajos que se reciban en Caracas antes del 30 de agosto del presente año. Los premios a los tres (3) mejores ensayos serán entregados el 17 de octubre de 1990 en la sede de la Secretaría Permanente del SELA en Caracas (Venezuela), con motivo de la celebración del XV Aniversario de la creación del SELA.

Artículo 8 - DIRECCION PARA EL ENVIO DE LOS ENSAYOS

La correspondencia para el concurso deberá ser enviada a la Secretaría Permanente del SELA, Apartado Postal 17035, El Conde, Caracas 1010-A, Venezuela (FAX N° 0058-2 951.6953).

Artículo 9 - ACEPTACION DE LAS BASES

La sola participación en este Concurso implica la aceptación de todas y cada una de las presentes reglas. El Jurado se reserva el derecho de resolver a su criterio cualquier punto no previsto en las mismas.

Políticas industriales para
la década de los 90

Sistema Económico
Latinoamericano
SELA

Capítulos 25
Abril/junio
Caracas 1990

Secretaría Permanente del SELA
Embajador Carlos Pérez del Castillo
Secretario Permanente

Henry S. Gill
Secretario Permanente Adjunto

Ignacio Basombrío
Director de Relaciones Económicas

Raúl Maldonado
Director de Desarrollo

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 26 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Myrna Hernández,
Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo
Asistentes

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

Capítulos del SELA puede solicitarse a la unidad de comunicaciones

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.5208
Télex 23 294 / 24 615

Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela
Precio por Unidad: US\$8
Suscripción anual: US\$30

Depósito Legal 83-0198
Impresión: Editorial Torino
Arte Final: Enedé

Editorial

Una de las manifestaciones más evidentes de la crisis latinoamericana de los años ochenta se da en el deficiente desempeño del sector industrial, lo que contrasta con la pujanza que caracterizó a la industrialización latinoamericana en períodos anteriores. Las causas de este estancamiento del desarrollo industrial de América Latina y el Caribe son diversas y complejas, lo que ha dado lugar a varios enfoques interpretativos. De igual manera, existen propuestas diferenciadas respecto de los requisitos para la reanudación de la expansión industrial en la región. Aunque el debate industrial no está todavía concluido en nuestros países, es indudable que ya se vislumbran algunos consensos respecto de ciertos temas básicos, lo que es particularmente notorio en el caso de los principales organismos vinculados con los temas de las políticas de desarrollo e industrialización de la región. En efecto, existen importantes coincidencias entre ellos en cuanto a la necesidad de impulsar una nueva etapa de industrialización de América Latina y el Caribe, sobre la base de una mayor competitividad internacional, sostenida por políticas macroeconómicas y sectoriales convergentes, así como por mecanismos renovados de cooperación regional y de concertación entre los principales agentes del desarrollo económico. De otra parte, los países de América Latina y el Caribe disponen de experiencias propias de promoción de su desarrollo industrial, que reflejan a su vez los niveles diferenciados de industrialización que alcanzó cada uno de ellos, el tipo de su relacionamiento con la economía internacional y la naturaleza de las políticas económicas que se pusieron en práctica en cada caso. El presente número de CAPITULOS DEL SELA está dedicado al examen de algunos de estos temas, en el contexto de la necesaria preparación conceptual de la Conferencia Regional sobre Industrialización, que le ha encomendado el Consejo Latinoamericano a la Secretaría Permanente.

El Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo, analiza los factores condicionantes de la nueva etapa de industrialización que deberán emprender los países de la región para superar el estancamiento productivo que caracteriza su situación presente. En este artículo se presentan asimismo los principales lineamientos y propuestas de la Secretaría Permanente sobre el tema industrial.

El Director General de la ONUDI, señor Domingo L. Siazón, se refiere a las contribuciones que ha venido realizando esa agencia de las Naciones Unidas al desarrollo industrial de la región, y señala también las nuevas orientaciones que se busca imprimir a la cooperación técnica proporcionada por la ONUDI a los países de América Latina y el Caribe.

El artículo de Constantino Vaitos aborda el análisis del marco institucional que regula los diferentes tipos de intercambios comerciales y tecnológicos en la economía mundial, así como las transformaciones que han sufrido en las últimas décadas *pari passu* con la aceleración del cambio tecnológico.

Los siguientes artículos se refieren a temas singulares, vinculados en unos casos con actores específicos de la industrialización o referidos, en otros, a situaciones nacionales particulares. En efecto, la contribución de Roberto Bouzas está dedicada a examinar las tendencias globales más recientes de la inversión extranjera directa. René Villarreal, por su parte, examina el papel de la empresa pública en América Latina en los años noventa.

José Tavares analiza algunos enfoques alternativos que han caracterizado en años recientes la política comercial del Brasil. La política industrial para las economías pequeñas de la región requiere de enfoques particulares. Al tratamiento de este tema se dirige el artículo de Alfredo Guerra-Borges.

Por último, en el documento "Objetivos de la Conferencia Regional sobre Industrialización", la Secretaría Permanente expone los avances realizados hasta ahora en cuanto a la preparación de las propuestas de políticas y acciones conjuntas, que examinarán los gobiernos de América Latina y el Caribe en la próxima Conferencia Regional sobre Industrialización.

Hacia una nueva etapa de industrialización en América Latina y el Caribe: la magnitud de los desafíos

Embajador Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente del SELA

En este artículo se presenta una apreciación sobre el proceso de industrialización de América Latina y el Caribe, así como algunos enfoques de la Secretaría Permanente acerca de la necesidad que tienen las economías latinoamericanas y caribeñas de transformar sus capacidades productivas. Se hace referencia, asimismo, a los principales retos económicos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en la década de los noventa. Se señalan, por último, las principales contribuciones de la Secretaría Permanente a las deliberaciones de los gobiernos de la región respecto del tema industrial.

Las economías latinoamericanas atraviesan desde hace varios años una profunda crisis originada por el agotamiento estructural de las vertientes que alimentaron su dinámica en el pasado, así como por la presencia de severos desequilibrios macroeconómicos. La política económica debe operar por tanto simultáneamente en la administración de una coyuntura difícil y el lanzamiento de un nuevo rumbo de desarrollo, todo lo cual tiene necesidad de ser acompañado además con soluciones a los crecientes desajustes sociales. Si no se satisfacen expectativas sociales largamente acumuladas, la base misma de la democratización alcanzada puede sufrir graves deterioros, lo que quiere decir que la búsqueda de soluciones económicas debe ir acompañada de un examen simultáneo de opciones y alternativas que atiendan los desequilibrios y desajustes que se han hecho cada vez más acentuados en el área social.

En este contexto el tema de la industrialización de los países de

América Latina y el Caribe ha constituido una preocupación permanente del SELA y ha sido, en el pasado, abordado en diferentes oportunidades y ámbitos. En su calidad de foro de concertación de políticas, el SELA también ha servido en varias oportunidades a los gobiernos de la región para examinar propuestas de políticas económicas de alcance general, tal como ocurrió en la Conferencia Económica Latinoamericana de 1984.

En consideración de esos antecedentes, la XV Reunión del Consejo Latinoamericano encomendó a la Secretaría Permanente la preparación de una Conferencia Regional sobre Industrialización, lo que ha dado lugar a un conjunto de actividades que de manera muy resumida se presentan a continuación.

1. La industrialización incompleta de América Latina

Entendida en un sentido amplio, la industrialización constituye la columna vertebral del proceso de desarrollo y abarca el conjunto de transformaciones que caracterizan el tránsito hacia estructuras modernas de organización económica, social y política. La discusión sobre alternativas de industrialización reclama por consiguiente algunas nociones sobre el grado de industrialización alcanzado hasta el presente y debería tomar en cuenta, asimismo, el análisis de la trayectoria previa de la región en esta materia, lo que no implica desconocer la necesidad de examinar también otras experiencias exitosas de industrialización en otras regiones o países del mundo.

En América Latina y el Caribe, el aparato industrial se instaló a lo largo de un proceso que abarca los últimos seis decenios aproximadamente, adquiriendo una configuración muy diferenciada entre los distintos países de la región. Por eso mismo, a pesar de ciertas similitudes evidentes, se puede decir que no existe un único modelo de industrialización que hubiera prevalecido simultáneamente en todos los países de la región en el pasado. Por consiguiente, tampoco parece pertinente proponer un modelo único para el futuro.

Llama la atención, sin embargo, que

el debate industrial latinoamericano de los últimos años esté siendo dominado por argumentos y enfoques que, en sus aspectos esenciales, tienen otros contextos históricos de referencia. Las experiencias recientes del sudeste asiático adquieren así unilateralmente el estatuto de único paradigma de industrialización exitosa del Tercer Mundo, mientras que se soslaya en gran medida un examen a fondo del proceso de industrialización de nuestra propia región.

Impulsado inicialmente por las grandes transformaciones internacionales a que dieron lugar la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, así como por la presencia de ciertas circunstancias políticas y sociales muy específicas, el proceso de industrialización en los países de América Latina adquirió algunos rasgos específicos en el transcurso de las décadas siguientes. No cabe duda que dicho proceso cumplió una función esencial de impulso dinámico al desarrollo latinoamericano, llegando a constituirse en el eje de la modernización y el crecimiento económico de América Latina; contribuyó al crecimiento intenso del grado de urbanización y a modificar patrones de vida y consumo; absorbió una cuota significativa y creciente de la fuerza de trabajo, con niveles de productividad sustancialmente más altos; sustituyó importaciones y generó nuevas corrientes de exportación. Su aporte relativo al producto interno global creció persistentemente hasta principios de la década de los ochenta, como ilustra el coeficiente de industrialización, que pasó de 15% en 1940, a 22% en 1960 y rebasó el 25% en 1980¹.

Hacia mediados de la década de los setenta se agotó esa dinámica, aunque algunos países lograron prolongar el crecimiento industrial todavía hasta comienzos de la década de los ochenta. En los años posteriores, la industria fue uno de los sectores que ha registrado mayores retrocesos.

En los apremios de una argumentación fuertemente ideologizada, algunas interpretaciones identifican equivocadamente los momentos de agotamiento de una pauta de desarrollo con su equívoco como

conjunto. Pareciera que se sugiere la existencia de un único juego de ideas válidas para todo momento y lugar. Apartarse de ellas implicaría entonces necesariamente el fracaso. La Secretaría Permanente del SELA entiende conveniente detenerse a reflexionar brevemente sobre nuestra experiencia propia en materia de industrialización, balanceando lo que fueron sus contribuciones más permanentes, sin dejar de reconocer las carencias que tuvo esa experiencia en el momento de dilucidar las necesarias nuevas orientaciones.

Limitaciones de la industrialización latinoamericana

Más allá de las críticas doctrinales, cabe reconocer la existencia de algunos problemas reales de la industrialización sustitutiva. En efecto, no modificó la inserción internacional de la región y se mantuvo en una crónica dependencia del suministro de divisas del sector primario; el dinamismo interno se basó casi exclusivamente en la expansión del consumo privado y público. La orientación predominante hacia el mercado interno prolongó la protección más allá de lo razonable, todo lo que contribuyó a acentuar un sesgo antiexportador en el modelo. No se desconoce que, con más proclividad a la articulación exterior que hacia adentro, los nuevos desarrollos industriales contribuyeron poco a la integración de los sistemas económicos nacionales, mantuvieron desconectados en gran medida los desarrollos agrícola e industrial y de éste con la dotación de recursos naturales. La absorción parcial del progreso tecnológico profundizó la heterogeneidad estructural. La industrialización no mejoró la distribución del ingreso y el propio desarrollo industrial pareció adecuarse y dar nuevo aliento a la desigualdad en el funcionamiento y evolución de los sistemas económicos nacionales. En muchos casos, el desempeño más dinámico correspondió a las empresas de capital extranjero. Las relaciones tecnológicas más dinámicas se realizaron entre filiales o entre filial y matriz de las transnacionales, limitando la propagación del progreso técnico. Se evidenció una poca capacidad de arrastre sobre los

demás sectores de actividad económica, así como, en general, una débil articulación entre ramas e industrias. Tampoco fortaleció la integración regional.

Por otra parte, diversos indicadores evidencian la naturaleza excluyente del proceso, que no incorporó a todos los estratos sociales en sus beneficios e, incluso, acentuó los desequilibrios sociales y contribuyó a agravar la concentración social y espacial de los ingresos.

También cabe recordar la insuficiente incorporación de tecnología y la incapacidad de abordar la producción de bienes de capital, salvo contadas excepciones. Si bien es cierto que no todos los países pueden incorporar en el mediano plazo una amplia gama de producción de bienes de capital, el desarrollo en estas actividades supone la constitución de capacidades locales con dominio sobre la respectiva tecnología incorporada a los bienes de capital y, por lo tanto, la capacidad de adaptarla, superando el esquema de incorporación tecnológica superficial. Todo esto ha puesto de manifiesto la falta de competitividad y la fragilidad de la capacidad empresarial.

El marco internacional condicionante

Las etapas del proceso de industrialización en América Latina y el Caribe no han estado en ningún momento desvinculadas de las circunstancias imperantes en la economía internacional. Por el contrario, se puede decir que cada una de sus etapas está estrechamente ligada con la constelación imperante en el plano internacional.

Es necesario dejar constancia de que no fueron propiamente las preferencias doctrinales las que impulsaron lo que después se denominó "modelo de industrialización por sustitución de importaciones". Por el contrario, los factores determinantes de que las primeras etapas de la industrialización en América Latina debieran volcarse hacia el mercado interno provinieron, en lo esencial, de los cambios estructurales acontecidos en la economía internacional. La sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos en la función he-

gemónica del sistema económico internacional obligó, en efecto, a un prolongado proceso de ajuste de las economías latinoamericanas a las nuevas condiciones imperantes en la economía mundial, proceso que fue acentuado por la interrupción del comercio internacional durante los años que duró el conflicto bélico. Llama la atención que muchos enjuiciamientos críticos pasen de largo ante este aspecto tan esencial. Tampoco durante los primeros años de la posguerra existieron condiciones internacionales favorables para cambiar la orientación estratégica de la política industrial en los países latinoamericanos. Por consiguiente, si se trata de apreciar con ecuanimidad los logros y carencias del proceso de industrialización en la región, es necesario deslindar aquellos factores que fueron impuestos por la realidad económica misma, por un lado, de los elementos doctrinales o de gestión de la política económica que acompañaron a los primeros, por otro. Algunos enjuiciamientos referidos a un imaginario modelo único de industrialización en América Latina, con frecuencia unilateralizan las críticas de la política económica y olvidan las circunstancias internas y externas en que ésta debió desempeñarse.

La confrontación con este tipo de enfoques ha llevado a la Secretaría Permanente a buscar una comprensión más profunda de la experiencia pasada de nuestra región en materia de desarrollo e industrialización. Se trata de obtener una visión más completa de todos los criterios que deberían examinarse a fin de calificar las bondades y defectos de la trayectoria seguida en las décadas anteriores a la crisis de los años ochenta.

Son conocidos en general los cambios ocurridos en el sistema internacional a lo largo de las últimas cuatro décadas. Resulta pues impropio proyectar hacia atrás las circunstancias que prevalecen hoy en día. El examen que se intenta de la anterior experiencia latinoamericana de ninguna manera pretende realizar una apología de ese modelo. Se persigue, en cambio, conocer más a fondo los factores determinantes de un ciclo histórico completo de desarrollo en la región, sobre todo

en lo que hace a la constelación interna de elementos concomitantes; de esta manera también se busca identificar las potencialidades existentes ahora en las economías latinoamericanas, que permitan a su vez encarar los desafíos que propone el nuevo escenario internacional para los años siguientes.

Es preocupante que el análisis de los procesos económicos y sociales se haya empobrecido notablemente en los últimos años, dejando en la penumbra algunos factores y causas determinantes de indudable relevancia explicativa. En efecto, cuando se presentan casos exitosos de industrialización reciente en otras regiones del mundo, rara vez se incluyen en el análisis todos los aspectos económicos, sociales y políticos concomitantes. Así ocurre, por ejemplo, con ciertos determinantes de tipo nacional y cultural, cuya influencia en el logro de determinados objetivos de la política industrial no puede ser dejada de lado.

En este contexto se han dado, asimismo, algunos cambios en cuanto a los objetivos que deben perseguir las políticas económicas y de desarrollo. Todavía hace poco, en América Latina y el Caribe se consideraba que los propósitos y metas de las políticas de desarrollo no se pueden limitar dentro de la racionalidad y la eficiencia ubicadas a nivel de empresa, considerando que el desarrollo constituye un proceso complejo en el que se entrelazan diversos objetivos económicos, sociales y políticos que deben alcanzarse simultáneamente para que el proceso pueda servir en verdad para elevar cualitativa y cuantitativamente las condiciones de vida y de trabajo de la población latinoamericana y caribeña. Desde nuestra perspectiva resulta preocupante que, en el marco de las nuevas ortodoxias económicas, ciertos principios normativos así como algunos objetivos de política de corto plazo hubieran desplazado a un segundo plano los cometidos y propósitos más generales de las políticas de desarrollo.

No se puede olvidar en esta ocasión que los conceptos del desarrollo y sus políticas correspondientes —incluyendo la industrialización— son el resultado de la asimetría que caracteriza estructuralmente a la

economía capitalista mundial, la que parece acentuarse aun más en el presente.

2. Los retos de los años noventa

Durante las últimas décadas, la economía internacional ha registrado cambios acumulativos, que modifican a fines de siglo la imagen que prevaleció en los años de la posguerra, tornando anticuados algunos análisis y perspectivas. Existen en el presente asimismo algunas tendencias globales que es menester tomar en cuenta para calibrar la magnitud de los desafíos que es necesario encarar en el futuro inmediato.

La revolución tecnológica y el nuevo rol de los conocimientos

Los enormes avances científicos y tecnológicos logrados por los países desarrollados en diferentes campos, han traído consigo transformaciones del panorama productivo y comercial mundial, que se expresan, entre otros fenómenos, en los nuevos patrones de crecimiento de los países desarrollados y en la diferente gravitación económica de las principales economías industrializadas. Se suma a esto la emergencia de algunos países de industrialización reciente, así como la expansión del comercio internacional a través de canales controlados oligopólicamente. También hay que tomar en consideración el crecimiento espectacular y la diversificación de las actividades de las empresas transnacionales, así como la notable expansión del sistema financiero internacional. Asistimos en ese contexto a una reestructuración global de la industria manufacturera en el mundo, que afecta intensamente la situación de países enteros, ramas industriales completas, así como las relaciones entre las distintas regiones geográficas. De acá se derivan a su vez importantes repercusiones sobre las estructuras sociales, los valores ideológicos, los estilos de vida y los patrones de la cooperación internacional.

Quiere decir que no hay cabida para un enfoque simplista sobre la situación internacional y su dinámica futura. Se trata de un fenómeno multifacético en pleno desarrollo, que

pone en tensión los enfoques tradicionales de análisis. Si bien se puede constatar lo que ya ha ocurrido en el período más reciente, todavía existen incertidumbres respecto de los efectos a largo plazo de las mutaciones tecnológicas. En este orden de cosas no es fácil apelar a analogías respecto de lo acontecido en períodos pretéritos de aceleración del progreso técnico. En comparación con anteriores revoluciones industriales, ahora los impactos de las innovaciones técnico-productivas (como la electrónica, por ejemplo) son mucho más globales y no se circunscriben únicamente a ciertos sectores o regiones; se registran, asimismo, procesos de masificación y potenciamiento cruzado de los efectos proporcionados por las tecnologías avanzadas; se acortan los plazos entre las fases de investigación, desarrollo experimental e innovación en la producción y el comercio, y, por último, el ciclo de vida de los nuevos productos y procesos se hace cada vez más breve. Preocupa que, ante esos avances impresionantes de renovación y cambio del patrón tecnológico-productivo en las economías desarrolladas, en la región no se realice todavía el esfuerzo correspondiente, lo que puede implicar una pérdida adicional de competitividad y una creciente marginación en la economía internacional. No puede perderse de vista que en la actualidad uno de los elementos centrales del poder internacional está representado precisamente por el dominio de los factores del cambio tecnológico. La especialización productiva y la competitividad internacional ya no se rigen ni práctica ni teóricamente por la dotación relativa de recursos naturales o por el diferencial entre los índices salariales. La posición relativa de los distintos países depende, en cambio, de su aptitud para conformar sistemas nacionalmente organizados de eficiencia productiva, competitividad internacional y capacidad de reproducir constantemente las condiciones de difusión e innovación tecnológica a lo largo y ancho del aparato económico.

La formación de grandes bloques de comercio

Se asiste en el presente a un acelerado proceso de reorganización de la economía mundial sobre nuevas bases, que difieren notablemente de las que le sirvieron de soporte en las primeras décadas de la posguerra. En este contexto hay necesidad de mencionar la nueva segmentación de los mercados que se produce como consecuencia de los acuerdos comerciales entre los países desarrollados, así como también, las nuevas condiciones que se derivan de las transformaciones políticas en Europa central.

El imperativo de crear empleo productivo

También es necesario considerar algunas circunstancias de índole interna, entre las que destacan la creación de fuentes de trabajo permanente y la satisfacción de algunas necesidades fundamentales de la población de más bajos ingresos. La demanda de empleo crecerá rápidamente en los próximos años, puesto que se incorporarán al mercado de trabajo contingentes generacionales correspondientes a épocas de elevado crecimiento demográfico ya que es probable que se amplíe la tasa de participación femenina. Si se realizan las inversiones necesarias, la oferta de nuevos puestos de trabajo podría incrementarse a un ritmo medio anual superior al 3%, lo que implicaría en todo caso la creación de más de 64 millones de nuevos empleos en la próxima década. Este es a su turno el perímetro de maniobra donde se pueden unificar las políticas económicas con las políticas sociales, entendidas en sentido amplio. Por otra parte, no sólo interesa la cantidad de nuevos empleos que se crearán, sino el contenido de ese empleo, lo que remite inmediatamente a las cuestiones de la calificación profesional y la formación de recursos humanos. Estos son los aspectos que probablemente tengan mayor importancia para la clase trabajadora y su representación sindical, lo que determinaría su interés objetivo de participar en los debates sobre las opciones de desarrollo y la naturale-

za de las políticas industriales, así como en las consecuentes acciones concretas.

De todas maneras, el empleo constituye la variable crítica de todo el ejercicio. Es necesario reconocer, en una perspectiva realista, que los esfuerzos de actualización tecnológica y de elevación de la competitividad internacional no podrán resolver por sí solos toda la insuficiencia gestada en esta materia a lo largo de décadas, y agudizada por las políticas de ajuste. Por consiguiente, habrá necesidad de abordar el tema de manera específica con políticas y acciones que tiendan, entre otras cosas, a detener la migración rural-urbana, lo que le confiere una relevancia especial a los proyectos agroindustriales, los cuales podrían formar parte de un esquema complejo de modernización de la aldea rural dentro de sus propios términos.

Las opciones de política económica

No cabe duda de que emprender una nueva etapa de industrialización en América Latina y el Caribe resulta una tarea compleja en el marco de las actuales restricciones económicas y financieras. Tal como se ha señalado, el rezago acumulado en materia tecnológica es grande y no todo el parque industrial existente dispone de potencialidades estructurales para acompañar las exigencias de un nuevo modelo dinámico y competitivo de industrialización. Tampoco se puede esperar que habrá financiamiento para la industria en una cuantía suficiente, lo que impone una administración particularmente cuidadosa de los recursos. La inserción eficiente de las economías latinoamericanas y caribeñas en los segmentos dinámicos del comercio internacional de manufacturas y la solución a las necesidades internas de empleo y bienestar de la población, no podrán lograrse por consiguiente simplemente a partir de la creación de un clima propicio para la inversión privada y la apertura comercial y financiera externa. Se requiere, en cambio, una gestión cuidadosa que atienda a la complejidad de desafíos que tienen ante sí los países de la región. Es contra ese telón de fondo que

debe examinarse la aptitud de las políticas neoliberales para resolver en forma eficiente los problemas del desarrollo industrial de América Latina y el Caribe. Es necesario debatir en profundidad sobre las probabilidades de que los enfoques de política económica que prevalecen en muchos países de la región estén en condiciones de proporcionar soluciones positivas a los problemas de la autodeterminación nacional, el empleo productivo y la elevación de los estándares generales de vida de la población latinoamericana y caribeña.

Las teorías neoliberales son poco aptas para orientar decisiones de largo aliento respecto de una especialización productiva que sea social y políticamente sustentable. Se ha señalado en varias oportunidades que el mercado es socialmente insensible y carece de horizonte largo de visibilidad.

La propia experiencia internacional demuestra en cambio que el avance hacia grados superiores de industrialización y eficiencia productiva, depende de que se logre armonizar la contribución de diversos factores y circunstancias, así como de la identificación de objetivos prioritarios, instrumentos pertinentes de políticas macroeconómicas y conductas convergentes por parte de todos los agentes involucrados. Esta es una de las lecciones que surgen del estudio de los ejemplos de desarrollo industrial exitoso, tanto en los países actualmente industrializados como en los que recientemente se han incorporado a esta categoría.

3. Algunas orientaciones básicas de la Secretaría Permanente del SELA

En fechas recientes se han considerado en diversos foros importantes iniciativas que atañen al proceso de desarrollo de la región latinoamericana y caribeña. Baste mencionar en este sentido la Tercera Conferencia General de la ONUDI, que aprobó el Programa de Cooperación Regional para la Rehabilitación Industrial de América Latina y el Caribe; la Reunión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que examinó una importante propuesta de la CEPAL², y la Conferencia

Regional sobre Deuda Externa, que aprobó la Propuesta de América Latina y el Caribe para una solución del problema de su Deuda Externa. Sin ánimo de examinar en esta oportunidad, todos los elementos que caracterizan el enfoque de la Secretaría Permanente sobre las condiciones del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y caribeños, a continuación se reseñan las principales ideas que han guiado nuestro accionar en materia de industrialización.

La crisis como oportunidad

Existen algunas enseñanzas que ha dejado la década pasada. El potencial de recursos naturales y humanos de América Latina le permite aspirar a estándares muy superiores de vida de su población y a una participación cualitativamente mejor en la distribución internacional del trabajo y del conocimiento.

Bueno es reiterar que estos objetivos presuponen la solución previa del estrangulamiento financiero ocasionado por la deuda externa, mecanismo a través del cual la región ha venido transfiriendo al exterior ingentes recursos que deberían servir, en cambio, para impulsar las urgentes inversiones que se requieren para emprender una nueva etapa de desarrollo. Las decisiones recientes de los gobiernos de la región parecen abrir paso a una solución más equitativa y duradera de la deuda externa.

La propia experiencia regional de los últimos años demuestra que es necesario modificar el enfoque de ciertas políticas. El rezago acumulado por la región en los últimos años reclama un esfuerzo integral de renovación de los enfoques prevalecientes.

La experiencia internacional corrobora que las políticas tecnológicas forman parte de una estrategia global de desarrollo, donde se hallan claramente identificados los intereses nacionales.

El enfoque de sistema

Ha constituido una característica central de la presente gestión en la Secretaría Permanente el abordar todas las tareas bajo el concepto de

sistema, a fin de lograr la mayor eficiencia posible en los trabajos y actividades del SELA.

En este sentido, las tareas preparatorias de la Conferencia Regional sobre Industrialización se encararon desde un comienzo en estrecha cooperación con la CEPAL y la ONUDI, así como con otros organismos regionales y del sistema de las Naciones Unidas. De esta manera, se ha tratado de evitar duplicaciones innecesarias de esfuerzos, impulsando, por el contrario la coordinación de tareas entre organismos que cuentan con mandatos, programas de trabajo, experiencias y capacidades de tipo complementario.

Industrialización, tecnología e integración

La modernización y transformación económica de la región requiere apoyarse en una nueva etapa de industrialización, que permita una creciente satisfacción de las necesidades esenciales, al mismo tiempo que facilite una participación eficiente en la división internacional del trabajo y del conocimiento. Nuevos mecanismos de integración y cooperación regionales deberán proporcionar las dimensiones que hacen viable y refuerzan el proceso anterior, al tiempo que crean las condiciones para la penetración de los mercados internacionales, a fin de hacer más eficiente y competitiva a la economía latinoamericana. Se debe reconocer además la importancia creciente de la tecnología como determinante de las ventajas comparativas dinámicas y la especialización productiva internacional. En esta materia, los países de América Latina y el Caribe deben realizar todavía importantes esfuerzos para desarrollar capacidades endógenas que les permitan adquirir, adecuar y aprovechar las tecnologías avanzadas, buscando cerrar tendencialmente las brechas que los separan de los países industrializados a este respecto. Se hace necesario elevar cuantitativa y cualitativamente el gasto público y privado de investigación, además de que se debe acortar el plazo entre las fases de investigación, experimentación y aplicación productiva. Dentro de este orden cosas, un

requisito sustancial es el que se refiere a la capacitación general de la sociedad para el cambio tecnológico. Los países de América Latina y el Caribe tienen ante sí desafíos de una gran envergadura que no se pueden localizar en una sola esfera o ámbito de actividad. En la época presente la tecnología no es un insumo más del proceso de producción de bienes y servicios. Tal como lo demuestran las experiencias de Japón y de otros países asiáticos, la tecnología es la variable central del proceso de modernización productiva. Sin embargo, no es cualquier tipo de sociedad la que puede impulsar la incorporación de tecnologías modernas en sus sistemas económicos. Por consiguiente, es necesario emprender las reformas en la esfera económica, en los sistemas educativos y de formación de mano de obra, en las pautas de distribución interna de los frutos del progreso técnico, así como en los esquemas de participación de los diferentes grupos sociales en las estructuras de poder y decisión, todo lo cual creará las condiciones sociales para la introducción del cambio tecnológico. Esto incluye la creación de una capacidad endógena de generación y evaluación tecnológicas, pero asimismo la existencia de condiciones para la identificación y selección de tecnologías que deben ser adquiridas bajo los mejores términos desde el exterior. Será fundamental introducir asimismo algunos cambios en la organización institucional que atienda las políticas científicas y tecnológicas y en las relaciones de sus diferentes elementos componentes entre sí.

Proyectos industriales de integración

En la Secretaría Permanente consideramos imperiosa la necesidad de avanzar en la integración regional sobre la base de proyectos productivos, que creen entrelazamientos permanentes entre las economías latinoamericanas y caribeñas. Nos parece que la Conferencia Regional sobre Industrialización sería una oportunidad adecuada para que los gobiernos de América Latina y el Caribe consideren emprendimientos conjuntos de esa índole.

Con miras a avanzar hacia ese objetivo, se podrían identificar algunos ámbitos estratégicos de las economías latinoamericanas, en cuyo seno se promoverían determinados proyectos productivos, los que serían a su vez objeto de acciones y políticas específicas con el propósito de avanzar en pos de ciertos objetivos que no se alcanzarían de igual manera a partir de esfuerzos nacionales aislados por la sola operatoria de las fuerzas imperantes a corto plazo en los mercados de bienes y de factores. Las industrias identificadas preliminarmente para promover ese tipo de proyectos industriales de integración son la electrónica; las máquinas-herramienta; los bienes de capital para la industria energética; la agroindustria; y la petroquímica. En estas áreas realiza la Secretaría Permanente un esfuerzo de delimitación más concreta de iniciativas, con el propósito de establecer la operatoria específica que podría adoptar cada uno de estos proyectos industriales de integración, así como los que se identifiquen en el futuro. Se trata, en todo caso, de una labor que busca constituir nuevas fórmulas de cooperación regional, dentro del enfoque de "geometría a escala abierta".

Cabe aclarar que este núcleo estratégico de proyectos sólo conceptualmente forma una unidad, puesto que no está previsto que su gestión se realice desde instancias centralizadas, ni que exista la necesidad de reciprocidades o mecanismos compensatorios de ninguna índole, como ha sido la práctica de los mecanismos tradicionales de integración en América Latina y el Caribe. Cada proyecto individual deberá constituirse y gestionarse en función de sus propias especificidades y a partir de las decisiones que al respecto adopten los actores participantes, bajo el amparo de ciertos parámetros macroeconómicos que habrán de establecerse en cada caso.

Este nuevo tipo de proyectos de industrialización constituye el área prioritaria sobre la que debería volcarse el esfuerzo de asistencia técnica de la ONUDI y, en especial, del Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe. Con

miras a avanzar en esa dirección, la Secretaría Permanente viene estrechando relaciones de cooperación con ese organismo.

De igual manera, los proyectos contemplados en este contexto podrían incorporarse eventualmente dentro de un programa especial de promoción de inversiones, cuyas bases operativas y conceptuales podrían diseñarse con la asistencia técnica de la ONUDI y del propio BID. Esta iniciativa podría servir incluso para colaborar con los países latinoamericanos en la identificación y formulación de nuevos proyectos industriales, puesto que existen algunas señales de que el actual inventario en cartera corresponde todavía, en buena medida al contexto de políticas económicas de los años setenta. El decenio siguiente, por las condiciones del entorno macroeconómico y las estrecheces del financiamiento, no fue muy prolífico, salvo excepciones, en la gestación de iniciativas industriales dignas de mención, lo que obliga a pensar en la necesidad de superar cuanto antes el clima de incertidumbre en el que se desenvuelven todavía las decisiones de inversión productiva.

La concertación industrial y tecnológica

Los modelos abstractos no suelen ser útiles cuando el problema real consiste en la necesidad de adoptar una nueva estrategia de desarrollo. Las disyuntivas históricas no se resuelven, en efecto, a partir de cotejos académicos entre alternativas teóricas, sino en función de constelaciones políticas concretas, impregnadas en su esencia misma por las posturas e intereses fundamentales de los principales protagonistas económicos y sociales. Ello no obstante, en el presente latinoamericano no se reconoce un grupo o actor único con capacidad de liderazgo estable sobre el resto de las clases y capas socio-económicas. En ese sentido, la nueva etapa de industrialización en la región dependerá de la capacidad conjunta de los gobiernos, por un lado, y de los otros actores y agentes sociales, por otro, para articular sus diferentes intereses en torno a un proyecto común de desarrollo industrial. Será necesario

partir de las peculiaridades propias de cada país, de las diversas dotaciones de recursos, así como de las trayectorias dispares de industrialización. Debe reconocerse, sin embargo, que ninguno de ellos podrá por sí solo y de manera aislada alcanzar los niveles de productividad, competitividad y eficiencia tecnológica necesarios para insertarse en los segmentos más dinámicos del comercio internacional de manufacturas.

No es posible discutir una genuina estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe si es que no se incorporan todos los elementos y palancas que permitan movilizar las energías de todos los agentes nacionales interesados en promover los objetivos básicos de la industrialización en condiciones de autodeterminación y justicia social. El conjunto de consideraciones realizadas en esta oportunidad, demuestra la enorme dimensión de las tareas que tienen ante sí los países de América Latina y el Caribe en la década que acaba de iniciarse. De ello resulta que la concertación entre los actores sociales básicos es un imperativo impuesto por las circunstancias.

La noción de concertación que se viene abriendo cauce en la Secretaría Permanente difiere, en alguna medida, de otras acepciones que tiene el término dentro de contextos institucionales diferentes. Para aclarar los alcances de nuestra propuesta, conviene señalar que los objetivos perseguidos por un proceso sostenido de concertación industrial y tecnológica consisten, en primer lugar, en la creación colectiva de un entorno societal propicio para emprender la nueva etapa de industrialización y el establecimiento de determinadas pautas de conducta de todos los actores, de tal suerte que se logre un mínimo de estabilidad en algunos aspectos críticos de la realidad económica.

La crisis ha modificado el conjunto de parámetros de referencia para el desempeño de las actividades productivas. Esto ha dado lugar a propensiones especulativas incluso en el ámbito industrial, que se trata de revertir. En muchos casos, se señala que le compete al Estado garantizar un clima de estabilidad y

continuidad de las políticas económicas. Sin embargo, el estado tiene capacidad limitada para cumplir con este requisito si es que no se realizan a su vez contribuciones acordadas por el lado de los demás agentes económicos.

Se busca, en segundo término, la creación de condiciones y mecanismos que permitan programar a largo plazo la trayectoria del cambio productivo de los países de América Latina y el Caribe, en el marco de un renovado esfuerzo de integración regional, que facilite la reinserción colectiva de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional y ayude, asimismo, en

el esfuerzo de alcanzar niveles mayores de equidad distributiva y justicia social en nuestros países.

El Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización

Tal como se ha sostenido más arriba, la Secretaría Permanente viene realizando un esfuerzo coordinado con la CEPAL, la ONUDI y el BID, con el propósito de preparar una propuesta de políticas y medidas para los gobiernos de la región, la cual sería sometida a su consideración en ocasión de la próxima Conferencia Regional sobre Industrialización. Las ideas y orientaciones

resumidas anteriormente, en conjunto con las contribuciones de los otros organismos participantes, conformarían el Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización para la década de los años noventa, el cual sería acompañado eventualmente de un Plan de Acción de naturaleza operativa.

De esta manera, frente a los grandes interrogantes que plantea el desarrollo económico y social en esta región latinoamericana y caribeña, la Secretaría Permanente asume el reto de explorar y abrir nuevos horizontes para orientar la acción industrializadora de los países Miembros en los umbrales del siglo XXI.

Notas

1

Véase SELA (1988): Desafíos de la política industrial latinoamericana hacia fin de siglo; Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

2

Véase CEPAL (1990): Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa; Santiago de Chile.

La ONUDI y el desarrollo industrial en América Latina y el Caribe

Domingo L. Siazón

Director General de ONUDI

I. Introducción.

El objetivo esencial de este estudio es analizar y resaltar las principales modalidades y experiencias de cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en la promoción del desarrollo industrial en América Latina y el Caribe, al igual que elaborar conclusiones sobre la posibilidad de un enfoque efectivo para la solución de las necesidades de modernización industrial de la región durante la década de los noventa. En este trabajo no se reproducirán los amplios análisis de carácter macroeconómico que han sido elaborados por las diferentes organizaciones internacionales y regionales ligadas con el desarrollo económico y social de la región. Es importante señalar que la ONUDI comparte su preocupación por las crecientes dificultades que impiden el retorno a tasas de crecimiento significativas a mediano y largo plazo. Además de factores tales como los desequilibrios macroeconómicos y la transferencia neta de capital de la región, para la ONUDI representa un problema importante la situación actual del aparato industrial, de la inversión y de la tecnología industrial, tanto a nivel institucional como de planta. En este estudio se analiza brevemente la situación de la industria en la región, el mandato de la ONUDI y su cartera de asistencia técnica, y se especifican los programas y mecanismos a través de los cuales la Organización puede contribuir al desarrollo industrial de América Latina y el Caribe bajo las condiciones presentes. Además, se explican los programas y sus instrumentos por medio de ejemplos de las recientes actividades desempeñadas por la ONUDI y sus logros en la región. Seguidamente, se presenta un

análisis final en el que, además de identificar los problemas encontrados, se hacen recomendaciones para aumentar el número de programas de cooperación técnica en el campo de desarrollo industrial y tecnológico en la región.

Las conclusiones principales reflejan lo siguiente: la gravedad de la situación dentro de la región y la necesidad de un enfoque dual para resolver los desequilibrios macroeconómicos y para rehabilitar el aparato industrial; la necesidad de una base industrial más dinámica y eficiente, que incluye también los servicios industriales; la variedad de instrumentos de programas con los que cuenta la ONUDI y que pueden contribuir al mejoramiento de la competitividad del sector productivo en la región; la limitación que tiene la región en lo que respecta a recursos financieros para la cooperación técnica, por lo cual dichos recursos deben ser utilizados de manera selectiva; la necesidad de una mayor cohesión por parte de los gobiernos y los sectores privados para fomentar un proceso de industrialización más equilibrado; el estímulo que representaría para la integración económica de la región una mayor amplificación de las oportunidades de cooperación técnica; y el enfoque colaborador por parte de las instituciones subregionales, regionales e internacionales como el medio más efectivo para contribuir a que la región alcance los retos que se le presentan en el campo de la reestructuración industrial.

II. La situación de la industria en América Latina

América Latina ha tenido un desempeño poco favorable en el contexto de una economía industrial internacional caracterizada tanto por los desequilibrios tecnoestructurales como financieros, dentro de un clima de creciente competencia industrial y de una disminución de las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), disminución que se ha mantenido durante la década de los ochenta. Aún cuando el PIB de la región aumentó en un 1,1 por ciento en 1989, esa cifra fue sobrepasada por el crecimiento poblacional lo cual llevó a una disminución de un 1 por

ciento sobre el PIB per cápita. La tendencia de las exportaciones de la región durante los tres años pasados no ha logrado impulsar significativamente el crecimiento industrial. Existen evidencias de que los factores que impiden el crecimiento podrían aumentar aún más a corto plazo. Dentro de estos factores, y quizás los más importantes, se encuentran las presiones sobre el aumento del servicio de la deuda, la disminución de la inversión directa extranjera, la disminución de la capacidad productiva, así como también la existencia de una inflación descontrolada.

El síndrome de bajo crecimiento, que comenzó con la aparición de la recesión en 1981, también se puede observar en el sector de la manufactura. El crecimiento anual del valor agregado de manufactura (VAM) registró solamente un promedio de un 2 por ciento durante el período 1980-1987, y disminuyó en un 1,5 por ciento en 1988, en comparación con el promedio de 6,5 por ciento verificado durante la década de los setenta.

Dentro de este sector, algunas ramas parecen tener un rendimiento relativamente más alto que otras. Aquellas ramas que aún en 1987 no habían podido equiparse con los niveles de producción de 1980 (ropa, productos de cuero, calzado, muebles, imprentas, productos de vidrio, maquinarias no eléctricas y equipos de transporte) representan puntos importantes en las categorías de bienes de consumo y de inversión. Las industrias de productos intermedios, que incluyen productos químicos industriales, otros productos químicos, productos derivados del petróleo, plástico hierro y acero, y los derivados del papel tuvieron un mejor rendimiento. Estos bienes se ubican dentro de las industrias nacionales de derivados de recursos naturales con una demanda de exportación relativamente alta. El patrón de cambio en la composición de la manufactura parece reflejar los esfuerzos realizados por los países más endeudados con el fin de eliminar la demanda agregada interna y maximizar las exportaciones. Las inversiones han disminuido bruscamente, aún más que el consumo. Después de que la inver-

sión bruta agregada descendió vertiginosamente en un 36,5 por ciento en 1983, las inversiones regionales se redujeron a un 15,6 por ciento del PIB en 1984, si se compara con el aumento de 23,7 por ciento en 1980. En términos absolutos, el nivel estimado de inversiones en 1988 fue únicamente un 81 por ciento de su nivel medido en un valor constante de dólares en 1988. Medida en términos de empleo, la inversión bruta descendió de 1634 dólares en 1980, a 1039 dólares en 1987. Aún cuando estas cifras ocultan la gran variedad presentada en cuanto al rendimiento por país, no existen dudas acerca de la gravedad de una situación en la cual las tendencias a disminuir las inversiones extranjeras directas y aumentar la fuga de capital interno se encuentran sobre el tapete.

Las inversiones extranjeras directas netamente privadas descendieron en 7,5 mil millones de dólares en 1986. Tradicionalmente, las inversiones extranjeras directas han sido importante fuente de capacidad productiva, empleo, e innovación por medio del uso de tecnología moderna y de la reinversión en la región de los ingresos por concepto de exportaciones. La reducción de la inversión extranjera no ha sido reemplazada por inversión interna, a consecuencia de los riesgos e incertidumbres en los negocios, lo cual ha llevado a la fuga de capital privado interno. El valor acumulativo de la fuga de capital se estima en 244 mil millones de dólares en 1987, en comparación con los 49 mil millones de dólares de 1980. La transferencia anual neta de recursos desde la región (que corresponde a la afluencia neta de capital menos los pagos netos por ganancias e intereses) registró la cifra de 25 mil millones de dólares durante el período de 1982-1989.

Es evidente que sin algún tipo de cambio en los flujos financieros hacia la región, cambio que debería estar vinculado a una política de alivio financiero o de una mayor estabilidad macroeconómica, la instrumentación de una política industrial dirigida al crecimiento y basada en la equidad social sigue siendo una tarea difícil. Además, un cambio de estos flujos financieros no sería suficiente para volver a activar un

proceso de desarrollo sostenido sin la transformación sistemática y simultánea de las estructuras de producción en áreas que van desde las físicas, financieras y de reestructuración institucional, hasta las de innovación tecnológica y de desarrollo empresarial y gerencial. Todas estas áreas se encuentran dentro de los parámetros del mandato y la experiencia de la ONUDI en cooperación técnica.

III. La ONUDI y su cartera de asistencia técnica

El objetivo primordial de la ONUDI es la aceleración del desarrollo industrial en los países en desarrollo a través de la promoción de la cooperación internacional a nivel sectorial y nacional, regional y global. La ONUDI, que pasó a ser una Agencia Especializada en 1986, es la encargada dentro del sistema de las Naciones Unidas de la coordinación central del área de desarrollo industrial. Esta Agencia representa un foro para el desarrollo de los enfoques nuevos y de los ya existentes sobre desarrollo industrial; sirve como instrumento y actúa como promotor de la cooperación técnica; funciona como cámara de compensación de la información industrial, tecnológica y sobre inversiones; organiza y presta su apoyo para los programas de adiestramiento industrial; y presta asistencia conjuntamente con otros organismos y a través de medidas especiales para acelerar la industrialización de los países en desarrollo.

En términos generales, la competencia de la ONUDI en cuanto a la asistencia técnica puede dividirse en dos categorías. En primer lugar, la asistencia técnica en forma de operaciones de proyecto a nivel nacional, regional y global, que cubre una cantidad de áreas industriales tales como la reestructuración industrial, el desarrollo de la pequeña y mediana industria, la tecnología, el desarrollo de los recursos humanos, las actividades específicas de los subsectores y los servicios industriales. En segundo lugar, las actividades de corte promocional que incluyen información sobre la promoción tecnológica, industrial y de inversiones, estudios industriales y

de factibilidad, y la organización de foros de consulta.

Estas categorías no se excluyen mutuamente. En realidad, existe una superposición coordinada de ciertas actividades así como también de programas que incorporan actividades de ambas categorías y que serán discutidos más adelante. En 1989, la asistencia técnica prestada por la ONUDI alcanzó la cifra récord de 133,8 millones de dólares, lo que representaba un aumento del 10,5 por ciento sobre la cifra registrada en 1988 (119,8 millones de dólares). Igualmente, se alcanzaron aumentos considerables en la aprobación de proyectos y en el valor de los proyectos a ser instrumentados. La promoción de proyectos de inversión industrial también registró un incremento substancial con el aumento del factor de promoción en un 26 por ciento, para alcanzar el nivel de los 556,4 millones de dólares invertidos en proyectos exitosos (lo cual equivale a 143 proyectos individuales). Durante el bienio 1988-1989, el rendimiento superó marcadamente el registrado en el bienio de 1986-1987. El aporte de fondos para la cooperación técnica aumentó de 197,3 millones de dólares a 253,5 millones de dólares, es decir un incremento del 28,5 por ciento, mientras que la aprobación de proyectos creció en un 57 por ciento y pasó de 210,5 millones de dólares a 330,9 millones de dólares. Cabe señalar los proyectos de inversiones industriales promovidos exitosamente y que se incrementaron en más del doble, pasando de 390,8 millones de dólares en 1986-1987 a 970,2 millones de dólares en 1988-1989, un aumento aproximado de un 150 por ciento.

Del total de los aportes de 1989, aproximadamente 12 millones de dólares (un aumento del 12 por ciento respecto de 1988) fueron destinados a América Latina y el Caribe. Si se desglosa esta cifra por fuentes de financiamiento se puede observar el predominio de fondos provenientes del PNUD, que suman el 77,7 por ciento del total. Sin embargo existe una creciente tendencia hacia los proyectos financiados por fuentes diferentes al PNUD, debido en parte a la mayor

preparación que tienen los países individualmente y las empresas públicas o privadas para cooperar con la ONUDI a través de convenios con otros países o acuerdos con fondos fiduciarios de autofinanciamiento. Estos programas especiales de fondos fiduciarios tienen como importancia principal que están dirigidos a prestar apoyo en las instalaciones para que aumenten su rendimiento, adiestramiento, rehabilitación y expansión; ayudar a las instituciones financieras para el desarrollo a fin de que puedan diseñar, formular e instrumentar proyectos, y ofrecer a las agencias donantes, programas o servicios de administración de proyectos.

1. El Plan de la ONUDI a Mediano Plazo, 1990-1995

Para el período 1990-1995, la ONUDI ha diseñado un Plan a Mediano Plazo que servirá como marco básico de política para enfrentar los retos antes mencionados. El Plan establece cinco conceptos prioritarios de programas temáticos conjuntamente con tres elementos comunes al desarrollo industrial, tomando debida consideración de los países menos desarrollados y de la necesidad de diferenciar los requerimientos específicos de cada región. La adopción de prioridades y de programas temáticos puede considerarse como un intento por ampliar la función de cooperación técnica que tiene la organización, y no como su confianza en una cooperación técnica derivada de proyectos individuales. Un enfoque temático permite combinar y optimizar el uso de fondos diferentes, al igual que hace posible satisfacer más rápidamente las necesidades de asistencia técnica de los países en desarrollo.

Las cinco áreas más problemáticas que deben recibir mayor atención son:

1. Desarrollo de recursos humanos;
2. Desarrollo y transferencia de tecnología;
3. Rehabilitación industrial;
4. Desarrollo de la pequeña y mediana industria;
5. Medio ambiente y energía;

Los tres elementos comunes al desarrollo industrial, que deben formar parte de todas las actividades de la

ONUDI son:

6. Movilización de recursos financieros para el desarrollo industrial;
7. Cooperación económica entre los países en desarrollo,
8. Integración de la mujer al desarrollo industrial.

Con respecto a los requerimientos regionales específicos, se ha decidido preparar un programa especial para la recuperación industrial de América Latina que contribuirá al desarrollo de una base industrial más dinámica y eficiente.

La cooperación industrial bilateral y subregional debería convertirse en la fuerza motriz del proceso de reestructuración y, dada la asignación relativamente pequeña de recursos del PNUD (que a su vez refleja los niveles de ingreso per cápita relativamente altos de los países latinoamericanos) se necesitarán recursos adicionales para financiar los proyectos de cooperación técnica.

2. Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe

En la tercera sesión de la Conferencia General de la ONUDI, celebrada en noviembre de 1989, se aprobó el Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe. El programa incluirá una serie de proyectos de cooperación técnica relacionados entre sí y cuyo objetivo será recuperar el sector de la manufactura hasta un nivel de productividad y eficiencia que pueda facilitar su inserción en los mercados internacionales. De la misma manera, el programa deberá contribuir a la transformación del sector manufacturero para que éste vuelva a ser el principal generador de crecimiento económico y empleo en la región. Los proyectos que se incluyan en el programa estarán orientados a fomentar una o algunas de las siguientes áreas: inversión; reestructuración y competitividad industrial; investigación y desarrollo de tecnologías modernas, así como su introducción y aplicación; normas industriales, metrología y control de calidad; técnicas avanzadas de fabricación, empresariado e industrias pequeñas y medianas; recursos

naturales y cooperación e integración regional.

A través de una revisión selectiva de los proyectos regionales que se encontraban en ejecución y de las proposiciones a nivel de medios y conceptos se estableció una cartera de dieciséis proposiciones de proyectos regionales de las cuales se escogieron las cinco proposiciones siguientes para dar inicio al programa de Cooperación Regional, a saber:

- I. Desarrollo de un sistema de subcontratación en América Latina;
- II. Promoción industrial de la biotecnología en América Latina;
- III. Programa para la automatización industrial de los bienes de capital de la industria en América Latina;
- IV. Programa para la promoción de proyectos industriales y de inversión en Centroamérica;
- V. Programa para el subsector alimenticio y agroindustrial en América Latina.

La etapa de preparación del proyecto de subcontratación ya ha sido completada y su financiamiento fue aprobado por Italia, en virtud de su propósito de contribuir con la ONUDI. Se han llevado a cabo actividades de consulta sobre los cuatro puntos restantes para finalizar las deliberaciones sobre los documentos de proyectos y de países participantes, para la negociación con los donantes potenciales.

3. Cooperación con las instituciones subregionales y regionales

La ONUDI ha mantenido una estrecha cooperación con numerosas instituciones subregionales y regionales en América Latina y el Caribe. En 1986, se acordó un programa de cooperación entre la ONUDI y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) basado en una Nota de Entendimiento previa. Dicho programa tiene como objetivo el análisis de la industrialización y la reestructuración industrial en la región. Las áreas de acción seleccionadas fueron bienes de capital; ingeniería; agroindustria, y, ciencia y tecnología. A este programa siguió un segundo programa de cooperación para el bienio 1990-1991 que fue firmado en julio de 1989, y que especificaba

más detalladamente las áreas prioritarias y la esencia de la cooperación propuesta. Estas áreas incluyen temas seleccionados dentro del Sistema de Consultas de la ONUDI (bienes de capital; consultoría e ingeniería; metales no ferrosos; industria de la construcción; electrónica; cooperación sobre nuevas tecnologías, y reestructuración industrial). Los principales medios de colaboración son el intercambio de estudios y la participación recíproca en foros organizados por ambas instituciones. Cabe mencionar las actividades que se encuentran en proceso de preparación para la Conferencia Regional sobre Nuevas Políticas de Industrialización, que está siendo organizada por el SELA y que se llevará a cabo en noviembre de 1990.

La ONUDI tiene una larga tradición en la cooperación con las Comisiones Regionales del sistema de las Naciones Unidas, cooperación que se encuentra sustentada en la Resolución 40/180 de la Asamblea General y en los Convenios de trabajo subsiguientes establecidos entre la ONUDI y algunas Comisiones Regionales.

En la práctica, el punto principal de la cooperación de la ONUDI con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es la División Conjunta CEPAL/ONUDI para la Industria y la Tecnología, a la cual han sido asignados algunos funcionarios de la ONUDI bajo la supervisión del Asesor Regional de la ONUDI para América Latina y el Caribe. Entre las funciones que debe desempeñar el Asesor Regional de la ONUDI, además de ofrecer apoyo directo a las actividades de la División Conjunta, se encuentran:

- a. Ofrecer servicios de asesoría a los países de la región en cuanto a políticas tendientes a incrementar la competitividad industrial y la modernización del sector de la manufactura;
- b. Representar a la ONUDI en los foros regionales y en las actividades de consulta en coordinación con los Directores de la Organización a nivel nacional;
- c. Reforzar e incrementar las actividades conjuntas de la CEPAL y la ONUDI en el campo de la industria y tecnología.

Igualmente, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial mantiene contacto directo de alto nivel con numerosas instituciones regionales de corte financiero e intergubernamental tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y otras instituciones con las cuales ha desarrollado y está instrumentando proyectos conjuntos. Dentro del marco del Plan Especial de las Naciones Unidas para la Cooperación Económica en Centroamérica, se encuentra actualmente en instrumentación un proyecto a gran escala para la modernización y apoyo de los artesanos, las microindustrias y las pequeñas industrias en Centroamérica. Además, se ha puesto en marcha un proyecto a gran escala para la promoción de las inversiones industriales en los países del Grupo Andino, proyecto que ha sido desarrollado conjuntamente con el PNUD y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este proyecto es financiado conjuntamente por el PNUD, la CAF y la ONUDI, y tiene un valor total de 1,2 millones de dólares.

4. Experiencia en asistencia técnica a nivel nacional en la región

En conformidad con el Plan a Mediano Plazo para 1990-1995, las actividades recientes y actuales de la ONUDI en la región se dividirán de acuerdo con los seis principales instrumentos programáticos definidos a continuación.

Estudios e investigación: La ONUDI ha emprendido diferentes tipos de estudios e investigaciones que tienen objetivos diversos, entre los que se encuentran supervisar y evaluar las estrategias, políticas y tendencias actuales en el campo de la industrialización; ofrecer síntesis analíticas acerca de los asuntos tecnológicos y económicos más relevantes, a fin de promover una percepción común de los problemas prioritarios; prestar asistencia a los encargados de elaborar las políticas en los países en desarrollo, y determinar los requerimientos necesarios y los aspectos especiales de los programas de cooperación técnica a nivel regional

y nacional. La reestructuración industrial, el impacto de las nuevas tecnologías y los requerimientos de infraestructura institucional para la industria son algunos de los asuntos más relevantes que se encuentran en discusión. Los servicios de asesoría industrial prestados al gobierno ecuatoriano en la fase final del estudio "Ecuador 2000" son un ejemplo de los estudios de acción que se realizan actualmente para asistir a los encargados de elaborar las políticas. En el campo del análisis sinóptico de la tecnología, las publicaciones periódicas sobre biotecnología, microelectrónica y nuevos materiales de la ONUDI muestra la gran importancia que se le concede a estas materias. Existe la posibilidad de que a mediano plazo se pueda contar con una mayor colaboración por parte de algunas instituciones de investigación de la región y de que los estudios sean publicados y distribuidos a nivel comercial, en la medida de lo posible. A este respecto, se ha planificado que en 1991 se publiquen los estudios de México y Brasil en la serie de la ONUDI sobre Desarrollo Industrial.

Foros sobre políticas: Este instrumento constituye un mecanismo importante para la elaboración de políticas futuras a través de la concertación entre los principales actores en el campo de la industrialización. El objetivo de tales deliberaciones regionales y (sub)sectoriales es contribuir a: 1 la definición de los asuntos y áreas más importantes que frenan el proceso de desarrollo industrial; 2 la formulación de políticas tendientes a superar esos problemas; 3 la identificación de oportunidades para la instrumentación de programas de promoción de inversiones, desarrollo y transferencia de tecnología y asistencia técnica; 4 la elaboración y promoción de programas de acción. El mecanismo principal para dichos foros es el Sistema de Consultas de la ONUDI, que constituye además el tema esencial del segundo programa de cooperación establecido entre el SELA y la ONUDI.

Los temas de consulta en la región que han sido planificados incluyen: electrónica (Brasil), aluminio (Jamaica), y bienes de capital y máquinas-

herramientas (Chile). En el área de nuevos materiales, la ONUDI y el SELA están cooperando en la planificación de una reunión conjunta sobre materiales compuestos y de un proyecto para el desarrollo de una red regional de los centros de tecnología de materiales de América Latina. Recientemente, en abril de este año, se organizó en Costa Rica el Taller de Alto Nivel sobre Reestructuración Industrial, un foro orientado hacia la promoción de programas de acción.

Promoción industrial: Instrumentos tales como la promoción de inversiones industriales y la promoción de tecnología industrial sirven de complemento a las actividades de cooperación técnica de la ONUDI.

En el área de promoción de inversiones, el objetivo principal de las actividades organizadas en la región es: desarrollar y promover proposiciones y oportunidades de inversión que lleven a la concretización de convenios de negocios relacionados con la participación extranjera directa; mejorar la capacidad nacional para identificar, preparar y promover proyectos de inversión; y prestar asistencia a los gobiernos a fin de que puedan mejorar el clima de las inversiones y las políticas vinculadas. El programa para la promoción de inversiones realizado conjuntamente con el gobierno de Bolivia, y que fue recientemente ampliado, puede considerarse un ejemplo de este enfoque tridimensional. En el futuro, se buscará incrementar los fondos a través de la colaboración de donantes para propósitos especiales con el fin de ampliar las actividades en este campo.

Igualmente, se promoverán las negociaciones sobre una base subsectorial según la cual los distribuidores de tecnología en un sector particular y los patrocinantes de proyectos de algunos países podrán discutir las posibilidades de colaboración. Con la instrumentación de programas especialmente diseñados para cada país en el área de identificación, formulación y promoción de proyectos de inversión, se podrá tener acceso a la información objetiva y actualizada sobre el clima de las inversiones y oportunidades de negocios. En el área de promoción, a través de una cooperación

más estrecha con las oficinas de la red de Servicios para la Promoción de las Inversiones (SPI) de la ONUDI será posible tener una mayor cobertura. En los últimos dieciocho meses, aproximadamente siete delegados de los países latinoamericanos, entre los cuales se cuentan Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, han sido enviados a las oficinas de la red SPI de la ONUDI en Colonia, Milán, París y Zurich.

Algunos de los objetivos del subprograma de promoción de tecnología son los siguientes: **a** incrementar el flujo de información tecnológica e industrial hacia los países en desarrollo; y **b** mejorar la capacidad de los países en desarrollo para seleccionar, adquirir, adaptar y absorber la tecnología industrial, así como también para desarrollar y adaptar su propia tecnología industrial. Además de los estudios y talleres que se describieron anteriormente, se están ofreciendo servicios de información y asesoría en el campo de adquisición y adaptación de políticas sobre tecnología, tomando en cuenta las capacidades de infraestructura y de recursos humanos. En 1989, la ALTEC organizó una reunión de expertos en la cual se discutieron aspectos sobre gerencia de la tecnología en América Latina. Igualmente, se prepararon nuevas actividades en las áreas de tecnología y financiamiento, incubadoras industriales y parques tecnológicos. La cooperación entre cada compañía constituye un aspecto vital por lo cual la ONUDI está promocionando centros o redes subregionales y regionales de tecnología avanzada en las áreas de microelectrónica, tecnología industrial marina, nuevos materiales, productos químicos terminados y materiales mecánicos terminados. A petición del gobierno de Brasil, se preparó un informe detallado y una propuesta de proyecto para el establecimiento de un impuesto internacional sobre materiales y un centro de aplicaciones con el país que sea escogido como sede. Las actividades desplegadas por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en el campo de la biotecnología tiene una importancia particular debido a su repercusión en una gran cantidad de industrias, tales como industrias

de procesamiento de alimentos, químicos y farmacéuticos, control de la contaminación y la energía, así como también por la importancia de contar con lineamientos y acciones armónicas en el campo de la bioseguridad a nivel regional e intraregional. Además del proyecto regional para la promoción industrial de la biotecnología en América Latina, la Organización está participando activamente en la propagación a nivel internacional de la biotecnología y de la tecnología de ingeniería genética a través de una iniciativa a partir de la cual se creó el Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIIGB). El CIIGB consta de dos laboratorios de componentes, uno ubicado en Trieste (Italia) y el otro en Nueva Delhi (India), que constituyen la planta física permanente del CIIGB, y de una red de centros afiliados en los países miembros, incluyendo a Argentina, Brasil, Chile y Venezuela.

El Centro ejecuta labores de investigación y desarrollo, así como también de refuerzo de las capacidades de investigación de sus miembros, y organiza y patrocina cursos, talleres y coloquios sobre adiestramiento, fungiendo como promotor a nivel mundial de la ingeniería genética, y del desarrollo y transferencia de la biotecnología.

Servicios de información: Este instrumento ofrece la base para recabar, supervisar, analizar y difundir la información industrial sobre datos estadísticos, inversiones y tecnología. Este instrumento no apoya únicamente el desarrollo de proyectos de cooperación técnica suministrando datos técnicos y estadísticos relevantes, sino que también contribuye con su vasta experiencia sobre tecnología de información. Los sistemas que la ONUDI pone a la disposición de los usuarios son los siguientes: el Sistema de Información sobre Recursos de Promoción de Inversiones (INPRIS), el Sistema de Intercambio de Información Tecnológica (TIES), y el Banco de Información Tecnológica e Industrial (INTIB). **Cooperación Técnica:** La mayor parte de la cooperación técnica prestada por la ONUDI se traduce en operaciones de proyecto, generalmente dividida por títulos o temas programáticos, cuyas actividades

conexas se encuentran estrechamente coordinadas. Sus principales campos de acción son agroindustria, productos químicos, metalurgia, ingeniería, planificación industrial, infraestructuras institucionales, gerencia y rehabilitación, desarrollo de recursos humanos, estudios de factibilidad, proyectos industriales integrados, y el medio ambiente. Seguidamente se presentan algunos ejemplos de proyectos realizados recientemente a nivel nacional en América Latina. Se aprobó la segunda fase de un proyecto para establecer un plan de desarrollo de la industria agroalimenticia en el área costera de Paraná, en Brasil, proyecto que será posible gracias a la contribución especial que otorga el gobierno francés a los proyectos relacionados con la agricultura. Se puso en marcha un proyecto en la región del Chaco, en Paraguay, para demostrar y evaluar, a través de un programa de pruebas, las tecnologías de gasificadores y biodigestores para energía y suministro de combustible. En el campo de la reestructuración industrial, se diseñó en Venezuela un proyecto para colaborar en la formulación de un plan nacional y la identificación de nuevas estrategias para la industrialización que pudieran llevar a la modernización del sector manufacturero venezolano. En Brasil, dentro del marco del Memorandum de Entendimiento redactado por la ONUDI en 1987 se le otorgó especial atención al reforzamiento de la capacidad tecnológica, la aplicación de tecnologías convencionales y avanzadas, y un mayor acceso a fuentes de información tecnológica, industrial y sobre conocimientos. Dentro del esquema de Fondo Fiduciario de autofinanciamiento, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial ha venido ofreciendo asistencia técnica a una fábrica de fundición de acero en Perú, e igualmente ha prestado ayuda a algunas compañías privadas en América Latina y el Caribe en la planificación de nuevos proyectos industriales en áreas tales como la identificación de fuentes y selección de tecnologías, la fundición de materias primas, y en estudio de preinversión. Con la cooperación de la Asociación Japonesa de firmas

consultoras, la ONUDI ha asistido a México en el desarrollo de sus industrias de apoyo para el sector electrónico, otorgándole una especial importancia a la promoción de las exportaciones.

Para el período 1990-1995, se ha otorgado especial importancia al desarrollo de recursos humanos, el medio ambiente y la energía. Debido a la amplitud de los temas prioritarios seleccionados, se necesitará un mayor margen de habilidades administrativas y específicas según el subsector, y por ende una mayor confianza en los expertos altamente especializados que se contraten a corto plazo. Por lo tanto, será indispensable contar con un enfoque multidisciplinario que involucre la coordinación de actividades, no sólo dentro de la Organización sino también entre la ONUDI y las demás Agencias de las Naciones Unidas, así como también con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Coordinación entre agencias: En virtud de su mandato constitucional, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial debe actuar como coordinador central del desarrollo industrial dentro del sistema de las Naciones Unidas. Para los asuntos sectoriales interrelacionados como la agroindustria, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, se requiere una cooperación muy estrecha de acuerdo a lo señalado por el proyecto de biotecnología regional para América Latina. Igualmente, de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, tanto la CEPAL como las instituciones intergubernamentales y de financiamiento regional constituyen una vía de cooperación sumamente importante.

IV. Conclusiones:

La gravedad de la situación económica y social que vive actualmente América Latina y el Caribe ha sido corroborada por el consenso de los trabajos analíticos llevados a cabo recientemente en la región por instituciones nacionales e internacionales. El sector manufacturero, que tradicionalmente había sido el puntal del desarrollo económico y el mayor generador de empleo, actualmente

adolece de una pérdida considerable de competitividad como resultado de la existencia de plantas de infraestructuras físicas cada vez más obsoletas; un atraso tecnológico que se hace cada día mayor; una habilidad gerencial y financiera deficiente por parte del gobierno y del sector privado; una rigidez estructural en el mercado del trabajo; y una explotación ineficaz de los recursos naturales conjuntamente con la degradación ambiental que se deriva de tal explotación (véase CEPAL, Bibliografía 6). Por una parte, estos problemas son el resultado de un desequilibrio macroeconómico y de la carga de la deuda externa que pesa sobre la región. Por otra parte, estos problemas ocurren por una combinación entre desequilibrio y deuda externa. Por lo tanto, es necesario lograr un progreso continuo en la reducción del servicio de la deuda y de la deuda negociada, así como el retorno de una estabilidad macroeconómica, aún cuando ambas condiciones no sean suficientes, para que entonces sea posible alcanzar tasas de crecimiento positivas que se sustenten en el flujo neto de recursos hacia la región. Si no se logra una reestructuración concertada del aparato industrial y un aumento de la capacidad tecnológica de la región a fin de aumentar la competitividad, al menos durante la década de los noventa, el futuro de la región se presenta sombrío.

Para que se logre una reestructuración industrial es necesario hacer una adaptación del marco institucional y de diseño de políticas; organizar en forma racional el sector público, incluyendo la reducción de su participación en actividades productivas de carácter no estratégico; crear nuevos enfoques para aumentar la competitividad del sector privado; así como también diseñar nuevos programas para reactivar las inversiones privadas internas y externas y para la incorporación de nuevas tecnologías de producción y gerencia. Esta transformación requerirá que se favorezca el desarrollo de innovaciones tecnológicas, recursos humanos, el espíritu empresarial, y la promoción de inversiones por parte de la pequeña y mediana industria. El estímulo de todos esos factores sería posible si se facilitara

el acceso a créditos similares al capital de riesgo, en términos que pudieran conducir a la formación de una base industrial más dinámica y eficiente en la que también se incluyan los servicios industriales. De la misma manera, es inminente reforzar los vínculos entre el sector productivo y de recursos humanos y el desarrollo tecnológico, al igual que se hace necesario mejorar la relación entre la pequeña y mediana industria y las grandes empresas, ya sean corporaciones transnacionales o pertenecientes al sector público. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial tiene a su disposición una variedad de instrumentos de programas entre los cuales se encuentran los estudios y la investigación, los foros sobre políticas, la promoción industrial, los servicios de información, y las operaciones de proyecto que tienen una importancia particular. Todos estos instrumentos, que se encuentran enmarcados dentro del Plan a Mediano Plazo 1990-1995 y del Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe, pueden contribuir a la solución de los problemas que enfrenta actualmente la industria de la región. La asistencia técnica presentada por la ONUDI a la región en 1989, registró un aumento del 12 %, alcanzando una suma aproximada de 12 millones de dólares. Aún cuando el margen de confianza de los fondos del PNUD es considerable (77,7 por ciento), existe una tendencia creciente hacia la coopera-

ción entre la ONUDI y cada país por separado, o empresas públicas o privadas, a través de convenios de fondos fiduciarios de autofinanciamiento o acuerdos con otros países. En el contexto de escasez de recursos financieros tanto a nivel nacional como internacional, la cooperación técnica en el campo del desarrollo industrial debe ser muy selectiva, y debe enfocarse hacia los países más necesitados para resolver problemas específicos que no requieren el desembolso de grandes cantidades de capital.

De la misma manera, para que en América Latina se haga posible un proceso de industrialización más equilibrado es necesario alcanzar una mayor cohesión a nivel regional. En términos económicos y sociales, al igual que en disciplinas específicas, los países más avanzados de la región deberían fomentar un mayor intercambio con otros países en materia de cooperación industrial, científica y técnica donde se perciban beneficios mutuos. Además, a nivel empresarial, los líderes nacionales no deberían limitar su participación a la existente entre empresas y a la cooperación entre naciones de la misma región, sino que deberían jugar un papel más importante en la cooperación técnica multilateral e internacional y en la transferencia de tecnología y de conocimientos, apoyando su participación en programas conjuntos con las agencias internacionales. Los gobiernos nacionales podrían perfectamente dar su apoyo para la ampliación de este proceso utilizando los

medios de cooperación técnica de los cuales disponen y que se encuentran institucionalmente bien desarrollados.

Los proyectos regionales pueden servir como medio de promoción de este intercambio y en este contexto sería conveniente una mayor propagación de la información sobre las posibilidades de cooperación técnica, para que así los países y organizaciones por separado puedan utilizar los elementos necesarios para determinar su participación en las áreas seleccionadas y que son de interés prioritario para ellos. Asimismo, lo anteriormente dicho podría facilitar el aprovechamiento de una región que cuenta con los potenciales menos desarrollados, la integración económica y la cooperación intrarregional.

El crecimiento de la interdependencia internacional y del multilateralismo podría sugerir que ni los países ni las instituciones que se encuentran involucrados en la cooperación técnica a nivel internacional, a fin de aumentar la competitividad del sector productivo, pueden emprender esta tarea por sí solos. Las necesidades de América Latina y el Caribe son de tal magnitud que requieren un esfuerzo concertado por parte de las instituciones subregionales, regionales e internacionales. La ONUDI apoya firmemente el enfoque colaborador que busca contribuir para que la región cumpla con los retos de reestructuración industrial que debe enfrentar en la década de los noventa.

Los cambios tecnológicos y el nuevo orden de la economía mundial

Constantino V. Vaitsos

Economista griego. Consultor internacional. Profesor de Política Económica y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Atenas. Fue Ministro Nacional. Trabajó en la Junta del Acuerdo de Cartagena y en el Banco Central de Grecia.

1. Introducción

Tras la dolorosa experiencia de la Segunda Guerra Mundial, las potencias dominantes establecieron las principales normas para gobernar, en las décadas siguientes, el sistema económico internacional. Igualmente, construyeron y controlaron en gran medida muchas de las principales instituciones que supervisaban el cumplimiento de las nuevas reglas. En efecto, a través de una serie de acuerdos multilaterales se crearon instituciones específicas que abarcaban: **a** las principales secciones del comercio mundial de bienes (tal es el caso del GATT); **b** asuntos relativos a la paridad monetaria y la administración financiera internacional (es decir, las normas de Bretton Woods y la fundación del FMI, con una presencia dominante de Estados Unidos), y, **c** ciertas áreas de financiamiento del desarrollo y políticas de desarrollo (es decir, el Banco Mundial y otras instituciones financieras multilaterales).

En contraste, muchos temas no fueron abordados a nivel multilateral, a saber, el trato a la inversión extranjera directa; las actividades comerciales transnacionales; la migración laboral; las transacciones de tecnología, y, el comercio y las inversiones en el área de los servicios. En su lugar, prevalecieron las políticas nacionales y, en ciertos casos, se establecieron algunos acuerdos bilaterales. En áreas específicas, tales como las patentes, los derechos de autor y las marcas comerciales, los principios subyacentes de política se basaban en normas internacionales desarrolladas

fundamentalmente en el siglo pasado (por ejemplo, la Convención de París de 1883 y la Convención de Berna de 1886).

Las normas multilaterales que en las primeras décadas de la postguerra conformaban el marco de referencia de la conducta económica internacional tienen su origen primordialmente en tres áreas de política determinantes:

i La crisis económica de la década de los 30 había provocado serias preocupaciones en torno a los efectos adversos que sobre el desempeño de la economía mundial tenían las políticas proteccionistas y las guerras comerciales. En consecuencia, se buscaba obtener un comercio más libre en los mercados mundiales. A pesar de la liberalización del comercio, los países industrializados continuaron aplicando políticas sumamente proteccionistas en una amplia gama de áreas de importancia. Entre ellas cabe destacar los grupos de productos tecnológicamente importantes (sobre todo a través de las prácticas de adquisición del sector público), las industrias que confrontaban problemas estructurales de competitividad (por ejemplo, los textiles, el acero y las industrias navieras) y toda el área de producción agrícola.

ii La afirmación, a nivel mundial, del poder político y económico de Estados Unidos después de la guerra se tradujo en acuerdos económicos multilaterales específicos. Las expresiones claves de esto se hacen evidentes en el papel del dólar estadounidense como divisa de reserva internacional y en la ruptura de las zonas económicas preferenciales que databan de la colonia.

iii Se inicia a la sazón, en las regiones más pobres de la economía mundial, una ola de independencia política y construcción de naciones. Esta evolución requería nuevos instrumentos internacionales de política encaminados a "guiar y socorrer" las nuevas perspectivas de desarrollo.

Los acuerdos institucionales multilaterales resultantes fueron convenidos en gran medida sin la participación de las regiones en desarrollo aún dependientes. Algunos de dichos acuerdos profundizaron su presencia e importancia en el funcio-

namiento de la economía mundial (por ejemplo, en ciertas áreas del comercio internacional y en las actividades del Banco Mundial). Otros crearon importantes fricciones políticas y socio-económicas (como el FMI), mientras que otros se vieron sometidos a modificaciones y diluciones en términos de su relevancia operativa (por ejemplo, el régimen de tasa cambiaria).

Entre mediados y finales de la década de los ochenta se inicia una nueva etapa con la negociación de toda una serie de normas internacionales. Entre éstas deben mencionarse no sólo los acuerdos bilaterales o regionales (como los diversos convenios entre Japón y Estados Unidos y otros acuerdos económicos o iniciativas en el marco de la CEE) sino también importantes iniciativas multilaterales emprendidas en el contexto de la Ronda Uruguay. En estas negociaciones multilaterales, los países en desarrollo participan actualmente de manera muy activa. Sin embargo, una importante dicotomía caracteriza las respectivas posiciones de negociación.

Por una parte, existe una serie de "nuevos temas" que reflejan preocupaciones de políticas y cuyo origen podría rastrearse hasta los cambios tecnológicos radicales aplicados a las relaciones de producción e intercambio. En este caso, los países industrializados aspiran a la adopción de políticas específicas de desarrollo y de marcado tinte proteccionista —a las cuales se hará referencia en las páginas subsiguientes— mientras que al mismo tiempo tratan de solucionar, de manera bilateral, diversas confrontaciones que surgen entre ellos. Sin embargo, de manera simultánea, se ejerce una presión más o menos consolidada sobre los países en desarrollo con el objeto de obligarlos a abrir sus mercados en las respectivas transacciones comerciales y de inversión que incluyen aplicaciones de las nuevas tecnologías en la última fase de la cadena de producción. Además, se persigue el establecimiento de nuevas normas para ofrecer un acceso privilegiado a los mercados a través de instrumentos de propiedad intelectual. En todas estas áreas la iniciativa descansa en manos de los líderes de la tecnología, mientras el resto debe

con frecuencia asumir una posición negociadora a la defensiva.

Por otra parte, existe una serie de preocupaciones "anteriores" sobre el funcionamiento de la economía mundial, que tienen que ver con la aplicación de políticas proteccionistas a productos más "tradicionales" que utilizan con frecuencia insumos tecnológicos más maduros. Entre dichas políticas caben mencionar las restricciones comerciales directas o las restricciones "voluntarias" de exportación, el uso de "represalias" comerciales que involucran disputas en materia de inversiones, comercio u otros conflictos económicos e incluso no económicos, diversos derechos compensatorios para elevar el precio de las importaciones, etc.

Entre las razones por las cuales la década de los ochenta generó estas importantes iniciativas multilaterales, ha de destacarse, en gran parte, una serie de consideraciones relacionadas con la tecnología, que trascienden el funcionamiento global de la economía mundial:

i Se han impuesto sobre la base productiva mundial ciertos cambios fundamentales y estructurales como corolario directo de las profundas innovaciones tecnológicas en curso. Dichos cambios han tornado obsoletos e incapaces de enfrentar las nuevas realidades económicas, muchos de los acuerdos institucionales bilaterales y multilaterales existentes que, en el pasado, regían los flujos factoriales internacionales, las relaciones comerciales y las relaciones de inversión.

ii El proceso de difusión internacional de tecnologías maduras ha propiciado el establecimiento de un sistema económico mundial multipolar. Ha provocado también un efecto de abarrotamiento a través de la redistribución de actividades en estas industrias de tecnología más madura. La concomitante desaceleración del crecimiento global de la producción y el comercio ha dificultado la absorción de las presiones competitivas resultantes, tanto social como económicamente.

iii El gobierno estadounidense ha sentido la necesidad, sobre todo durante esta década, de reafirmar el poder económico de su país en vista de la disminución de las tasas de

crecimiento de la productividad a largo plazo. Esto ha planteado serias amenazas competitivas a los intereses tanto económicos como de otra índole de Estados Unidos a nivel mundial.

En muchas de las inquietudes mencionadas en los párrafos anteriores, las tensiones subyacentes implican actualmente sobre todo conflictos norte-norte, y no conflictos norte-sur. Igualmente, existen diversas diferencias de importancia entre los países en desarrollo con respecto a la medida y la naturaleza de su participación en la nueva era tecnológica. En general, y como ha ocurrido en periodos previos caracterizados por las innovaciones tecnológicas radicales, los cambios fundamentales están teniendo lugar en la dimensión económica y el horizonte productivo de las sociedades. Al mismo tiempo, dichos cambios reestructuran la división internacional del trabajo y el funcionamiento global de la economía mundial.

2. Las nuevas relaciones económicas internacionales

El nuevo orden económico internacional descansa sobre el siguiente trípode:

—una ideología y nuevas formas de liberalismo (selectivo y muy activo) en el orden económico internacional, destinado a ampliar el acceso a los mercados extranjeros.

—un fuerte componente de proteccionismo y múltiples intervenciones gubernamentales, especialmente: a durante las fases iniciales de desarrollo de nuevas tecnologías, nuevos productos y nuevas industrias y b con el objeto de manipular los desequilibrios económicos estructurales y transformaciones estructurales a nivel sectorial y macroeconómico. Ha de recalarse que este fortalecimiento del papel del Estado trasciende las preferencias ideológicas y políticas de partidos específicos en el poder.

—una nueva estructura institucional internacional en evolución para garantizar la aplicación de las nuevas normas de conducta. (Dicha estructura contempla, como lo han hecho otras en el pasado, mecanismos específicos para el uso de la fuerza y penalidades y sanciones unilaterales

o más ampliamente legalizadas por el incumplimiento de las normas. El objetivo fundamental reside en controlar el proceso de desarrollo mundial a medida que éste se separa de la revolución tecnológica contemporánea).

En el primer apoyo del trípode, el acceso a los mercados es buscado por aquellos que controlan y establecen el ritmo de la evolución del conocimiento productivo nuevo. Más aún, y en vista de la naturaleza de la tecnología, los criterios estrictamente económicos privados y nacionales están íntimamente relacionados con la estrategia, la política, la cultura y otras áreas de política importantes (por ejemplo, las prioridades de defensa, las políticas de comunicación, los temas relativos a la privacidad de los ciudadanos, los tópicos de educación y salud, etc.)

Luego de la revolución tecnológica del siglo pasado, el acceso a los mercados extranjeros se justificaba y promovía sobre la base del razonamiento económico de la ventaja comparativa, que resultaba no tan obvio aunque sí directo. En ningún caso constituía una coincidencia o un accidente histórico que esta pieza central del marco conceptual general de la economía internacional se desarrollase en un país que para entonces ostentaba el liderazgo tecnológico, a saber, la Gran Bretaña de Ricardo: a pesar de sus poderosas implicaciones, un tema fundamental quedó excluido del alcance global del razonamiento de la ventaja comparativa, a saber, la naturaleza de la especialización. Por lo tanto, quiénes controlaban, quiénes desarrollaban y quiénes utilizaban el nuevo conocimiento productivo era un tema que ni siquiera se planteaba entonces. En su lugar, la atención se centraba sobre los intereses mutuos a través de los mecanismos de intercambio internacional.

Sin embargo, el concepto de ventaja comparativa ha trascendido la esfera técnica y estrictamente económica para adquirir un papel ideológico poderoso y ser utilizado para racionalizar casi todo tipo de división internacional del trabajo.

En periodos previos de innovación radical, el acceso a ciertos mercados para explotar las economías de

escala de los avances técnicos existentes no requería una racionalización teórica. En su lugar, dicho acceso se imponía a través de la norma del colonialismo con el objeto de garantizar beneficios para las nuevas industrias de los centros metropolitanos.

En el período contemporáneo de profundo cambio tecnológico, los mecanismos y condiciones —y por ende, los argumentos técnicos— tienden a ser más complejos, diversificados y sutiles. Los principales cambios económicos resultantes involucran, como se argumentará más adelante, una serie de relaciones de producción e intercambio integradas y complejas. Algunas tienen que ver con fuertes vínculos y relaciones superpuestas entre los subsectores pertinentes del desarrollo industrial-servicio-tecnológico. Esta escena económica reduce las tradicionales diferenciaciones sectoriales, por lo que encontramos un proceso simultáneo de industrialización de servicios (por ejemplo, utilización masiva de hardware en las telecomunicaciones, la banca, el transporte, los servicios de salud, etc.) y una significativa "terciarización" de la manufactura y otras actividades (por ejemplo, software y otros servicios al productor e insumos de valor agregado en la producción de bienes). Simultáneamente, se observa una vinculación igualmente fuerte o incluso papeles conjuntos e indiferenciados asumidos en la conducta y actuación de gobierno y comercio. Por último, las innovaciones radicales contemporáneas crean requisitos particularmente fuertes y vinculados de destrezas humanas específicas y recursos de información, amén de uso de un capital "inteligente" que abarque y utilice el nuevo conocimiento.

Las complejidades de este nuevo escenario son racionalizadas y entendidas más fácilmente (sobre todo en lo que toca a la opinión pública) bajo la bandera inequívoca de liberalización de mercados y acceso a los mismos. El mensaje político y estratégico de este tema descansa no en su medio (que podría resultar bastante complejo en términos técnicos y analíticos) si no en su simplicidad. Además, la utilización del puro poder por parte de

los gobiernos y los líderes tecnológicos corporativos es bastante amplia, incluso si se ejecuta a través de medios institucionales no utilizados en revoluciones tecnológicas previas. A diferencia del compromiso ideológico y estratégico de liberalización de mercados a escala internacional, el segundo pie del trípode tiene que ver con los nuevos roles de los gobiernos y del sector estatal en general. Entre diversos objetivos claves, y con el objeto de limitar las "fuerzas competitivas contraproductivas", tanto el líder inicial (Estados Unidos) como los que con éxito entraron luego en escena a ocupar las posiciones de vanguardia (Japón, algunos países de la CEE, Corea del Sur, Brasil, etc.) han utilizado fuertes y efectivos mecanismos gubernamentales de proteccionismo encaminados a promover el desarrollo nacional.

Dichas políticas proteccionistas involucran generalmente una completa gama de obstáculos principalmente no arancelarios. Cubren extensas prácticas de "compre nacional" (especialmente en las adquisiciones públicas y en las actividades de los monopolios naturales nacionales en las áreas de las telecomunicaciones, el espacio, la energía y la defensa)¹. Contemplan, además, **a** subsidios directos a la tecnología y el desarrollo de plantas y productos, **b** diversas formas de asistencia financiera y cobertura de capital de riesgo para la explotación comercial de nuevas tecnologías, equipos y productos, **c** TARGETING industrial que involucra compromisos integrados entre gobierno y comercio, **d** infraestructura para la industria y la investigación auspiciada por el gobierno, además de subsidios a la exportación, **e** prohibición general, explícita o implícita, de participación de empresas extranjeras, etc. A pesar de semejante batería de intervenciones gubernamentales a gran escala y de las políticas proteccionistas del sector estatal de los países industrializados, las políticas de sustitución de importaciones de las economías en desarrollo en las actividades industriales y de servicios más tradicionales lucen como esfuerzos bastante tímidos y limitados para promover el desarrollo productivo local. Por último, hoy en día está tomando

forma una reestructuración legal institucional de gran alcance a nivel nacional e internacional. Su función consiste en dar cabida a las profundas transformaciones económicas impuestas por los cambios tecnológicos. La utilización del poder, lo inadecuado de muchos convenios institucionales ilegales desactualizados, amén de la relativa posición de países específicos en la cambiante división internacional del trabajo, han requerido nuevas iniciativas en el contexto del manejo del nuevo orden económico internacional. Un caso pionero que expresa, de una manera más o menos coherente y consistente los intereses e iniciativas de los líderes tecnológicos, es la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos de 1984².

Los criterios e iniciativas descritos surgen y son impuestos en el sistema económico internacional a un ritmo rápido. Aunque dicho ritmo queda ciertamente a la zaga de las principales evoluciones tecnológicas y económicas nuevas, éstas están, no obstante, construyendo a un acelerado paso un nuevo sistema institucional de reglas y normas de conducta económica a nivel mundial.

3. Iniciativas institucionales y de política fundamentales

En este estudio se analizan las implicaciones de los cambios tecnológicos contemporáneos para las relaciones económicas internacionales a la luz de tres series de temas institucionales y de política interrelacionados. Estos últimos contemplan **a** la propiedad u otro control de los medios y actores de producción (por ejemplo, las inversiones extranjeras directas y las actividades de las empresas transnacionales); **b** el flujo de bienes, servicios y conocimientos a través de las fronteras nacionales (por ejemplo, diversas expresiones y contenido de las relaciones comerciales); y, **c** la propiedad y otros controles más generales de información y el conocimiento (por ejemplo, las iniciativas emergentes en materia de propiedad intelectual y propiedad industrial).

a Inversión extranjera y comercio internacional

Con el objeto de examinar adecuadamente las implicaciones de los principales cambios tecnológicos para los temas que han de analizarse en esta sección, es necesario comenzar por entender ciertas diferencias cruciales entre dos categorías distintas de actividades sectoriales. La primera tiene que ver con aquellos subsectores, manufactureros y de servicios, en cuyas actividades productivas las nuevas tecnologías se han desarrollado y traducido directamente en actividades económicas y productos específicos. Constituyen las operaciones subsectoriales primarias de las nuevas tecnologías.

Aunque podrían no representar directamente una porción dominante de la producción nacional, constituyen las "industrias líderes"³, en el sentido de que influyen significativamente en la productividad y en la tasa de crecimiento de una serie de otras industrias. Incluyen, además, las "tecnologías transformativas"⁴ que afectan el contenido y las características organizativas de muchas otras actividades económicas.

Seguidamente, aparece la categoría de los diversos usuarios de las múltiples actividades finales de producción. Las operaciones de esta última se ven afectadas en diversos grados por la introducción de productos primarios en su propia composición de insumos. Por último, a nivel de la firma, así como a nivel nacional e internacional, las dos categorías pueden, y con frecuencia lo hacen, solaparse en relaciones complejas de insumo-producto. En este caso se requiere un modo de análisis más sintético y ecléctico.

Si se utiliza como criterio la relación de los gastos I & D a los valores de producto, las operaciones de manufactura de los países miembros de la OCDE se concentran en tres categorías principales de agrupaciones subsectoriales: la primera categoría tiene que ver con una alta intensidad I & D con una relación promedio correspondiente de cerca del 10 por ciento a principios de la década de los ochenta. Ese grupo incluye las actividades aeroespaciales (en las cuales el resultado I & D promedia

cerca del 22.5 por ciento), máquinas de computación y oficina (17.5 por ciento), electrónica y componentes (10.4 por ciento), hasta llegar a los instrumentos científicos y la maquinaria eléctrica (4 ó 5 por ciento). La segunda categoría, de una intensidad I & D relativa media, muestra una relación correspondiente que en la mayoría de los casos oscila entre uno y dos puntos porcentuales. En esta categoría se ubican subsectores tales como la industria automotriz, los químicos, la maquinaria no eléctrica, las gomas, los plásticos, metales no ferrosos, etc. Por último, la tercera categoría, con una intensidad I & D relativamente baja, ejemplificada por relaciones de producción I & D menores a un punto porcentual, abarca actividades subsectoriales diversas tales como los textiles, el calzado y el cuero, la construcción de embarcaciones, las refinerías petroleras, los metales ferrosos, las comidas y bebidas, el tabaco, etc.

¿Cuál es el "mapa" económico que podría constituirse a partir de las tres agrupaciones identificadas en los párrafos anteriores?. En los últimos quince años, la categoría de alta intensidad I & D representaba más del 50 por ciento del total de gastos privados y públicos de la OCDE en I & D industrial, lo que se traducía en apenas un poco más del 10 por ciento del total de la producción manufacturera. En contraste, la categoría de baja intensidad representaba cerca del 57 por ciento del resultado total y la de intensidad media algo menos de un tercio. Los recursos de I & D industrial en el área de la OCDE se dividían entre el 32 por ciento para la categoría de intensidad media y un 17 por ciento para la categoría de intensidad baja. Sin embargo, la conducta dinámica del comercio exterior, las inversiones directas y los flujos factoriales y no factoriales conexos, constituyen una historia bastante diferente. En lo que respecta al comportamiento del comercio internacional, las tasas más alta de crecimiento y el dinamismo global a mayor plazo corresponden al grupo de intensidad I & D relativa alta. En la primera mitad de los ochenta, los subsectores correspondientes representaban cerca del 20 por ciento de las exportaciones

industriales de la OCDE (para Estados Unidos representaba más del 30 por ciento); dichos subsectores habían comenzado con una cifra inferior al 14 por ciento en 1975. Además, a través de las transferencias tecnológicas intersectoriales, estos grupos de intensidad I & D alta están afectando la competitividad y el comportamiento de la mayoría de las otras actividades subsectoriales que son los usuarios finales productivos de las nuevas tecnologías. Sin embargo, simultáneamente los subsectores de intensidad I & D alta registran operaciones globales de inversión directa extranjera relativamente bajas, por razones que aclararemos más adelante. En contraste, el grueso de las inversiones directas extranjeras tienen lugar a en la categoría de intensidad I & D media (con insumos tecnológicos más maduros) y b en áreas del sector de servicios. Este último, como usuario final, ha sido uno de los principales beneficiarios comerciales internacionales de las tecnologías modernas. Finalmente, los subsectores industriales de intensidad I & D baja están perdiendo terreno en todos los frentes de las transacciones internacionales, aunque todavía ocupan la mayor porción de la producción de manufactura interna de la OCDE. (Véase Figura 1). Tenemos, pues, un complejo cuadro de múltiples situaciones y dinámicas sectoriales. Las políticas y conductas económicas, en especial las nacionales, lucen bastante erráticas y repletas de contradicciones inherentes. No obstante, existe una lógica muy clara, aunque compleja, en el funcionamiento del sistema en general, el cual está siendo impuesto sobre la economía internacional por los líderes tecnológicos. A su vez, dichos líderes enfrentan la colisión de sus propios intereses y riesgos económicos en vista de sus propios objetivos antagónicos. En general, es éste un escenario muy activo en el cual los principales actores económicos y políticos están presentes y actúan en base a diferentes "guiones" que pertenecen a una misma "obra" estructurada, en gran parte, por cambios ocurridos en la etapa más avanzada del conocimiento productivo.

1. Actividades tecnológicas productivas primarias

El espacio económico para el desarrollo y la aplicación directa de las nuevas tecnologías —su lugar de trabajo— es, de una manera sobrecogedora, obviado geográficamente. Actualmente están en marcha iniciativas institucionales encaminadas a restringir la dilución de tal concentración geográfica de las actividades productivas con gran intensidad de conocimiento e información. Igualmente, el correspondiente espacio económico es regido por un razonamiento bastante explícito en la construcción de los patrones pertinentes de política nacional y corporativa de los líderes de la tecnología.

El referido razonamiento surge de los conceptos de economía del desarrollo aplicados a las sociedades relativamente avanzadas y reinvertidos en el contexto de los descubrimientos tecnológicos modernos. A nivel operativo, las políticas de desarrollo adjudican una importancia fundamental a los requisitos del "learning by doing" y "learning by learnig". Además, el proceso global de desarrollo recibe un enorme impulso del fortalecimiento de las interrelaciones y la interconectividad existente entre la creación del conocimiento, la aplicación del conocimiento y las actividades productivas.

A un nivel más general, y especialmente en vista de que las tecnologías modernas han reducido significativamente los ciclos de vida del producto, tanto las empresas como las economías nacionales necesitan modificar profundamente su comportamiento de desarrollo. Ello resulta necesario si aspiran a tener éxito en el proceso de reestructuración de la división internacional del trabajo o, incluso en diversos casos, si aspiran a lograr sobrevivir en la competencia mundial. El cambio de comportamiento se origina de las demandas impuestas sobre los actores económicos, por las cuales necesitan anticipar cuáles serán sus "ventajas comparativas", las que ya provienen naturalmente sino que son confeccionadas por el hombre.

El éxito de este tipo de reorientación de la formulación de la política

económica estratégica parece depender, a su vez, del desarrollo de una serie de importantes capacidades institucionales y de uso intensivo del conocimiento. Algunas de dichas capacidades no son reemplazables ni tampoco, en todos los casos, negociables. Tienen que ver con la capacidad de dominio y utilización de las tecnologías y el dominio de los cambios en la tecnología. Contemplan, además, la habilidad para dominar y acumular, a lo largo del tiempo, las capacidades productivas.

En el marco de los principales cambios tecnológicos específicos en cuestión, los requisitos para la creación de tales ventajas y capacidades técnicas, institucionales y de mercados específicos traen al tapete una serie de fuerzas críticas e interconectadas, todas las cuales contrastan fundamentalmente con los enfoques neoliberales, que son los enfoques adoptados en el caso de las actividades finales. No obstante, en el desarrollo de las actividades económicas tecnológicamente primarias, las fuerzas a las que hacemos referencia contemplan:

a un papel importante y determinante asumido por la intervención gubernamental en los mercados, con políticas amplias proteccionistas explícitas e implícitas, el uso de fondos públicos y actividades generales para la construcción infraestructural e institucional, tanto a nivel nacional como internacional.

b recurso corporativo interno y desarrollo de capacidades para adelantar, dominar y explotar las oportunidades comerciales ofrecidas por las nuevas tecnologías en la reconfiguración de la división internacional del trabajo; y **c** una estrategia a largo plazo que requiere de diversas formas de cooperación gobierno-comercio y mecanismos de planificación, amén de una evaluación de los resultados de mercado (tanto en volumen como en precio) basada en dicho marco de tiempo.

En lo que respecta a la economía internacional y la distribución geográfica de las actividades productivas tecnológicamente primarias, se arriba, a partir de las consideraciones anteriores, a una conclusión clave común. Uno de los objetivos principales consiste en obtener

dentro de espacios económicos corporativos y nacionales específicos, el control de las áreas productivas a través de las cuales tiene lugar la difusión del cambio tecnológico. La concentración de tales actividades es, por lo tanto, una preocupación fundamental. Esta se mueve en sentido contrario a las necesidades y a las capacidades respectivas de otras empresas y países para dar el salto tecnológico y productivo, particularmente dentro de un entorno de ciclos de producto cada vez más cortos.

Como consecuencia de este control de las actividades productivas primarias, surgen dos implicaciones principales: los actores económicos intentan internalizar los beneficios del proceso global de desarrollo a través de lo que hemos definido en párrafos anteriores como "learning by doing" y "learning by learning", amén de las múltiples externalidades vinculadas a la economía de la concentración y la conectividad de actividades tecnológicas y económicas específicas inherentes al nuevo conocimiento. En segundo lugar estos mismos actores tratan de limitar las oportunidades de otras firmas y países para dar el salto tecnológico o incluso desarrollarse a través de sus propios procesos de aprendizaje.

El control corporativo y nacional de la producción descansa, en gran medida, sobre dos factores principales. El primero de ellos está constituido por las adquisiciones públicas, los subsidios, las políticas regulatorias y otras normas intervencionistas. Los estudios sectoriales pertinentes conducidos por instituciones e investigaciones oficiales o no oficiales llegan a una conclusión común: la escala, naturaleza y distribución de la asistencia gubernamental a las industrias de alta tecnología constituyen un factor determinante en el crecimiento y la competitividad de las empresas involucradas⁵. Por ejemplo, el orden de magnitud de los principales contratos anuales del gobierno estadounidense para productos y servicios de alta tecnología se ubica bastante cerca del volumen total de las exportaciones de alta tecnología de los países de la OCDE hacia el resto del mundo (cerca de US\$ 55 mil millones en

1983). En actividades subsectoriales específicas, como la industria espacial o el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones, la creciente militarización de los gastos permite a gobiernos específicos desempeñar un papel cada vez más importante en el desarrollo interno de su industria interna⁶ sin enfrentar mayor interferencia de otros compromisos internacionales institucionales (como el GATT), aunque estas tendencias se vean aminoradas a raíz de los recientes acontecimientos acaecidos en Europa Oriental.

La acción del gobierno en el mercado interno ha servido como principal plataforma para el desarrollo tecnológico e industrial en general, tanto para las economías avanzadas más grandes como para las más pequeñas. Por ejemplo, la Junta Sueca de Actividades Espaciales, bajo los auspicios del Ministerio de la Industria, ha definido como principal objetivo del programa espacial de Suecia la promoción del desarrollo global y la difusión de la tecnología avanzada en toda la industria de ese país.

Ciertos países han tenido la ventaja especial de contar con amplios mercados internos, los que son utilizados activamente para lograr el desarrollo tecnológico e industrial interno. Las diversas relaciones productor-usuario final (tanto entre empresarios como entre gobierno y empresas) son utilizadas incluso en ausencia de la propiedad pública. En tal contexto son significativas las situaciones de "monopolio natural" (como en el sector de las telecomunicaciones), o temas de estrategia nacional (particularmente en la industria militar), o las actividades I & D auspiciadas por el gobierno y otros subsidios para las empresas privadas, las regulaciones y normas gubernamentales, etc. Todo ello resulta cierto, tanto para Estados Unidos como para el Japón al igual que para los países más desarrollados de Europa Occidental. Es indicativo (del tamaño y concentración de los factores involucrados en estas actividades) que una compañía, la Hughes Aircraft, que ha acaparado cerca del 30 por ciento del mercado de ventas de satélites civiles de Estados Unidos, tenga un retorno que excede por mucho el

presupuesto espacial global de Francia. Para los líderes de la tecnología, el aspecto fundamental reside en el tamaño del mercado interno y su control para el desarrollo tecnológico industrial nacional. Las consideraciones anteriores conducen al segundo factor importante que requiere y —al mismo tiempo— genera el control de la producción de operaciones primarias clave en el terreno de las entidades corporativas y nacionales específicas. A pesar de los continuos retos planteados por las nuevas ideas y situaciones comerciales dinámicas, o precisamente a causa de dichos retos, las estructuras industriales emergentes fomentan la imposición de "barreras a la entrada" cada vez más estrictas. Los requisitos de escala se han tornado en un obstáculo de importancia. Las experiencias vividas en los sesenta y principios de los setenta (cuando con frecuencia la combinación del trabajo innovador de individuos o pequeños equipos y el capital de riesgo condujo a ciertas actividades comerciales sumamente beneficiosas, tanto en el campo de la microelectrónica como la biotecnología) son actualmente superadas con creces por los nuevos acontecimientos en los mercados respectivos. Su lugar es ocupado por los requisitos de capital masivo, un complejo trabajo interdisciplinario y estructuras organizativas bien instaladas a fin de establecer vínculos efectivos con los usuarios finales, los gobiernos y los principales competidores⁷. Como se argumentara en relación a la reciente fusión de US\$ 1.65 mil millones entre Advanced Micro Devices and Monolithic Memories que condujo a la creación del cuarto más grande productor de microchips de los Estados Unidos: "... el caso ejemplifica el reconocimiento de una nueva era en nuestra industria, cuando los factores de tamaño y finanzas se encuentran al mismo nivel que el empresariado y la innovación como fundamentos de un crecimiento beneficioso sostenido"⁸. La nueva combinación **a** de requisitos de escala para diversos compromisos de interdependientes de inversión para el desarrollo, el lanzamiento y la explotación comercial de nuevos productos, todo ello asociado a **b** un rápido cambio

tecnológico que reduce significativamente los correspondientes ciclos de producto, crean severas presiones en favor de una rápida amortización del capital. Ello lleva a la erección de barreras con el objeto de evitar el surgimiento de nuevos actores a nivel nacional, y en especial a nivel internacional. Por lo tanto, la integración vertical y la concentración de mercado, las operaciones de subcontratación cuidadosamente controladas y el control o las restricciones impuestos sobre la diseminación del conocimiento se transforman en objetivos corporativos estratégicos. Estos factores son también fundamentales para las políticas e intereses públicos, sobre todo porque se invierten sumas significativas de recursos públicos en el financiamiento del proceso de generación del nuevo conocimiento productivo al igual que en su aplicación en la industria.

En momentos en que la situación de la industria está convirtiéndose, en muchos aspectos, en un elemento tan importante como la situación de la tecnología, la economía internacional asume una forma muy clara y particular de expresar el comportamiento de los principales actores económicos involucrados.

En lo que respecta al comercio internacional, la segmentación del mercado, predominantemente a través de múltiples y muy efectivas barreras no arancelarias, determina los patrones generales de intercambio entre los líderes tecnológicos. Su principal objetivo se centra en la protección de las actividades productivas internas a través del mantenimiento de bajas relaciones importación-consumo/ importación-uso⁹. Sin embargo, el resto del mundo sufre fuertes presiones para que abra sus mercados a los bienes y servicios extranjeros. Cuando la competencia en estas áreas tecnológicamente menos desarrolladas (inclusive Europa Occidental para ciertos productos de alta tecnología) se convierte en un elemento contraproducente para los exportadores, los líderes tecnológicos, tanto a nivel corporativo como a nivel gubernamental, no dudan en concluir acuerdos internacionales de convivencia u otro tipo de convenio. Igualmente, las amenazas y sanciones, como el *dumping*, y otras

prácticas comerciales restrictivas o desleales, se han convertido en un fenómeno familiar y constante entre los líderes de la tecnología.

La misma lógica gobierna el área de las inversiones extranjeras directas en productos de alta tecnología, lo que crea una clara distinción con respecto al resto de las actividades industriales y de servicios. En operaciones productivas sectoriales relativamente más maduras, los vínculos tecnológicos internacionales se estructuran primordialmente en torno a las estrategias de inversión extranjera. Las mismas involucran, en gran medida, empresas que planifican la producción, la venta y actividades conexas en otros países. Simultáneamente, internalizan las múltiples relaciones comerciales de bienes y servicios, flujos de tecnología y otras transacciones entre empresas afiliadas.

Sin embargo, en el contexto de las actividades subsectoriales tecnológicamente primarias la situación es muy diferente. El gran interés en el control de la producción nacional y corporativa, los riesgos estratégicos corporativos que conlleva la difusión efectiva de la tecnología y la aparición de nuevos actores, además de toda la actitud proteccionista con fines de desarrollo interno, son factores que transforman el contenido del comercio internacional.

El caso comparable más cercano a las nuevas actividades de alta tecnología primaria, que pertenece a un antiguo subsector industrial, es el de la industria de las máquinas-herramienta. Este subsector representa otro punto focal de actividades tecnológicamente primarias que los correspondientes líderes de la tecnología intentan mantener bajo su control. En este caso "... hasta hace muy poco, las inversiones internacionales directas y la adquisición de firmas locales por parte de firmas extranjeras han sido sólo de importancia menor"¹⁰. En su lugar, predominan los acuerdos de concesión de licencias y otros convenios intercompañías y tienen que ver principalmente con la transferencia de tecnología y la transferencia de diseños, convenios de venta y acuerdos de intercambio de conocimiento o tecnología para la producción y ensamblaje altamente independiente.

De manera similar, en actividades tecnológicamente primarias recientemente desarrolladas, los productores principales por lo general concentran en su país de origen no sólo las operaciones de I & D como ocurre en los subsectores de menor intensidad en la investigación, sino además la producción principal misma. En el extranjero, prefieren promover tipos de relaciones y sucursales básicamente comerciales. Las inversiones extranjeras directas, como quiera que tengan lugar, son con frecuencia motivadas por objetivos comerciales de penetración de mercados. La actitud común es, generalmente, la de mantener independencia pero con cooperación, especialmente entre firmas de nivel tecnológico similar o comparable. Existen relaciones vinculantes entre proveedores y clientes, mientras aumentan los ejemplos de cooperación en el área de I & D. El comercio internacional es, por lo tanto, enfocado en el contexto de un marco de referencia diferente concentrado fundamentalmente en complejas negociaciones beneficiosas entre las necesidades de penetración de un tercer mercado, a través de las actividades de exportación, y los límites que han de imponerse a los diversos procesos de difusión. El control de la producción es una meta clave en tales operaciones. Una vez más, el objetivo principal es beneficiarse del proceso de aprendizaje de las actividades tecnológicas y de producción. Al mismo tiempo, tienen lugar una serie de iniciativas de política encaminadas a reducir el grado de difusión del conocimiento y la aparición de nuevos actores.

Las inversiones extranjeras directas orientadas hacia la producción y el exterior en actividades de tecnología relativamente alta tienen lugar, no obstante, en tres casos fundamentales. El objetivo mayor consiste en lograr la penetración del mercado extranjero (por ejemplo, subsidiarias extranjeras o empresas mixtas establecidas en el exterior para calificar como productores nacionales y así tener acceso a la adquisición pública, como en el sector de las telecomunicaciones). De menor importancia resulta la inversión extranjera directa hacia el exterior, que

promueve la subcontratación de ciertas actividades de uso intensivo de mano de obra relacionadas con las operaciones primarias. Estas actividades tuvieron lugar, sobre todo, a principios de la década de los setenta, y fueron puestas en práctica por las transnacionales estadounidenses, quienes buscaban las ventajas que aporta la mano de obra de bajo costo en el sureste asiático y en ciertos países en desarrollo del hemisferio occidental, para competir con la estrategia de automatización de las firmas japonesas.

Por último, algunas inversiones de Europa Occidental en Estados Unidos tenían como objetivo dar el salto tecnológico. La meta consistía en adquirir empresas ya establecidas con un uso intensivo de tecnología, a objeto de acelerar su propio proceso de equipamiento en los nuevos campos tecnológicos.

En lo que respecta a las políticas sobre inversión extranjera directa, existen dos estrategias contrapuestas. Entre los últimos que participaron en esta área con éxito se encuentra el caso extremo de Japón, donde existió la total prohibición de este tipo de inversiones en las principales actividades industriales y de servicios relacionados con la microelectrónica y la informática durante un largo período. Más aún, el Japón aplicó estrictos controles sobre los acuerdos de tecnología e importaciones conexas para proteger su infraestructura productiva durante el período de despegue. La tecnología era obtenida del exterior solamente a través de estrictos acuerdos de concesión de licencias controlados por los gobiernos. Igualmente, se concluyeron acuerdos de segunda fuente en los cuales los mecanismos regulatorios y otros procedimientos de control contractual o administrativo eran ejercidos por el MITI y otras entidades gubernamentales; dichos acuerdos estaban explícitamente diseñados para afectar tanto al concesionario como al concedente para las operaciones en el Japón. Inmediatamente después de que las industrias incipientes del Japón se convirtieron en los principales competidores mundiales, estas políticas totalmente restrictivas fueron aliviadas sólo parcialmente y,

en la mayoría de los casos, bajo severas presiones políticas económicas del exterior.

Además de las políticas proteccionistas dirigidas a lograr el desarrollo tecnológico-productivo interno, las nuevas políticas se concentran también en criterios de participación en el mercado nacional. Ello resulta evidente en el reciente conflicto surgido entre el Reino Unido y el Japón en torno a los fracasados esfuerzos de Cable and Wireless por entrar, a través de la inversión directa, en el mercado de las telecomunicaciones japonesas. Se han registrado algunos casos equivalentes en Estados Unidos (por ejemplo, el rechazo del Secretario de Comercio de Estados Unidos a permitir que en su territorio la empresa japonesa Fujitsu adquiriese la empresa francesa Fairchild Semiconductor Co, argumentando razones de seguridad nacional).

En el otro extremo del espectro político sobre las inversiones extranjeras directas, se presenta un caso que involucra a una región relativamente menos desarrollada en esta área, Europa Occidental. En dicho caso, las políticas liberales hacia los inversionistas extranjeros surgen de direcciones de política globales adelantadas en el contexto de la integración del mercado interno. Sin embargo, existen consideraciones específicas relacionadas con la tecnología que involucran una negociación clave: el acceso a ciertos insumos de alta tecnología que poseen las subsidiarias extranjeras o las empresas mixtas.

Es menester destacar, a estas alturas del análisis, la seriedad de las múltiples implicaciones que surgen de esta negociación. Dichas inversiones y las adquisiciones de tecnología conexas, sin un programa complementario de desarrollo interno serio... "tan sólo puede ser un paño caliente y apenas un factor que ayudaría al reforzamiento de la competitividad internacional"¹¹. Una conclusión clave a la que se llegó en torno a estos temas y que fue incluida en una publicación de la Secretaría de la OCDE parece más bien una disposición de dependencia de Latinoamérica: "La dependencia excesiva y continuada de las transferencias de tecnología provenientes

de firmas estadounidenses y japonesas podría reducir la competitividad a largo plazo en... (los respectivos productos de alta tecnología de Europa Occidental)"¹².

2. Actividades tecnológicas productivas finales

Las actividades finales difieren radicalmente de los temas analizados en dos áreas importantes. Primero y principal, en términos de los objetivos, la división internacional del trabajo que persiguen los líderes de la tecnología requiere una activa presencia en los mercados de terceros países. La extensión del espacio económico a nivel internacional les permite obtener mayores retornos de las aplicaciones del nuevo conocimiento. Ello involucra aspectos sobre el volumen y los consecuentes beneficios de las economías de escala, al igual que temas que tienen que ver con la administración y determinación de los términos de intercambio en la economía mundial.

A fin de alcanzar la requerida penetración de los mercados de terceros países a través de las actividades finales, la presencia física de las subsidiarias y otras empresas controladas por el capital foráneo se convierte, en determinados sectores, en un requisito fundamental. La garantía del "derecho de establecimiento" en otros países y la obtención de condiciones favorables de operación comercial para las actividades finales surgen como los objetivos institucionales claves para los productos de las nuevas tecnologías. Sin embargo, en vista de a las características de las principales secciones de los usuarios finales (por ejemplo, las agencias gubernamentales y corporaciones públicas con prácticas de adquisición específicas) y b las características sectoriales de las actividades productivas en las cuales se aplican las nuevas tecnologías (especialmente el sector de servicios), la presencia física de una empresa no basta para garantizar el acceso a los terceros mercados. Igualmente importante resulta garantizar un "trato nacional" similar para los bienes, servicios, personal y otros insumos del exterior. Así, el intento de abrir los mercados de

terceros países va más allá de los obstáculos tradicionales al comercio y el movimiento de capital, para abarcar aspectos relacionados con la toma de decisiones por parte de las empresas. Más aún, en vista de la naturaleza regulatoria y estratégica global de ciertos obstáculos no arancelarios en los subsectores respectivos, el acceso a los mercados extranjeros implica ejercer influencia sobre el proceso de decisiones de terceros gobiernos. De todo lo anterior emergen poderosas razones que explican las presiones globales que aplican sobre la comunidad económica mundial los líderes de la tecnología, con el objeto de garantizar los necesarios ajustes institucionales en las leyes, políticas, procedimientos de toma de decisiones y prácticas. Todos estos aspectos están encaminados a crear las oportunidades y mecanismos necesarios para la penetración de los mercados de terceros países. Esta lógica resulta ampliamente evidente en las propuestas estadounidenses (y posteriormente las japonesas) en pro de una nueva ronda de negociaciones multilaterales en el contexto del GATT. Estas propuestas han condicionado también los acuerdos bilaterales globales ya firmados entre determinados países industriales y una serie de países menos desarrollados, los convenios especiales acordados entre el Japón y Estados Unidos, además de toda la filosofía de las principales iniciativas nuevas en materia de estrategia y legislación nacional de los países de la OCDE. Dichas prácticas, a su vez, han afectado las políticas aplicadas a través de los programas de ajuste estructural en los países menos desarrollados por las principales instituciones financieras multilaterales, tales como el Banco Mundial. La segunda diferenciación importante con respecto al caso de las actividades primarias discutidas en las secciones anteriores, tiene que ver con la aceptación de que las operaciones finales no están limitadas a algunos subsectores específicos. Por el contrario, dada la penetración de las nuevas tecnologías en un amplio espectro del sistema productivo, éstas tienden a afectar una amplia y diversificada

gama de actividades finales. De allí que las respectivas implicaciones afecten toda la gama de relaciones tradicionales de inversión extranjera y comercio internacional de bienes y servicios. Los flujos económicos provenientes de las nuevas iniciativas promovidas por los cambios tecnológicos se entremezclan y dependen de la naturaleza de las existencias de las operaciones actuales y más tradicionales (por ejemplo, la telemática en la banca; la informática en el control de calidad y control de inventarios en el sector textil, las telecomunicaciones en el comercio y el turismo; los diseños computarizados en la producción de maquinaria; la tecnología de procesos en las industrias farmacéuticas y de procesamiento de alimentos, etc.). Estos flujos están también vinculados a las políticas sectoriales y a ciertas políticas de ajuste estructural macroeconómico promovidas por los gobiernos en áreas que no están directamente relacionadas con las nuevas tecnologías.

En este contexto, durante la década de los ochenta, la administración de Estados Unidos emprendió una serie de importantes iniciativas interrelacionadas. Su objetivo central apuntaba hacia el fortalecimiento del papel, la presencia expansiva y el poder —tanto económico como de otra naturaleza— de las empresas transnacionales en la economía mundial. Este esfuerzo ha tenido diversas implicaciones para las posiciones de similar tono asumidas por otras economías de mercado desarrolladas, especialmente el Japón. A nivel multilateral, los objetivos de política correspondientes han sido planteados como propuestas concretas en el marco de las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay. Muchas de dichas propuestas han sido presentadas bajo el encabezado general de Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS).

Estas iniciativas se abstienen de hacer cualquier referencia directa a actores económicos particulares, tales como las empresas transnacionales, para concentrarse en el papel del sector privado, la promoción de la recuperación económica mundial y el desarrollo. En este marco se busca el mejoramiento del clima de

las inversiones a través de la liberalización y desregulación principalmente de las actividades tecnológicamente finales.

La orientación básica de todo el esfuerzo consiste en transferir el lugar de las iniciativas de planificación, toma de decisiones y política (desarrollo interno y mundial) hacia el espacio corporativo de las empresas transnacionales. En contraste, el papel estratégico de los gobiernos sede es considerado distorsionador, incluso si la iniciativa y la instrumentación misma de las operaciones productivas quedan en manos del sector privado. Estas interpretaciones económicas difieren diametralmente de la complementariedad y la simbiosis activa establecidas entre las iniciativas estatales y privadas en las operaciones tecnológicamente primarias.

El énfasis dado por Estados Unidos al comercio "leal", que se diferencia del comercio "libre", demuestra la preocupación de la administración estadounidense en torno a dos temas importantes. En primer lugar, refleja las preocupaciones provenientes de los enormes desequilibrios de esta nación en sus relaciones económicas con otros países industrializados. Refleja, además, las inquietudes originadas por las implicaciones más amplias que plantea a los intereses de Estados Unidos y otras naciones el fortalecimiento de un sistema económico multipolar, inclusive el efecto de abarrotamiento en mercados de productos específicos inducido por algunas economías de mercado desarrolladas dinámicas, al igual que algunos países recientemente industrializados¹³. En segundo lugar, indica la determinación del gobierno estadounidense de ir más allá de la tradicional posición del GATT frente a los impedimentos al comercio impuestos a nivel de las fronteras de los países. En su lugar, promueve la institucionalización de normas internacionales sobre las principales áreas de política, como aquellas relativas a algunos aspectos clave del proceso de inversiones extranjeras directas.

La preferencia por el sistema del GATT como principal medio institucional para las nuevas iniciativas sobre las normas multilaterales en

materia de "inversiones" se debe a la presencia, dentro del contexto del Acuerdo General, de mecanismos internacionales de ejecución (por ejemplo, consultas obligatorias y calendarios para su ejecución, disposiciones sobre sanciones y procedimientos para medidas de represalia). No existen en otros acuerdos o "códigos" multilaterales prácticas equivalentes relativas a las inversiones directas y el comercio de la tecnología.

La intención fundamental en estas negociaciones multilaterales, especialmente de los Estados Unidos y el Japón, reside en el uso del caso de las TRIMS como punto de partida para la creación de un régimen internacional sobre inversiones a fin de mejorar las condiciones de la penetración de los mercados de otros países¹⁴.

Dado el alto grado de transnacionalización que caracteriza a muchas de las actividades económicas modernas, las normas internacionales propuestas tienen dos objetivos principales a nivel operativo: a) modificar significativamente el poder de negociación en favor de las empresas transnacionales frente al que ostentarían los países sede, tanto desarrollados como en desarrollo, la capacidad de negociación de los gobiernos sede y conservar inalteradas las respectivas áreas de política de los asuntos de las empresas, éstas se ven significativamente fortalecidas para imponer sus propias condiciones de entrada y operación. Así, los términos internacionales de intercambio toman un tinte que favorece a actores comerciales y sociales específicos de la economía internacional; y b) el establecimiento de un régimen de inversiones de esta naturaleza perfora el espacio económico del Estado nacional y refuerza el espacio económico de la corporación correspondiente. A tal respecto, no sólo se reducen severamente los procedimientos de detección y vigilancia para la modificación de los términos de las operaciones comerciales a fin de hacerlos más compatibles y conducentes a los objetivos fundamentales de desarrollo, si no que además es cercenado el papel de los gobiernos en el desarrollo global, a través de normas interna-

cionales específicas.

Además del tema de las TRIMS discutido en los párrafos anteriores, existe otra iniciativa, importante y reciente, que se ha presentado en el contexto de las negociaciones multilaterales del GATT, sobre la liberalización del comercio de servicios. Este último sector constituye uno de los principales usuarios finales de los cambios tecnológicos más importantes. Representa también más del 40 ó 45 por ciento del total de las inversiones extranjeras directas realizadas por los principales países inversionistas de la economía mundial¹⁵.

En vista de la naturaleza y las particularidades de los servicios, la penetración de los mercados extranjeros requiere la explícita identificación de aspectos relacionados con sectores y subsectores específicos. Estos aspectos se refieren a varios tipos de medidas proteccionistas que, en diversos grados, son aplicadas por los países industrializados y las naciones en desarrollo con el objeto de limitar el grado de penetración de sus mercados internos por parte de empresas extranjeras. Entre tales medidas cabe destacar:¹⁶

a requisitos de establecimiento (que son fundamentales, entre otras actividades, en la banca y los seguros);
b obstáculos relacionados con las condiciones de operación, que tienden a afectar principalmente el costo de las actividades comerciales en un país;

c obstáculos relacionados con el acceso o el tamaño de la actividad comercial (cuotas, exclusión de las adquisiciones públicas, exclusión de ciertas actividades comerciales, tales como la prohibición a los bancos extranjeros de depósitos de ahorros, etc.⁹ y

d medidas no relacionadas primordialmente a un subsector específico, pero que pueden ser fundamentales para el funcionamiento de varios de ellos (por ejemplo, controles cambiarios, asuntos relacionados con el personal, flujos transfronterizos de datos, etc.).

Las consideraciones precedentes explican la naturaleza holística y las implicaciones de gran alcance de la estrategia de muchas de las economías desarrolladas durante las propuestas negociaciones del GATT en

torno al tema de la liberalización del "comercio" de servicios. El ejercicio global contrasta nítidamente con las fuertes razones que sustentan la producción controlada y el proteccionismo al que hicieramos referencia en el caso de las actividades primarias. De hecho, el sistema emergente es, efectivamente, una estructura dual de la economía mundial, que responde en gran medida a los intereses de los líderes de la tecnología. Uno de los ejemplos más pronunciados de trato internacionalmente desigual, con implicaciones de importancia para la división internacional del trabajo resultante, tiene que ver con las nuevas iniciativas en materia de propiedad intelectual, aspecto que tocaremos seguidamente.

b Protección de la Propiedad Intelectual

Toda el área de la protección internacional de la propiedad intelectual ha acompañado, desde el principio, la historia de las revoluciones tecnológicas anteriores, y fue iniciada por los entonces líderes tecnológicos de la Europa Occidental. Las bases fundamentales y los principios reguladores de este sistema fueron establecidos mucho antes del fin del siglo pasado a través de acuerdos institucionales clave, tales como la Convención de París de 1883 (para el tema de las patentes y la propiedad industrial) y la convención de Berna de 1886 (para los derechos de autor).

Sin embargo, los descubrimientos tecnológicos de la década de los setenta y el impacto revolucionario subsiguiente en las áreas de la microelectrónica y la biotecnología cambiaron radicalmente el entorno y los requisitos institucionales respectivos. Los programas de computación, las variedades de plantas y las invenciones biológicas constituyen productos mucho más propensos a la copia y el plagio. En consecuencia, los líderes de la tecnología han dado mayor énfasis a que la posibilidad de reproducir constituye un bien de capital en sí mismo que amerita protección legal. Ello ha inducido, a su vez, la ejecución de esfuerzos en favor de la obtención de mecanismos mucho más fuertes y sólidos de protección. Parte de esta protección tiene que

ver con casos completamente nuevos —como el diseño de *chips*, que requieren formas nuevas y *sui generis* de cobertura de la propiedad intelectual. Más aún, en una serie de materias operativas con importantes implicaciones sustantivas (por ejemplo, identificación de la autoría, infracción, uso derivativo, uso privado versus uso comercial, etc.), las disposiciones vigentes hasta la fecha se convirtieron en instrumentos sumamente inapropiados a la luz de los descubrimientos tecnológicos radicalmente nuevos y sus implicaciones económicas de largo alcance. En el contexto de tal entorno, se registró una factura importante de la distinción básica existente entre las invenciones (cubiertas por las patentes) y la autoría (cubierta por los derechos de autor). Con el advenimiento de trabajos funcionales en los cuales un escritor puede escribir no sólo para una audiencia humana (es decir, un libro, una composición musical, etc.) si no para una máquina (por ejemplo, software, base de datos, planos de chips, representaciones gráficas de chips), los nuevos productos basados en la información quedaron excluidos del antiguo marco legal¹⁷. Debieron establecerse entonces nuevas distinciones entre trabajos de arte, trabajos de hecho y trabajos de función. Estos últimos tenían que ver con innovaciones que constituyen las primeras "máquinas inmateriales" hechas por el hombre.

Ello conduce entonces a la actual encrucijada histórica, con una nueva serie de importantes iniciativas en plena ejecución en materia de propiedad intelectual. En un lapso de quizás unos pocos años, estas iniciativas probablemente definirán radicalmente las relaciones económicas internacionales en nuevas y viejas actividades en esta área. Los cambios resultantes afectarán las respectivas prácticas comerciales, en especial aquellas de las empresas transnacionales, impacto que durará por muchas décadas y hasta bien avanzado el próximo siglo.

El indiscutido liderazgo en estas nuevas iniciativas institucionales y estratégicas reposa en manos de Estados Unidos en una enorme gama de áreas, que ya han influido en economías desarrolladas (como el Japón y

Francia) amén de varios países menos desarrollados (como el Brasil y Corea del Sur). Los principios de estas iniciativas comienzan ahora a filtrarse hacia los foros multilaterales, principalmente con la nueva ronda de negociaciones del GATT.

En un período de menos de cinco años, Estados Unidos introdujo una andanada de medidas institucionales y legales nacionales muy importantes y, en muchos aspectos, fundamentalmente nuevas en el campo general de la propiedad intelectual. Algunas de dichas medidas revierten o coliden con las políticas promovidas por décadas en el pasado por Estados Unidos, mientras que otras agregan dimensiones e interpretaciones completamente nuevas. Entre tantas iniciativas son de destacar:

a la modificación hecha en 1980 a la Ley de Derechos de Autor de 1976, con la que explícitamente se otorga protección a los derechos de autor en los casos de software¹⁸;

b la Ley de Protección de los Chips Semiconductores de 1984, en cuya Sección 902 se introduce una importante "cláusula de reciprocidad", que contrasta con el principio de "trato nacional" aplicado a otros instrumentos multilaterales y estado-unidenses;

c la Ley de Protección Internacional del Software de 1985, que incluye también una cláusula de reciprocidad.

A pesar de sus particularidades técnicas, las iniciativas señaladas siguen el marco de referencia global y holístico de la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos de 1984, al igual que la Ley de Innovación y Productividad Nacional de 1984. Este paquete de política, sumamente impresionante e integrado de manera única, constituyó la base de las actuales iniciativas multilaterales.

Las complejidades y la diversidad de las implicaciones económicas planteadas por los actuales cambios tecnológicos radicales involucrarán, sin duda alguna, un laberinto de tecnicismos y conocimientos especializados en el nuevo sistema de propiedad intelectual. Sin embargo, resulta necesario y esencial entender los temas fundamentales para juzgar lo adecuado de las nuevas instituciones y prácticas comerciales resultan-

tes. Los líderes tecnológicos están construyendo un sistema cuadrangular en esta área, que contempla las siguientes categorías generales:

a Dado el acrecentado valor de la información y el conocimiento en todos los ámbitos de la vida contemporánea, el objetivo principal a alcanzar, a través de soluciones civiles e incluso penales en ciertos casos, consiste en cubrir la mayor gama posible de diversos elementos cognoscitivos bajo la mampara de los derechos de propiedad. Se busca la instrumentación de efectivos procedimientos judiciales y administrativos para definir y controlar las normas de conducta del uso patentado de los elementos de información y conocimiento involucrados. Las principales negociaciones están relacionadas con la necesidad de apoyar y promover las inversiones en actividades de invención *versus* los requisitos e intereses de distribución de la difusión de la nueva tecnología. Las nuevas áreas esenciales en el otorgamiento de privilegios monopólicos a través de los derechos de propiedad intelectual, tienen que ver con:

– disposiciones reforzadas de derechos de autor para la protección del software, base de datos y trabajos de informática funcionales conexos,
– protección *sui generis* del diseño de chips, que afecta la producción industrial de una multiplicidad de actividades de manufactura para usuarios finales;

– protección de patente para los procesos de biotecnología y productos biotecnológicos, inclusive microorganismos, amén de una protección reforzada para los farmacéuticos y los procesos y productos agroquímicos; y

– protección del secreto comercial con la ampliación de los derechos de propiedad para una serie de áreas de información comercial y técnica.

b un elemento primordial del nuevo sistema es la ampliación de las compensaciones civiles a fin de incorporar elementos de las leyes comerciales y controles fronterizos nacionales. Dado que un objetivo fundamental de los dueños de la tecnología consiste en afectar institucionalmente la asignación internacional de las principales actividades económicas y ejercer el control de la misma, la

protección deseada se busca, no sólo en la "fuente" (es decir, la ubicación de la producción), sino también a nivel del "uso" internacional (por ejemplo, importaciones hacia terceros países).

c El tercer elemento de la estructura del nuevo sistema incluye una nueva gama de mecanismos de ejecución que han sido introducidos en la estructura legal de Estados Unidos (a través de las cláusulas de reciprocidad mencionadas anteriormente) y que están en proceso de adaptación y extensión hacia los instrumentos internacionales a través de nuevos mecanismos especializados.

Estos están vinculados a propuestas destinadas a garantizar su cumplimiento a través de: i consultas obligatorias, ii procedimientos de solución de diferencias (por ejemplo, a través del mecanismo del GATT) y iii restricciones comerciales de represalia sancionadas legalmente que establecen el acceso de otros productos y servicios a ciertos mercados como condición para el "mejoramiento de las normas de conducta" de terceros países en las nuevas disposiciones internacionales sobre propiedad intelectual.

d El cuarto y último elemento importante se refiere a las nuevas concepciones de las respectivas prácticas antimonopolio que podrían aplicarse en materia de propiedad intelectual. Durante los años ochenta, especialmente en las prácticas y la legislación estadounidenses, han tenido lugar cambios importantes que apuntan hacia una reducción significativa de las áreas de conflicto entre las prácticas antimonopolio y los privilegios de propiedad intelectual. Este cambio en los asuntos de política y en los principales principios antimonopolio persigue reforzar los derechos de propiedad de quienes poseen la tecnología y de sus términos de uso o venta.

4. Conclusión

El predominio militar-económico permitió a Estados Unidos modelar, en gran medida, el orden económico internacional impuesto tras la Segunda Guerra Mundial. Este "orden" descansaba en normas específicas de conducta económica y funcionamiento institucional que

tenían que ver con aspectos fundamentales de las finanzas internacionales y el comercio mundial de bienes. Durante varias décadas, las normas establecidas sirvieron al propósito dual de dismantelar las antiguas zonas económicas preferenciales establecidas con lineamientos coloniales y promover la presencia, a escala mundial, de los intereses económicos estadounidenses. Desde mediados de la década de los ochenta, se ha puesto en marcha una nueva serie de iniciativas multilaterales que crean nuevas condiciones para el funcionamiento de la economía mundial. En este caso, el desaceleramiento y los desequilibrios estructurales causados por las decadentes tecnologías de etapas previas y las radicales transformaciones tecnológicas que marcan el inicio de una nueva era representan en conjunto un eje principal en torno al cual están desarrollándose las nuevas iniciativas.

Existen dos diferencias fundamentales que distinguen las nuevas condiciones de las anteriores: en primer lugar, las nuevas iniciativas se insertan en un escenario económico mundial caracterizado por diversos

grados de multipolaridad en las respectivas actividades económicas. Junto a los cambios en el poder relativo de negociación los intereses en conflicto plantean una serie de diferenciaciones entre los grupos de países.

Por lo tanto, no existe un único país que actúa como la fuerza rectora, como ocurría a principios del período de la posguerra, sino que no existe una clara y uniforme diferenciación entre el norte y el sur en todas las áreas de conflicto. En su lugar, encontramos conflictos específicos norte-norte y una serie de enfrentamientos norte-sur de importancia. En el primero de los casos se intenta abordar los conflictos de manera bilateral (como en el caso de los acuerdos de alta tecnología concluidos entre Estados Unidos y el Japón) o excluir los mismos del trato multilateral y global (como lo ha hecho la CEE en el caso de la agricultura). En contraste, el proteccionismo y la liberalización de los mercados recibe un trato desigual en las relaciones norte-sur. Las industrias muy maduras y las principales tecnologías nuevas son protegidas en el "norte", mientras se

buscan simultáneamente diversas formas de acceso a los mercados en el "sur", que enfrenta un horizonte diferente de preferencias proteccionistas.

La segunda diferencia que surge entre los acuerdos institucionales multilaterales viejos y nuevos tiene que ver con la extensión de la cobertura desde las finanzas y el comercio de bienes para abarcar criterios nuevos de acceso a los mercados y al capital. En consecuencia, las inversiones directas extranjeras, el comercio de tecnología, los servicios al productor, la propiedad intelectual y otras materias conexas sobre el manejo de la información, son todos temas incluidos dentro de un nuevo sistema de normas multilaterales de conducta aceptada. Además, las diversas políticas gubernamentales que van más allá de los obstáculos arancelarios son sometidas a una más estricta vigilancia multilateral. Esto constituye un significativo esfuerzo por intervenir en los patrones de desarrollo que acompañan a la difusión de la tecnología y el salto tecnológico con el objeto de controlar y acondicionar la división internacional del trabajo emergente.

Figura 1

Gastos OCDE en I&D industrial Década 1970-80	Porción de gastos OCDE en total de I&D industrial	Porción gastos OCDE en total producción	Conducta global comercio exterior	Inversiones directas extranjeras
Sectores I&D de alta intensidad relativa (promedio relación I&D/Producción sobre 10%)	50%	10%	Mayores tasas de crecimiento y aumento de participaciones globales	- Muy bajas en operaciones primarias - Entre medias y bajas en operaciones finales
Intensidad media (promedio relación I&D/producción entre 1-2%)	32% +	33% -	Variable, según condiciones de demanda agregada	Altas
Intensidad baja (promedio relación I&D/producción fracción de 1%)	17%	57%	En declive, con muchos sectores críticos	Pequeñas y en declive, con algunos sectores críticos

Notas

- 1 Ver por ejemplo, OCDE, "Trade in High Technology Product in the Semi-conductor Industry: Industrial Structures and Government Policies", Secretariat, París, Mayo 1984 y OCDE, "Trade in High Technology Products. The Space Products Industry", Secretariat, París, Marzo 1985.
- 2 Ver M. Rodríguez Mendoza, "Latin America and the U.S. Trade and Tariff Act", *Journal of World Trade Law*, Vol. 20, N° 1, Ene/Feb.
- 3 Ver R. Nelson, "High-technology Policies: A Five Nation Comparison", American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC y Londres, 1984, pág. 74 y siguiente.
- 4 Ver S.S. Cohen y J. Zysman, "Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy", Nueva York: Basic Books, 1987.
- 5 Para referencias sectoriales específicas, ver varios estudios realizados por la Secretaría de la OCDE en el área de los productos de alta tecnología, y en particular los documentos "Semi-conductor Industry (DSTI/SPR/83.104, Mayo 1984), "Space Products Industry" (DSTI/SPR/83.32, 6 Marzo 1985), "Pharmaceutical Industry" (DSTI/SPR/83.101, 15 Marzo 1984) y "Machine Tool Industry" (DSTI/SPR/83.102, 22 Marzo 1984).
- 6 El presupuesto del Pentágono para actividades en el espacio era la mitad del presupuesto de la NASA en 1970; sin embargo, para principios de 1980, lo había superado con creces. Ver OCDE "Space Products Industry", op. cit., p.8. Igualmente el Departamento de Defensa de Estados Unidos es la principal fuente de fondos para la I & D en el área de la industria estadounidense de telecomunicaciones. Entre otras obras, ver M. Savage, G. Catoe y P. Caughran, "Manned Space Station Relevance to Commercial Telecommunications Satellites: A prospectus to year 2000", Simposio ALAA/MASSA, Arlington, Virginia, Julio 1983.
- 7 Por ejemplo, los requisitos mínimos de inversión para la fabricación de waver en el caso de la producción de semiconductores se ubicaba entre los \$ 100.000 y los \$ 500.000 hasta finales de la década de los 1960s. Para 1978 los requerimientos en esta área alcanzaban los \$ 10 millones, mientras que el total de las inversiones para el ensamblaje de waver sobrepasaba los \$ 80 millones para 1982. Véase J. L. True! "L'industrie mondiale des semi-conductors", Tesis de Tercer Ciclo, Université de Paris IX.
- 8 *Financial Times*, 1 Mayo 1987.
- 9 Para el caso de los semiconductores y circuitos integrados, ver *Integrated Circuit Engineering*, Status, 1982 y 1983, Ver también UN-CTC, *Transnational Corporations in the Semiconductor Industry*, Nueva York, 1983.
- 10 Ver OCDE, 1984, "The Machine Tool Industry", op. cit. p. 25.
- 11 Ver OCDE, 1984, "The Semiconductor Industry", op. cit. p. 59.
- 12 *Idem* pág. 61.
- 13 De hecho, la primera iniciativa en el área de los TRIMS en el contexto del GATT tuvo que ver con un conflicto entre Estados Unidos y el Canadá, en torno a la ley de Revisión de las Inversiones Extranjeras de este último (FIRA). Ver GATT "Special Panel Report" L/5504 y BISD/30S/140, Ginebra, 7 Feb. 1984.
- 14 Las posiciones de Estados Unidos y el Japón se concentran en tres grandes áreas de medidas de inversión relacionadas con el comercio, en las cuales las medidas de los gobiernos beneficiarios serán consideradas incompatibles con las normas internacionales.
- A. Requerimientos de contenido nacional (aplicables a diversos acuerdos de producción y venta, equilibrio comercial, acciones de capital, prácticas de comercialización de la tecnología, diversos convenios de concesión de licencias, política de incentivos, asuntos relativos a la balanza de pagos, restricciones a las repatriaciones, etc.) que directa, indirecta o incluso potencialmente limitarían los productos importados que se venden y utilizan en un país.
- B. Requerimientos de producción y venta que restringen la capacidad de otros países para exportar hacia un país beneficiario de compromisos específicos de inversión extranjera y/o tecnología.
- C. Requerimientos comerciales, de tecnología y concesión de licencias, producción, capital y repatriación, amén de políticas de incentivos que "fuerzan" el aumento de las exportaciones de un país beneficiario. Ver *Negociaciones Comerciales Multilaterales*, la Ronda Uruguay: —"Submission by the United States", Secretaría del GATT, MTN/GNG/NG12/W/4, Ginebra, 11 Junio 1987. —"Submission by the Japanese Government" Secretaría del GATT, MTN/GNG/NG12/W/7, 23 Junio 1987.
- 15 Ver UN-CTC, "Role of Transnational Corporations in Services, Including Transborder Data Flows", E/C.10/1987/11, Nueva York, 26 Ene. 1987.
- 16 Ver Peat Marwick, "A Typology of Barriers to Trade in Services", imprenta. Julio 1986.
- 17 Ver Office of Technology Assessment, *Intellectual Property Rights in an Age of Electronics and Information*, Congreso de los Estados Unidos, Washington DC, 1985. Para un análisis desde el punto de vista de los países en desarrollo, ver Denis Borges Barbosa, "The Intellectual Property System", Brasilia, 1987, documento presentado en la Reunión del SELA de 1987 en Caracas, sobre "La economía internacional y el desarrollo de América Latina: Problemas y perspectivas".
- 18 Para comentarios preparatorios sobre esta iniciativa, ver Kolle, "Computer Software Protection: Present Situation and Future Prospects", Copyright, N° 13, 1977.

América Latina y las tendencias de la inversión extranjera directa

Roberto Bouzas

Investigador principal del Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO/Programa Argentina e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). El siguiente artículo es una versión resumida del informe preparado para la Secretaría Permanente del SELA.

Introducción

Durante la década de los ochenta, y no obstante el contexto económico internacional relativamente adverso —especialmente en la primera parte del decenio—, el proceso de internacionalización ha proseguido intensamente. En efecto, estimaciones preliminares indican que entre 1980 y 1987 el *stock* de inversión extranjera directa (IED), creció ligeramente por encima del valor de la producción en los países de la OCDE y del valor del comercio de manufacturas, en tanto que superó marcadamente el ritmo de crecimiento del comercio global'. De igual modo, entre 1980 y 1985 la relación entre la cartera de IED y el PIB se incrementó sensiblemente para el conjunto de los países industrializados, en tanto que lo mismo ocurrió —a nivel mundial— con la relación entre el *stock* de IED y el valor de la producción (CNUET, 1988).

Una conclusión similar puede extraerse analizando el comportamiento de los flujos de IED, especialmente en la segunda mitad del decenio. En efecto, después de la brusca caída de 1982 éstos recuperaron tasas de crecimiento positivas y, a partir de 1984, experimentaron una fuerte aceleración. Es interesante constatar, sin embargo, que esta última superó la del comercio internacional de manufacturas, sugiriendo que la respuesta de la IED a partir de 1985 ha excedido los efectos previsibles del ciclo económico (Hypobank, 1989).

La fuerte aceleración de los flujos de IED en los últimos años está asociada a las transformaciones en curso

en el ambiente económico internacional y a los resultantes reacomodamientos y respuestas estratégicas de las empresas transnacionales, principales agentes del proceso de internacionalización. En las primeras secciones de este trabajo, se resumen las principales características del comportamiento reciente de la IED así como sus determinantes más significativos, como un antecedente para el análisis del papel de las economías latinoamericanas en este proceso y, en particular, del rol de las políticas hacia el capital extranjero.

1. El flujo de inversiones extranjeras directas en la década de los ochenta

El ritmo de crecimiento del flujo (de salida) de IED experimentó una rápida aceleración en el período 1980/87 alcanzando una tasa de más del 16 por ciento anual, en comparación con menos del 11 por ciento entre 1975 y 1980. Este comportamiento agregado oculta, sin embargo, una importante discontinuidad dentro del período: en efecto, entre 1981 y 1983 el flujo de IED cayó en términos absolutos, para comenzar a recuperarse en 1984 —aun por debajo del pico anotado en 1981— y, a partir de entonces, crecer sostenidamente hasta fines del período. En particular, entre 1984 y 1987 el flujo de IED creció a una tasa anual de cerca del 40 por ciento.

El origen y destino de los flujos de IED según los grandes agregados de países desarrollados y en desarrollo han mostrado una relativa estabilidad entre ambos períodos. Sin embargo, un examen más detallado permite identificar importantes alteraciones al interior de cada agrupamiento. En efecto, prácticamente la totalidad de la salida de IED ha estado concentrada en las economías desarrolladas (más del 98 por ciento), si bien con importantes modificaciones en la distribución por países de origen. Mientras que en el período 1975/80 Estados Unidos contribuyó con casi un 45 por ciento de las salidas totales de IED, entre 1981 y 1987 su participación cayó a menos del 22 por ciento. Japón, por su parte, incrementó sensiblemente su aporte, más que duplicando su contribución entre ambos períodos.

Durante la década de los ochenta se aprecia una importancia discontinuidad en el comportamiento de la IED de Estados Unidos: en efecto, mientras que entre 1981 y 1984 este país aportó menos del 7 por ciento de los flujos totales de IED, entre 1985 y 1987 su participación aumentó al 30 por ciento, registrando un fuerte crecimiento en términos absolutos. Japón, por su parte, mantuvo su participación estable en torno al 13 por ciento lo que implicó, dado el rápido aumento de los flujos globales, un sensible incremento en el valor absoluto de sus flujos de IED. A su vez, los cinco mayores inversionistas (directos) en el exterior de la CEE contrajeron su participación desde un 57 por ciento del total en 1981/84 a un 39 por ciento en los tres últimos años.

Por otro lado, los países en desarrollo han incrementado marginalmente su contribución a los flujos de salida de IED. Esta tendencia fue influida por el comportamiento de las economías asiáticas, a lo que contribuyó de manera importante la creciente movilidad intrarregional de capitales entre los países de industrialización reciente del sudeste de Asia y las naciones miembro de la ASEAN (Lim y Fong, 1989).

El comportamiento de los flujos de entrada de IED muestra una ligera caída en la participación de los países desarrollados entre 1975/80 y 1981/87 (del 75,5 al 73,8 por ciento). Dentro de este grupo, la modificación más significativa ha sido el notable aumento en la importancia de Estados Unidos como destino de la IED: en efecto, en el período 1981/87 el 39 por ciento de los flujos totales de IED se dirigió a ese país, en comparación con algo menos del 26 por ciento entre 1975 y 1980. Otra vez, el ligero incremento en la participación de los países en desarrollo como destino de la IED estuvo ligado al comportamiento de las economías asiáticas². En cualquier caso, los países de América Latina y el Caribe redujeron sensiblemente su significación como destino de los flujos de IED, lo que se discute más detenidamente en otra sección de este trabajo. Como en el caso anterior, la participación de los distintos países en las entradas de IED en el período

1981/87 muestra una importante discontinuidad. En efecto, en los tres últimos años la importancia de Estados Unidos como receptor de IED se ha incrementado, recibiendo más del 43 por ciento de los flujos globales totales. Las economías europeas también aumentaron marginalmente su participación con respecto a los primeros años de la década. En términos agregados, estos comportamientos implicaron una agudización en la tendencia a la concentración de la IED en los países industrializados: en efecto, entre 1985 y 1987 más del 81 por ciento de los ingresos totales de IED se dirigió a esos países, en tanto que las economías en desarrollo recibieron menos del 19 por ciento. Es interesante observar que entre 1981 y 1984 los países desarrollados absorbieron sólo un 64 por ciento de los ingresos de IED.

En resumen, el análisis de la información relativa al comportamiento de los flujos (de entrada y salida) de IED permite extraer las siguientes conclusiones. Por lo que respecta a la salida de IED puede constatar: i) su rápido crecimiento a partir de 1984, después de un modesto desempeño a comienzos de la década, ii) la decreciente significación de Estados Unidos como país de origen de la IED, tendencia parcialmente revertida en el último trienio; y iii) el fuerte aumento en los flujos provenientes de Japón, que se ha constituido en el tercer país en importancia como fuente de IED. Por lo que respecta a las entradas sobresalen las siguientes conclusiones: i) la contracción marginal en la participación de los países desarrollados en el curso de la década de los ochenta oculta una fase de reducción hasta 1984 y de fuerte aumento a partir de entonces; ii) Estados Unidos se ha convertido en el principal receptor de IED y, sólo en el último trienio de la serie, ha recibido más del 43% del total de los ingresos de IED; y iii) los países en desarrollo han contraído sensiblemente su participación en los flujos de entrada de IED en el último trienio, especialmente los de América Latina y el Caribe.

En la última década las corrientes de IED también han experimentado algunos cambios importantes desde

el punto de vista de su composición sectorial. A partir de una muestra integrada por los principales países de origen de la IED se advierte que entre 1975 y 1985 se registró un importante incremento en la proporción de los flujos de IED que se dirigió al sector de servicios, en detrimento de los canalizados a las actividades primarias y manufactureras (CNUET, 1988). Esta modificación en el patrón sectorial de la IED está asociada al proceso de transnacionalización de las actividades terciarias, a través de corporaciones transnacionales del sector o de empresas manufactureras que desarrollan una proporción cada vez mayor de sus actividades (en general complementarias de su giro principal) en el sector de servicios (The CTC Reporter, 1989).

Dentro del sector de servicios, los flujos de IED orientados a las finanzas y al comercio han desempeñado un papel clave. En particular, el dinámico comportamiento de la IED en el primero de esos sectores ha sido consecuencia del proceso de rápida internacionalización de la actividad, en parte estimulado por la flexibilización del marco regulatorio y de las restricciones aplicadas en ese sector por las autoridades nacionales (Bryant, 1987). En particular, Japón ha dirigido una proporción significativa y creciente de sus flujos de IED al sector financiero.

Estas tendencias de mediano plazo han continuado presentes en los últimos años: en efecto, la participación de los servicios como sector de destino de la IED se ha acrecentado marginalmente en el período 1984/87³. En el caso de algunos países (como Canadá, Francia y Japón) este aumento ha sido particularmente marcado. Con la excepción de Estados Unidos, todos los restantes países incluidos en la muestra han incrementado la participación de los servicios en sus flujos de IED a otras economías desarrolladas. Por lo que respecta a los países en desarrollo el comportamiento ha sido más heterogéneo. Sin embargo, es conveniente destacar la elevada (y creciente) participación de los servicios en los flujos de IED de algunos países industrializados especialmente Japón y Estados Unidos— hacia las economías en desarrollo. En ambos casos

—y, en particular, por lo que se refiere a los flujos de IED hacia América latina y el Caribe—, parte de las salidas debe atribuirse a inversiones realizadas en paraísos fiscales y áreas sujetas a condiciones especiales, como el transporte (bandera de conveniencia).

2. Principales determinantes de los flujos de inversión extranjera directa en la década de los ochenta

La literatura relativa a los determinantes de la IED puede agruparse simplícidamente en dos grandes escuelas de pensamiento. Según la primera, de orientación neoclásica, dichos flujos son uno de los canales a través de los cuales los recursos se movilizan internacionalmente en la búsqueda de los mayores rendimientos disponibles. La segunda, por su parte, sostiene que los flujos de IED son resultado de consideración de organización industrial y están estrechamente asociados a la estrategia de crecimiento y competencia de las mayores empresas. En general existe consenso de que la primera perspectiva es insuficiente para aprehender los principales determinantes de los movimientos internacionales de capital de riesgo, en tanto que la segunda proporciona un marco amplio dentro del cual pueden convivir diferentes enfoques complementarios.

En las décadas del cincuenta y sesenta, los principales determinantes de los flujos de IED originados en las mayores empresas manufactureras fueron la búsqueda de posicionamientos en mercados de rápido crecimiento y el intento por evitar el efecto de eventuales barreras al comercio. Esto explica que en esta etapa la IED se haya orientado, fundamentalmente, a la satisfacción de la demanda interna en las economías receptoras y que, por lo mismo, generalmente se le atribuyera influencias "desestimulantes" sobre el comercio internacional. El grado de madurez de la economía y las empresas norteamericanas hizo posible que éstas lideraran el proceso, cuya característica dominante fue la creciente concentración de los flujos de IED en el sector manufacturero de los países más avanzados de

Europa Occidental y de algunas economías en desarrollo. A partir de mediados del decenio de los sesenta las mayores empresas europeas comenzaron a mostrar signos de reacción frente a la presión competitiva y la expansión internacional de las firmas norteamericanas, extendiendo su operación a otros países desarrollados y en desarrollo. La respuesta de las empresas japonesas fue más tardía y, al menos en ciertas ramas de actividad, pareció obedecer a determinantes diferentes que la ocupación de posiciones en mercados en rápido crecimiento o la protección de la participación en el mercado frente a eventuales iniciativas proteccionistas. En efecto, desde fines del decenio del sesenta la "reubicación como mecanismo de ajuste" frente a las modificaciones en los costos relativos y en la competitividad ha sido uno de los principales determinantes de los flujos de IED japonesa (Fritsch y Franco, 1989). Dentro de este marco, las economías latinoamericanas (y, especialmente, los mayores países de la región) recibieron el ingreso de IED en el sector manufacturero como consecuencia de las perspectivas de crecimiento de sus mercados domésticos, fuertemente protegidos por la aplicación de políticas de sustitución de importaciones. Este período coincidió con una baja predisposición exportadora del capital extranjero en la región, coincidente con las políticas aplicadas a nivel nacional y los principales determinantes de los movimientos de IED a nivel global. La agudización de la competencia internacional, la desaceleración en el ritmo de crecimiento económico y el rápido avance tecnológico en la década del setenta constituyeron nuevos estímulos para la transformación del papel de la IED (CNUET, 1988). Progresivamente, las empresas transnacionales adquirieron una lógica de funcionamiento crecientemente global, abandonando la modalidad tradicional de operar filiales relativamente independientes entre sí. Esta transición se acompañó de una reorganización de las operaciones a escala mundial, una profundización de la división del trabajo intrafirma, una racionalización del patrón de inversiones y la

adopción de una lógica "mundial" para los planes de crecimiento y expansión empresarial. Estos desarrollos fueron decisivamente favorecidos por el rápido ritmo de innovación tecnológica, especialmente en las áreas de comunicación y transporte. A lo largo de este período comenzó a difundirse la radicación de "plataformas de exportación" en algunos países en desarrollo a través de la IED, aprovechando diferencias de costo de la mano de obra, especialmente en actividades con una utilización intensiva de trabajo no calificado. Esta fase coincidió con la aceleración en el proceso de internacionalización de las firmas japonesas. El proceso de "globalización" de la operación de las firmas transnacionales continuó avanzando en la década de los ochenta, si bien con algunas modificaciones respecto a las líneas dominantes en el período precedente, especialmente por lo que se refiere a la estructura emergente de división internacional del trabajo. En efecto, los continuos avances derivados de la aplicación de la tecnología de información a los métodos de producción alteraron radicalmente las estructuras de costo y los patrones de ventajas comparativas, reduciendo la importancia de las diferencias salariales como determinantes de la localización de ciertas actividades o segmentos del proceso productivo. El retroceso relativo de esta modalidad de internacionalización —ampliamente extendida en la década de los setenta— no constituyó un revés en el proceso de globalización de las operaciones de las grandes empresas multinacionales. Muy por el contrario, éste continuó siendo el motor básico de la IED, profundizando la integración del espacio económico internacional y concentrándose de manera creciente en los países desarrollados y un puñado de países en desarrollo. En efecto, en 1987 casi el 39 por ciento de aquélla se dirigió a las economías desarrolladas, siguiendo una progresión creciente desde comienzos del decenio. En particular, Estados Unidos captó un porcentaje cada vez mayor de los flujos totales, acercándose al 45 por ciento en el bienio 1986/87. Los países de la CEE, por su parte, se

convirtieron en receptores cada vez más importantes: en efecto, en 1987 su participación fue la más elevada de la década, ligeramente inferior al 33 por ciento.

En resumen, la aceleración en el ritmo de crecimiento de los flujos de IED en los últimos años es un reflejo de la intensificación del proceso de transnacionalización de la economía mundial, impulsado por el comportamiento de las empresas transnacionales. Desde una perspectiva de largo plazo, esto ha sido el resultado de la disminución de las diferencias competitivas entre las firmas de distinto origen nacional, lo que las ha puesto en un plano de mayor igualdad relativa. En particular, la tardía internacionalización de las empresas japonesas ha sido un poderoso determinante del incremento en los flujos globales de IED en el período reciente. Del mismo modo, el rápido avance tecnológico en el área de las comunicaciones y el transporte ha reducido la significación económica de las distancias físicas, facilitando la integración del espacio económico.

Por otro lado, la profundización de las interacciones económicas internacionales y el horizonte crecientemente global con el que operan las firmas transnacionales han estimulado los flujos de IED, especialmente en un período caracterizado por crecientes fricciones comerciales y la emergencia de fuertes tendencias a la formación de áreas económicas regionales. Las tensiones comerciales en aumento y la amenaza de una agudización del proteccionismo que en parte ha resultado de los masivos desequilibrios externos que prevalecen entre las principales economías desarrolladas (y algunos países en desarrollo) ha alentado el establecimiento de filiales en mercados previamente abastecidos por exportaciones. Este proceso también ha sido impulsado por la marcada inestabilidad de los tipos de cambio característica de la década de los ochenta y la tendencia a la "regionalización" de las relaciones económicas internacionales que resultan de iniciativas tales como la profundización del proceso de integración europea y la creación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, con la perspectiva

de una eventual incorporación de México.

Finalmente, el cambio de las políticas nacionales también ha desempeñado un papel importante en el estímulo al proceso de transnacionalización. Esto es particularmente cierto en áreas que tradicionalmente habían experimentado un nivel comparativamente menor de internacionalización como consecuencia de los controles y regulaciones aplicadas por las autoridades nacionales, como el sector financiero. En este caso, el proceso de liberalización y desregulación en marcha desde inicios de los ochenta alentó el flujo internacional de capitales, convirtiendo a esta actividad en una de las de más rápida internacionalización en el período.

Estos determinantes de carácter general se han complementado con factores específicos ligados a la situación y comportamiento de las distintas economías nacionales. Resulta interesante, por lo mismo, complementar estas observaciones generales con algunas precisiones sobre la experiencia reciente del proceso de internacionalización en los principales países industrializados.

3. Estados Unidos, Japón y la CEE: determinantes nacionales de la aceleración de los flujos de inversión extranjera directa

Como ya señalamos, Estados Unidos ha desempeñado un papel decisivo en los cambios recientes en el proceso de transnacionalización. En efecto, este país ha perdido importancia relativa como fuente de al IED y la ha acrecentado como destino. Por otro lado, el capital extranjero ha aumentado su presencia *vis-à-vis* los agregados económicos domésticos: en efecto, la participación de las empresas extranjeras en la propiedad del total de activos industriales pasó de 6,3 por ciento en 1977 a 12,1 por ciento en 1986 (Hypobank, 1986). Ambos fenómenos están relacionados con la ya mencionada equiparación de la capacidad competitiva de las empresas trasnacionales de distintos orígenes nacionales, en detrimento de la ventaja relativa que las firmas norteamericanas tuvieron durante los dos primeros decenios

de la posguerra. Además de este determinante estructural, durante la década de los ochenta operaron varios factores transitorios que incrementaron el atractivo de Estados Unidos para la IED (U.S. Department of Commerce, 1989 y Graham y Krugman, 1989).

En primer lugar, la tradicional imagen de Estados Unidos como un destino seguro para la inversión se acrecentó como consecuencia de las políticas aplicadas por la administración Reagan y su énfasis en el restablecimiento de los mecanismos de mercado (desregulación, reducción de la presión impositiva, disciplinamiento laboral, etc.) y el control de la inflación. En segundo término, la rápida expansión de la demanda interna implicó —aun cuando una proporción creciente de la misma fuera satisfecha con importaciones— un rápido crecimiento del mercado norteamericano. En tercer lugar, el vasto proceso de reestructuración empresarial a través de fusiones y *take-overs* fue aprovechado por los inversionistas extranjeros para consolidar su posición o establecerse en el mercado norteamericano. En cuarto lugar, la creciente presión proteccionista estimulada por la acumulación de masivos déficits en la balanza de comercio y cuenta corriente alentó la radicación de inversiones, especialmente japonesas, destinadas a desplazar el abastecimiento del mercado norteamericano de las exportaciones hacia la producción local. Finalmente, a partir de 1985 la depreciación del dólar constituyó un aliento adicional a los flujos de ingreso de IED.

A fines de 1988 las economías europeas (y, dentro de ellas, el Reino Unido) continuaban siendo los principales inversionistas en Estados Unidos. Es particularmente notable, sin embargo, el rápido crecimiento en la participación de Japón, especialmente en el período más reciente. Los determinantes y características de la expansión de la IED europea y japonesa en Estados Unidos exhiben algunas diferencias. Además de los aspectos generales referidos previamente, en el caso de los países europeos vale destacar que, en el período reciente, el desempeño de la economía norteamericana ha sido sensiblemente más

dinámico que el de las economías europeas, lo que ha implicado un atractivo creciente de aquel país como destino de las inversiones originadas en estas últimas. Su estructura sectorial, por otro lado, revela una elevada participación de la industria química y petrolera: ambos sectores comparten la característica de ser fuertemente capital-intensivos y de tener una participación decreciente en la producción industrial (Hypobank, 1989).

La IED japonesa en Estados Unidos, por su parte, ha crecido muy rápidamente después de mediados de la década del setenta y, especialmente, en el período más reciente. A diferencia de la europea, el principal objetivo de las empresas japonesas no ha sido el de consolidar su posición en un mercado tradicional, sino el de establecerse en un nuevo territorio. Originariamente, las inversiones japonesas en Estados Unidos se concentraron en el sector de comercio, como un mecanismo para apoyar la expansión de las exportaciones. Posteriormente, esos flujos se diversificaron hacia el sector manufacturero y otros servicios. En particular, la inversión en las actividades financieras creció rápidamente en los últimos años. La IED de las empresas manufactureras japonesas en Estados Unidos se ha concentrado en un número limitado de sectores de rápido crecimiento, tales como ingeniería (incluyendo la electrónica) y producción de automóviles y autopartes.

La IED en los países de la CEE también se ha acelerado en los últimos años: en el bienio 1986/87 alrededor de la mitad de la nueva inversión norteamericana en el exterior se dirigió a los países de la CEE y en 1987 el 19% de la IED japonesa se canalizó a Europa (en comparación con 10 por ciento en 1982/83) (The CTC Reporter, 1989). De acuerdo a una encuesta realizada por JETRO (Japan External Trade Organization) casi la mitad de las firmas japonesas radicadas en Europa en 1987 se habían establecido en los cuatro años anteriores. Paralelamente, la IED intraeuropea se ha incrementado a través de un intenso proceso de fusiones y adquisiciones. Lo propio parece haber ocurrido en materia de *joint*

ventures y emprendimientos conjuntos por parte de empresas independientes.

Esta dinamización del ingreso del IED a las economías europeas tiene varios determinantes, entre los cuales probablemente el más importante sea las nuevas perspectivas derivadas de la profundización del proceso de integración regional a partir de 1993. En efecto, la remoción de las barreras físicas, técnicas y fiscales al movimiento de personas, bienes y activos entre los países que integran la Comunidad a partir del 1 de enero de ese año, creará un agrupamiento regional de más de 320 millones de personas, convirtiendo a esta región en el mayor mercado del mundo. Este atractivo se ha incrementado sensiblemente en el período más reciente como consecuencia de los acontecimientos políticos y económicos en la URSS y los países de Europa Oriental. Entre los factores de carácter más coyuntural que han afectado los ingresos de IED a los países de la CEE vale la pena mencionar la relativa depreciación de las monedas europeas respecto al yen, lo que ha incentivado los flujos de IED provenientes de Japón. Paralelamente, la agudización del conflicto comercial entre los países de la Comunidad y Japón ha actuado como un incentivo para que las empresas japonesas procuren anticiparse a eventuales restricciones, transfiriendo producción al continente europeo. Una característica destacable de la inversión japonesa en la CEE a diferencia de la radicada en Estados Unidos, es que en el primero de los casos se ha intentado evitar las fusiones o adquisiciones de empresas existentes procurándose, en cambio, la constitución de *joint ventures* con empresas de capital nacional. La inversión japonesa en Europa Occidental está reforzando la ya marcada división regional del trabajo en dicho continente: en efecto, Alemania, Gran Bretaña y España se han beneficiado de flujos importantes de IED provenientes de Japón, aunque con importantes diferencias en la composición sectorial. En tanto que en el primero de estos países se han concentrado las actividades de investigación y desarrollo, en Gran Bretaña y Espa-

ña se han establecido las principales bases de producción (Hypobank, 1989). Las resistencias generadas en otras regiones de la Comunidad, por la concentración de la IED japonesa en algunos países, han inducido a una mayor diversificación en su destino nacional. En el mismo sentido, la actitud reticente de algunos gobiernos europeos frente a la IED japonesa se ha modificado en el período más reciente, ante lo que aparenta ser una admisión del papel clave que la misma habrá de jugar en la configuración productiva de las distintas economías nacionales en la CEE en la década de los noventa. La creciente importancia de Japón como país de origen de los flujos de IED está asociada a varios factores. Por una parte, y como ya se señaló, las empresas japonesas han adquirido una capacidad competitiva que les permite operar eficientemente en terceros mercados. En segundo lugar, su grado de internacionalización es comparativamente más bajo que el de otras economías industrializadas y su desarrollo tiene un origen más reciente (Economic Planning Agency, 1987). En tercer lugar, Japón ha sido uno de los principales protagonistas de las crecientes fricciones comerciales internacionales, especialmente como consecuencia de la magnitud de su superávit comercial con Estados Unidos y la CEE. En cuarto lugar, las empresas japonesas disponen de abundante liquidez como consecuencia de los favorables resultados de su actividad reciente en la economía de origen. Finalmente, en los últimos tres años este hecho se ha combinado con la apreciación del yen, la que ha beneficiado la adquisición de firmas en el extranjero o la radicación de nuevas empresas.

En el período más reciente la inversión japonesa en el exterior ha tendido a concentrarse en el sector de servicios y, especialmente, en la actividad financiera y de seguros. Desde el punto de vista de la distribución por país de destino, América del Norte (especialmente Estados Unidos) ha tenido una importancia crecientes: en efecto, entre 1984 y 1988 la cartera de IED de Japón en Estados Unidos pasó del 29,2 por ciento del total de la IED

japonesa en el exterior al 37,9 por ciento. La IED en los países europeos, por su parte, también creció en el mismo período del 11,6 al 15,1 por ciento. Finalmente, las regiones a las que tradicionalmente se había dirigido la IED japonesa en el pasado redujeron su significación relativa: los países del sudeste asiático, por ejemplo, disminuyeron su participación del 26,8 por ciento al 19,1 entre ambos años.

En resumen, la intensificación de los flujos de IED al interior del bloque de los países desarrollados en la década de los ochenta, y especialmente en los últimos años, es una manifestación de los profundos cambios que se están procesando en la economía internacional. En particular, la equiparación de las capacidades competitivas de las empresas transnacionales de distinto origen, la acelerada reestructuración productiva, la redefinición del papel de los distintos espacios geográficos en la economía mundial y la intensificación de las relaciones económicas entre los países industrializados han sido poderosos estímulos en esa dirección. En un período de reacomodamiento estratégico en el plano productivo y en la configuración de las relaciones económicas internacionales, las empresas transnacionales han respondido globalmente, profundizando la extensión y el carácter del proceso de internacionalización. A estos determinantes estructurales se han agregado factores de corto plazo tales como la evolución de los tipos de cambio, los saldos externos, etc. Sin embargo, son aquéllos los que le han otorgado un carácter más permanente a las modalidades que el proceso de internacionalización adquirió en la década de los ochenta.

Dentro de este cuadro, la mayoría de los países en desarrollo ha quedado en una posición relativamente marginal. La excepción más destacada ha sido un puñado de economías dinámicas (localizadas especialmente en Asia) que han conseguido articularse —con distinto grado de éxito— a las tendencias dominantes en el ámbito internacional.

4. Los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe en la década de los ochenta

Como ya dijimos, las tendencias de carácter general discutidas en las secciones anteriores han afectado los flujos de IED hacia los países en desarrollo en general y, específicamente, hacia América Latina y el Caribe. A diferencia de lo ocurrido con los flujos totales de IED, las corrientes hacia los países en desarrollo no han experimentado ninguna aceleración significativa en la década de los ochenta. Por el contrario, en el trienio 1985/87 éstas se ubicaron casi un 40 por ciento por debajo del promedio correspondiente al período 1981/84. En particular, en 1987 los ingresos de IED a los países en desarrollo fueron un 61 por ciento inferiores a los registrados en el año pico 1982⁴.

El pobre desempeño de los flujos de IED hacia los países en desarrollo durante la década de los ochenta no ha afectado a todos ellos de manera homogénea. En efecto, los países asiáticos consiguieron mantener el valor del flujo anual de IED a lo largo del período, aunque en 1987 éste aún se encontraba ligeramente por debajo del pico anotado en 1985. En particular, los siete principales países asiáticos receptores de IED recibieron en el trienio 1985/87 flujos un 10 por ciento superiores a los del cuatrienio anterior. Las economías en desarrollo de Europa, por su parte, también incrementaron ligeramente sus ingresos de IED. Por el contrario, los países de América Latina y el Caribe, África y Medio Oriente experimentaron una caída en sus ingresos de IED —aunque con fluctuaciones— a lo largo de la década.

El desfavorable comportamiento de los flujos de IED hacia los países en desarrollo durante la década de los ochenta ha tenido como contrapartida una contracción en su participación como receptores de IED *vis-à-vis* las economías desarrolladas. Al igual que en el caso anterior, esta contracción ha afectado de manera diferente a los distintos países y regiones. Así, mientras que las economías en desarrollo de Asia y Europa han tenido un desempeño

más satisfactorio, las restantes regiones del mundo en desarrollo han reducido sensiblemente su participación en los flujos mundiales de IED y en los canalizados hacia las economías en desarrollo.

Tradicionalmente, los países de América Latina y el Caribe han ocupado un lugar destacado como receptores de la IED canalizada hacia los países en desarrollo. Durante el decenio de los ochenta, sin embargo, el ingreso de IED a la región se ha contraído de manera significativa, tanto en término absolutos como relativos. En efecto, mientras que en el período 1975/80 aproximadamente la mitad de las inversiones en los países en desarrollo se dirigían hacia América Latina, entre 1981 y 1987 esta proporción se redujo al 28 por ciento. En términos absolutos la contracción de los flujos de IED hacia la región también fue muy significativa mientras que en el quinquenio 1978/82 los ingresos de IED alcanzaron un promedio de 4.150 millones del DEGs por año (con un pico de 6.570 millones en 1981), en el período 1983/87 cayeron a sólo 3.527 millones de DEGs anuales (y un valor mínimo de 3.305 millones en 1986). En 1987 dichos flujos aún estaban un 37% por debajo de los valores alcanzados en 1981⁵.

Este decepcionante comportamiento fue compartido, en términos generales, por la amplia mayoría de países de la región, con algunas excepciones puntuales asociadas a factores específicos. Entre éstas destaca el caso de Colombia, país en el que los ingresos de IED crecieron sostenidamente hasta 1985, precisamente en un período en que dichos flujos experimentaban una fuerte retracción en el resto de la región. En este caso, el dinámico comportamiento de la IED estuvo asociado a la radicación de inversiones en el sector energético, como consecuencia del descubrimiento y explotación de importantes yacimientos de hidrocarburos. Algunos países de América Central y el Caribe (como Costa Rica, la República Dominicana y Honduras) resintieron comparativamente menos que el resto de las economías de la región la retracción de los flujos de IED, si bien éstos tampoco excedieron por mucho (con

la excepción de Honduras) los valores promedio de la segunda mitad de los setenta. Tentativamente, podría argumentarse que en algunos de estos países el efecto del ciclo fue moderado por factores tales como las nuevas facilidades de acceso al mercado norteamericano resultantes de la puesta en marcha de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe u otras medidas puntuales, como la implementación de programas de conversión de deuda externa.

El análisis de los flujos de IED hacia las tres mayores economías de la región en el período reciente revela algunas similitudes y diferencias que vale la pena destacar. En primer lugar, en los tres países la IED se contrajo sensiblemente en el curso del decenio. Esto estuvo asociado a los efectos de la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste a que ésta condujo en efecto, a partir de 1982, Argentina, Brasil y México sufrieron trastornos comparables en el sector externo, el crecimiento y el equilibrio macroeconómico. En los tres casos se encararon, con distinto grado de éxito, estrategias de ajuste y estabilización con un alto costo inmediato. Al igual que en resto de los países de América Latina y el Caribe que atravesaron por circunstancias similares, el adverso cuadro económico doméstico conspiró contra el dinamismo de la IED.

En segundo lugar, en los tres países la recuperación de los flujos de IED en los años recientes fue estimulada por la implementación de programas de capitalización de la deuda externa, los que en la práctica implicaron un importante subsidio para los inversionistas extranjeros. Su significación, monto y modalidad dependió, en cada caso, de las características de la operatoria puesta en práctica en cada país.

Finalmente, es necesario destacar el rápido aumento de los flujos de IED hacia México en el bienio 1986/87. En el caso de este país —que previamente había experimentado una de las mayores contracciones en toda la región— dicha recuperación pareció trascender la vigencia de programas de conversión de la deuda externa. En efecto, la economía mexicana está transitando por un intenso proceso de cambio estructural y

reinserción en la división internacional del trabajo, a partir de sus ventajas de costo y localización. El pobre comportamiento de la IED hacia la región en la década de los ochenta ha coincidido, entretanto, con un período de radicales transformaciones en la economía mundial que se han reflejado, entre otras cosas, en el ya referido dinamismo del proceso de internacionalización entre los países desarrollados. La exacerbación de las dificultades enfrentadas por las economías latino-americanas para redefinir su patrón de industrialización, crecimiento e inserción en la economía mundial como consecuencia de la crisis de la deuda, ha sido en parte responsable por la creciente "marginalización" de la región de los centros dinámicos de la economía internacional, tendencia que amenaza con proyectarse a la década de los noventa.

5. Evolución reciente de las políticas relativas a la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe

Durante el curso de la década de los ochenta el "contexto de política" respecto a la IED se ha modificado sustancialmente, tanto en América Latina y el Caribe como en resto del mundo en desarrollo. Esto ha estado en parte asociado a las nuevas condiciones prevalecientes en la economía internacional y, particularmente, a sus efectos sobre los países en desarrollo.

Por lo que toca específicamente a América Latina y el Caribe, varios factores puntuales han contribuido a esta tendencia. En primer lugar, la creciente vulnerabilidad externa de los países de la región y la práctica desaparición del financiamiento voluntario de la banca comercial han renovado la atención sobre la posible contribución de la IED al financiamiento externo. En segundo término, la crisis del patrón regional de industrialización e inserción en la economía mundial, especialmente en contraposición con otras áreas del mundo en desarrollo (como el sudeste de Asia), ha resaltado la potencial contribución de la IED a la modernización, la actualización tecnológica y la inserción más activa en las corrientes de comercio interna-

cional. En tercer lugar, la señalada vulnerabilidad externa se ha acompañado de una creciente influencia de las recomendaciones de política provenientes de los organismos financieros multilaterales, tradicionalmente favorables a una reducción de las restricciones a los movimientos de capital de riesgo. Finalmente, la evidencia de que la mayoría de los países en desarrollo, y especialmente las economías de la región, han sido progresivamente marginadas de los flujos de IED a nivel global (en contraposición a la importancia cada vez mayor que han adquirido los movimientos de capital entre los propios países desarrollados y un puñado de economías en desarrollo), ha estimulado intentos por contrarrestar este aparente desinterés con marcos regulatorios o promocionales más favorables a la operación de la IED. En particular, la persistencia de la crisis de la deuda en la década de los ochenta y las presiones de los acreedores externos han conducido a muchos países de la región a implementar programas de conversión de deuda externa en inversiones, los que se han acompañado de un fuerte subsidio a las operaciones y del que se han beneficiado —aunque no exclusivamente— los inversores extranjeros.

Limitaciones de espacio impiden realizar un análisis pormenorizado de las modificaciones introducidas a la legislación sobre IED en América Latina y el Caribe en la década de los ochenta. En cualquier caso, éstas constituyen la continuación de una tendencia previa (Correa, 1984). En los casos examinados (Argentina, Brasil, México y los países del Pacto Andino), por lo general dichos cambios se han orientado a relajar y otorgar una mayor flexibilidad a los instrumentos de control, aunque su intensidad ha variado de acuerdo a las particularidades del régimen preexistente. También en la mayoría de los casos su impacto sobre los flujos de IED ha sido en principio marginal, habida cuenta de la persistencia de un bajo dinamismo de la IED (con la excepción de México en los últimos años).

Conclusiones

Como lo demuestra la experiencia de la década de los ochenta, la progresiva flexibilización de los regímenes de tratamiento a la IED en América Latina no ha sido muy efectiva desde el punto de vista de incrementar su ingreso. Por otro lado, el corto período de tiempo transcurrido y la falta de estudios específicos hacen difícil la evaluación precisa de sus repercusiones sobre otras áreas. No obstante, el examen realizado y la literatura disponible permiten extraer algunas conclusiones generales que podrán servir de base para la formulación de políticas en el futuro.

El pobre efecto sobre los flujos de IED de la flexibilización en el tratamiento de la IED en los países de América Latina y el Caribe no es sorprendente. En efecto, la literatura muestra un razonable consenso respecto al papel subsidiario que desempeñan dichas políticas en comparación con otros determinantes de los flujos de IED de carácter más fundamental, tales como la lógica de crecimiento de las firmas transnacionales (influida por las tendencias globales de reestructuración productiva, cambio técnico y competencia), el dinamismo y potencial del mercado doméstico, y el "ambiente general para la inversión" (Fritsch y Franco, 1989).

Por un lado, el crecimiento de las firmas transnacionales en la década de los ochenta ha tenido como destino privilegiado las economías de los propios países industrializados y un puñado de países en desarrollo estrechamente integrados a los flujos de comercio internacional y al esquema predominante de división internacional del trabajo. Por otro lado, en la década de los ochenta la mayoría de las economías de la región atravesó por un período de fuerte estancamiento productivo, contracción de la tasa de inversión, crisis de balanza de pagos y elevada incertidumbre e inestabilidad macroeconómicas. Como es fácil comprender, estas condiciones no proporcionan un contexto favorable para la inversión en general y, en particular, para la IED.

La marginación de las economías de América Latina y el Caribe de los

flujos de IED a nivel global en la década de los ochenta es particularmente preocupante en el período más reciente, habida cuenta de la importante aceleración de dichos flujos a partir de 1986. En efecto, la mayoría de los países de la región no se ha beneficiado de esa aceleración, manteniéndose relativamente al margen de las tendencias a la reestructuración de la economía mundial. Otra regiones del mundo en desarrollo, como las economías del sudeste de Asia —cuyos flujos de ingreso de IED también se habían contraído a mediados del decenio—, consiguieron usufructuar, a partir de 1986, de las condiciones más favorables de la economía internacional. La recuperación de los flujos de IED en algunos países de América Latina y el Caribe en la década de los ochenta puede atribuirse, esencialmente, a alguno de los siguientes factores: i. la existencia de oportunidades de inversión en sectores específicos de alta rentabilidad inmediata; ii. el otorgamiento de fuertes subsidios a la IED; y iii. la conjunción de un tratamiento no hostil hacia la IED junto con políticas que han permitido que la economía participe —en general, pasivamente— de las dinámicas de reestructuración productiva a nivel global y aproveche ventajas puntuales de localización, costos relativos, etc. El primer factor es asimilable a la experiencia colombiana con el ingreso de IED en el sector energético. Su importancia, sin embargo, es casuística. En función de ello, nos detendremos rápidamente en los dos restantes. El principal mecanismo de subsidio a la inversión utilizado por los países de la región en la década de los ochenta ha sido la implementación de programas de capitalización de la deuda externa (Bouzas y French-Davis, 1990). La limitación de su extensión en general ha provenido de sus impactos desestabilizadores en el plano monetario y fiscal, los que por lo general han llevado a la suspensión o abandono de los mismos. Las evaluaciones disponibles respecto a los resultados de los programas de conversión de deuda externa en inversiones no son muy positivas. En primer lugar, estos programas han tenido por lo general el objetivo prioritario de reducir el

stock de pasivos financieros externos, prestando nula o poca atención a los requerimientos específicos de una política de estímulo a la inversión. En segundo lugar, la experiencia recogida parece demostrar que el grado de "adicionalidad" de la inversión inducida por los programas de conversión ha sido nulo o muy bajo. En general, los flujos ingresados apenas han reemplazado inversiones que probablemente habrían tenido lugar de cualquier forma. En tercer lugar, en ciertos casos la implementación de programas de conversión pudo haber tenido un impacto desfavorable sobre los flujos de divisas como consecuencia del estímulo que representaba para la repatriación anticipada de capital y la remisión de utilidades. En cuarto lugar, en ciertos casos los programas de conversión no se han acompañado de una política de destino sectorial, sino que han admitido operaciones de variado tipo, incluyendo el traspaso de activos existentes. Finalmente, la implementación de programas de conversión ha tenido un severo impacto monetario y/o fiscal en economías que enfrentaban con anterioridad fuertes desequilibrios macroeconómicos. Todos estos elementos permiten concluir que el beneficio de los programas de conversión desde el punto de vista de su impacto sobre el flujo de divisas y la asignación de recursos ha sido, en el mejor de los casos, dudoso. Lo que es aún más importante, dichos programas por lo general han tendido a colocar a la política de inversiones en un rol subsidiario respecto al objetivo de reducir el nivel de los pasivos externos. Si bien no parece aconsejable rechazar de plano la implementación de este tipo de programas (que tendrán necesariamente una extensión limitada dadas las repercusiones fiscales y monetarias que conllevan), vale la pena subrayar la conveniencia de que los mismos se acompañen de un marco normativo que incluya la exigencia de recursos adicionales, la selectividad respecto al destino sectorial de la inversión y/o el resultado del balance de divisas. El contenido específico de las políticas dirigidas a facilitar el aprovechamiento de las dinámicas de reestructuración productiva a nivel

global y a capitalizar las ventajas nacionales específicas en materias tales como costos relativos, localización, dimensión del mercado, etc. son, como es obvio, materia de amplio debate. En estas conclusiones subrayaremos apenas algunos puntos centrales. En primer lugar, el diseño de una política apropiada de IED debe hacerse a partir de la constatación de que el otorgamiento de ventajas no constituye, en sí mismo, un factor relevante de atracción de IED. Aún más, sus costos en el tiempo —no perceptibles en el momento de implementación de la política— pueden llegar a ser sustanciales. En segundo lugar, la definición de una política relativa a la IED sólo adquiere sentido en el marco de una política industrial o sectorial que otorgue un papel explícito a las empresas transnacionales tanto en términos globales como, lo que es más importante, a nivel sectorial o de complejos productivos. En tercer término, y dentro del marco anteriormente referido, las políticas resultantes deberán ser lo suficientemente flexibles como para permitir su adaptación a las condiciones específicas de los sectores involucrados y a los objetivos que las autoridades se planteen en cada caso particular. En cuarto lugar, si bien las autoridades deberán reconocer su insuficiente poder o influencia para inducir cambios sustanciales en las estrategias de internacionalización de las empresas transnacionales, deben ser conscientes de su capacidad potencial para mejorar aspectos específicos de la operación de dichas firmas en el país. Para ello se requiere un afinado conocimiento de las tendencias predominantes a nivel global en el sector de actividad de que se trate, de las estrategias competitivas de las principales firmas, y de la contribución que la economía nacional puede realizar en ese marco. En quinto lugar, la promoción de un clima no hostil hacia la IED no implica la inexistencia de regulaciones o controles puntuales sobre áreas específicas. En particular, y dada la experiencia recogida, aspectos tales como la contribución a las exportaciones, la transferencia efectiva de tecnología o el grado de utilización de insumos nacionales constituyen áreas sus-

ceptibles de negociación. En este sentido, la experiencia de México o Brasil en materia de exportaciones industriales es suficientemente ilustrativa. En sexto lugar, la efectividad de las negociaciones puntuales sobre aspectos específicos exige consistencia entre las demandas planteadas y las políticas globales o sectoriales en las materias de que se trate.

La flexibilización de las regulaciones sobre la IED pueden contribuir a incrementar los flujos de IED hacia las economías receptoras, pero no los motivan. Estos son resultado de un conjunto complejo de determinantes, algunos de los cuales fueron revisados en este trabajo. La significación de los mismos variará entre países. Sin embargo, en todos los casos puede argumentarse que una política estatal activa constituye un requisito esencial. En este sentido coinciden la mayoría de las experiencias de países en desarrollo: en efecto, en el sudeste de Asia coexisten modelos tan disímiles como el de Corea del Sur (con un alto contenido regulatorio) con el implementado en Singapur (fuertemente sesgado hacia la inversión extranjera). En los dos casos, sin embargo, la política estatal ha sido activa, aunque con contenidos diferentes.

La mayoría de las economías de la región carece en este momento de los prerrequisitos esenciales para un relacionamiento mutuamente beneficioso con la IED. El poder y capacidad de formulación de políticas por parte del estado se halla, en muchos

casos, en crisis. El ambiente económico interno es fuertemente desestimulante para la inversión (doméstica o extranjera). La continua flexibilización de las políticas de tratamiento de la IED, y su eventual subsidio, son un sustituto poco eficiente de políticas globales que contribuyan a generar un marco de mayor estabilidad y crecimiento. La flexibilización de las políticas de tratamiento de la IED puede constituir una importante contribución a dichos flujos en un contexto global favorable. Sin embargo, serán también tales circunstancias las que harán posible que las autoridades negocien pragmáticamente aspectos específicos de la actividad de las empresas transnacionales, tales como los ligados a la balanza de pagos, las exportaciones o la transferencia y adaptación de tecnología.

Referencias

- . R. Bouzas y R. Ffrench-Davis, comp. (1990), *Conversión de Deuda y Financiación del Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: GEL.
- . R. Bryant (1987), *International Financial Intermediation*, Washington DC: The Brookings Institution.
- . CNUET (1988), *Las Empresas Transnacionales en el Desarrollo Mundial. Tendencias y Perspectivas*, Nueva York: Naciones Unidas.
- . C. Correa (1984), "Características y tendencias de la regulación de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe", en C. Correa et al., *Regulación de la inversión extran-*

jera en América Latina y el Caribe, Buenos Aires: BID-INTAL.

- . Economic Planning Agency (1987), *Economic Survey of Japan 1986-87*, Tokio: EPA.
- . W. Fritsch y G. Franco (1989), *Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Brazil: Issues and Trends*, París: OECD Development Centre.
- . E.M. Graham y P.R. Krugman (1989) *Foreign Direct Investment in the United States*, Washington DC: Institute for International Economics.
- . Hypobank (1989), *Economic Survey*, Munich: Bayerische Hypotheken und Wechselbank Aktiengesellschaft, junio.
- . IMF (1988), *Balance of Payments Statistics*, Washington DC: IMF.
- . L.M.C.Lim y P.E. Fong (1989), *Foreign Investment and Industrial Restructuring: the Experience of Malaysia, Singapore, Taiwan and Thailand*, París: OECD Development Centre.
- . C. Oman (1984), *New Forms of International Investment in Developing Countries*, París: OECD.
- . F.E. Pires de Souza, "Conversión de la Deuda Externa en Inversión Directa: Una Evaluación de la Experiencia Brasileña Reciente", en R. Bouzas y R. Ffrench-Davis (comp.). *Op. cit.*
- . The CTC Reporter (1989), Nueva York: UNCTC, primavera
- . U.S. Department of Commerce (1988), *International Direct Investment, Global Trends and the US Role*, Washington DC: US Government Printing Office.

Notas

1 Esta afirmación debe interpretarse en un sentido cualitativo ya que su fundamento estadístico es precario. Por una parte, el valor del *stock* del IED correspondiendo al año 1987 resulta de una estimación incompleta. Por la otra, la evolución de la cartera de IED no es un indicador comprehensivo del proceso de internacionalización productiva, particularmente a partir de la emergencia y generalización de "nuevas formas de inversión" tales como los *joint ventures*, los acuerdos de licencia, los contratos de administración y servicios, la subcontratación y la provisión de plantas "llave en mano" (Oman, 1984).

2 Esta conclusión está influida por las peculiaridades estadísticas de la información relativa a Arabia Saudita.

3 Los países incluidos en la muestra son Canadá, Francia, Alemania Federal, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Estados Unidos. Según dicha muestra, entre 1981/83 y 1984/87 la participación de los servicios en los flujos totales de IED originados en estos países ha pasado del 51 a casi 54 por ciento (The CTC Reporter, 1989).

4 Aun si se excluye la volátil información relativa a Arabia Saudita, los flujos de IED a los países en desarrollo se contrajeron ligeramente en el último trienio. Para el año 1987, el ingreso de IED a los países en desarrollo —excluyendo Arabia Saudita— fue un 23 por ciento inferior al año 1982.

5 Esta participación no incluye la información relativa a los ingresos de IED a Brasil, que no se hallaba disponible según la fuente consultada (IMF, 1989). Estimaciones preliminares de fuentes nacionales colocan dichos ingresos en alrededor de 1,300 millones de dólares, con lo cual los flujos de entrada de IED a América Latina seguirían siendo inferiores a los anotados a comienzos del decenio (Pires de Souza, 1990).

La empresa pública en América Latina en los 90

René Villarreal

Economista mexicano, doctorado en la Universidad de Yale. Actualmente es Director General de la Productora e Importadora de Papel. Se desempeñó como Subsecretario de Planeación Industrial y Comercial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Asimismo, ha fungido como Director de Finanzas Internacionales y de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Director General de la Comisión de Política Industrial de Empresas Públicas.

La crisis en América Latina

Junto con las economías de la región latinoamericana, una parte del sector industrial formado por las empresas públicas, cuya creación sirvió para apoyar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se encuentra también en crisis. Esta crisis, más allá de las orientaciones ideológicas, ha sido denominada "crisis fiscal" y obliga a replantear la viabilidad de la empresa pública como instrumento de gobierno, así como la asignación de recursos públicos a la producción de bienes y servicios no prioritarios, de frente a las necesidades insatisfechas de gran parte de la población latinoamericana.

En una perspectiva histórica, principalmente por la ausencia de otros agentes o actores sociales en las etapas iniciales del desarrollo industrial, el Estado asumió el papel de vanguardia en la transformación estructural de las sociedades latinoamericanas. En el momento presente, ante la emergencia de una sociedad madura que demanda mayor participación social y económica, el papel del Estado en América Latina debe cambiar al de promotor y regulador, dando el paso a la iniciativa de los otros agentes sociales.

Mientras se intenta dejar atrás el viejo modelo de industrialización sustitutiva o crecimiento hacia adentro y pasar a un modelo de industrialización exportador y generador de divisas, se requiere una reforma del Estado que debe conducir hacia un nuevo Estado que en lo

económico sea promotor de la modernización y de incentivos al desarrollo y en lo social debe ser solidario con los sectores de la población más marginados.

Esto significa para América Latina pasar de ese Estado benefactor tradicional no al Estado mínimo gendarme del neoliberalismo, sino a un Estado solidario, que atendiendo la marginación social pueda racionalizar sus esfuerzos para disponer de los recursos necesarios y enfrentar los problemas de la pobreza y del deterioro en el bienestar social de la región.

El entorno de la crisis en los 80

Ante el inicio de la última década del siglo, resulta poco alentador el balance del decenio de los 80, que nos deja, como características sobresalientes:

- La deuda externa se ha convertido en un hecho que recicla la crisis, porque a pesar de que se ajusten las variables económicas, el peso de la deuda impide la recuperación del crecimiento.

- Para los países endeudados, a pesar de los esfuerzos emprendidos en el sector externo, después de la década de políticas de ajuste, los progresos tan arduamente obtenidos no han podido consolidarse.

- Se produce un Estado de tensión entre los procesos de apertura y democratización en la región y con las políticas de ajuste económico, con el agravante de que el ajuste y el estancamiento tienen el riesgo de prolongarse en contextos sociales donde la población está ya muy depauperada.

- En la década de los 80 se ahondaron las diferencias entre los niveles de ingreso *per cápita* entre países industrializados y en desarrollo y se profundizó la brecha tecnológica.

- La reforma económica del Estado encuentra escollos para realizarse en un escenario donde se requiere recuperar los niveles de bienestar alterados por la década de la crisis, en condiciones en que la mayor parte de los Estados de la región están fiscalmente exhaustos y carecen de los recursos para hacer frente a las demandas sociales.

- Han sido insuficientes los esfuerzos regionales de integración para

favorecer la consolidación de los cambios estructurales de nuestras economías.

- No ha sido posible avanzar en enfoques de cooperación económica entre Estados Unidos y América Latina.

¿Qué nos traen los 90?

El cierre de los 80 y comienzo de los 90 significa un punto de inflexión en la situación mundial, marcada por los cambios Este-Oeste. Para América Latina, las nuevas condiciones significan retos inéditos, cuando los viejos problemas aún se hacen sentir.

La deuda externa, que dominó la economía latinoamericana y la discusión económica en el decenio de los 80, aún no ha sido resuelta y la necesidad de capitales para reactivar las economías de la región se plantea como un problema persistente para la década de los 90 y aún más allá del final del siglo².

Los aspectos más inmediatos de la crisis de endeudamiento han tendido a acaparar la atención y han ocultado en parte la naturaleza profunda de la crisis, vinculada con el agotamiento y la inflexibilidad de los modelos productivos actuales. Con ello se ha soslayado o pospuesto el necesario debate sobre la reestructuración productiva³.

América Latina debe enfrentar en su escenario histórico no solamente la crisis sino encontrar opciones al cambio que se manifiesta tanto por la Tercera Revolución Tecnológica Industrial, que modifica los patrones de inserción en la economía mundial, como la integración de bloques geoeconómicos con tendencias restrictivas hacia el exterior. Estos procesos están poniendo en jaque la base industrial de la región, al modificar radicalmente las características de la competencia internacional⁴.

En el aspecto teórico, los 90 presentan además, una ausencia de paradigmas capaces de responder satisfactoriamente a los principales retos de la región latinoamericana. Ante ellos no hay recetas fáciles a seguir, lo que constituye un desafío formidable para la imaginación, talento y capacidad de respuesta de estas naciones.

En relación a la empresa pública, en los últimos años se ha observado

que los gobiernos, tanto de países industriales como en desarrollo, han venido retirándose cada vez más de la propiedad y el control de varias entidades económicas de producción y servicios.

De ahí que se presenta como tendencia creciente la reversión de los aparatos productivos estatales.

En el caso de América Latina, esta tendencia corresponde en gran medida al agotamiento del modelo de industrialización de importaciones, que produjo la participación activa del gobierno en el proceso de industrialización.

En términos generales se pueden señalar algunos aspectos del marco internacional previsible en la década de los 90.

—Evolución Mundial. Se plantean moderadas expectativas de crecimiento para la producción y el comercio mundial y una mayor presión de la competencia entre países por los mercados internacionales.

—Producción y Tecnología. Los cambios de la Tercera Revolución Tecnológica Industrial conllevan a una transformación en el liderazgo de las industrias impulsoras del crecimiento. Por ejemplo, alrededor de las tecnologías en microelectrónica surgen nuevas industrias de bienes de capital e intermedios, de servicios avanzados (creación de programas y soportes para equipo electrónico) y otros bienes de consumo, como un núcleo de alto dinamismo que impulsa la producción y el desarrollo del comercio. Estos centros dinámicos ejercen un potencial multiplicador de las actividades primarias y de servicios.

— Situación Financiera Internacional. Los enormes déficits fiscal y de balanza de pagos de Estados Unidos absorben grandes cantidades de fondos disponibles de los mercados internacionales de capital, lo cual impulsa a la alza las tasas de interés y reduce el atractivo de la inversión productiva en los países de menor desarrollo sujetos a inestabilidad y a ciertos riesgos en la inversión.

— Inversión Extranjera. Los enormes requerimientos de capital que exigen las transformaciones de esta Revolución Industrial obliga a los países más avanzados a utilizar enormes flujos de capital en sus propios núcleos industriales. Con ello se

merma los montos y los flujos de estos países hacia los países en desarrollo en la forma de inversión extranjera directa. Al mismo tiempo la apertura de los países de Europa del Este intensifica la competencia entre países para la atracción de nuevas inversiones.

—Situación en el Mercado Interno. La demanda interna de los países de la región latinoamericana enfrenta un débil crecimiento, cuando no un franco estancamiento. Para las empresas productivas esta situación se agrava por la apertura del mercado interno, en un contexto de internacionalización progresiva.

—Actitud de los Consumidores. Los consumidores en los países de América Latina presentan una evolución en sus preferencias, ante las mayores opciones a que se enfrentan, en favor de los nuevos productos o productos "mejorados", que representan ahorro de energía, mejor calidad y seguridad y mayor garantía de servicio⁵.

La empresa pública: antecedentes

La Empresa Pública ha funcionado como una unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales, bajo regulación estatal, con el fin de alcanzar propósitos sociales de desarrollo.

Las teorías post-keynesianas de la participación del Estado en la economía proporcionan alguna justificación teórica para el uso de la Empresa Pública como instrumento de gobierno.

En muchos países europeos las estructuras de producción sufrieron marcados cambios debido a la participación de los gobiernos. En Gran Bretaña, al término de la Segunda Guerra Mundial el gobierno nacionalizó las industrias del carbón y del acero y completó la nacionalización de los ferrocarriles. En Francia se presentaron dos eras de nacionalización, la primera, como en el caso de Gran Bretaña, al término de la guerra, y la segunda al inicio de los ochenta, debido a la elección del gobierno socialista de Francois Mitterrand. Sin embargo, en 1986-1987 surgió el movimiento contrario, hacia la privatización del sector público productivo de bienes y servicios, que puso en manos privadas

muchas industrias del gobierno, incluyendo algunas que habían estado en el sector público varias décadas⁶.

En el caso de América Latina el estructuralismo cepalino dio origen al Estado Planificador y Promotor del Desarrollo cuya participación en la economía toma en muchos casos la forma de producción gubernamental de bienes y servicios.

Dentro de esa concepción, el Estado debía orientar y coordinar las actuaciones de los diversos agentes económicos, tanto de manera indirecta con las políticas comercial, de industrialización, fiscal, monetaria, etc., para promover la sustitución de importaciones, como a través de las inversiones en infraestructura y en empresas públicas (para producir bienes y servicios en las áreas menos atractivas para el capital privado, por su baja rentabilidad, y también en aquéllas necesarias para promover la productividad de la inversión existente, como los ferrocarriles)⁷.

La CEPAL planteó que las principales razones que han dado lugar a la creación de empresas públicas en la región latinoamericana han sido:

- . Servicios tradicionalmente prestados por los estados, como sucede en especial con la energía, las comunicaciones y los transportes.

- . Actividades calificadas como estratégicas por el elevado excedente económico que producen (y su consiguiente impacto sobre la inversión) o por su posición destacada en la producción de divisas, bienes esenciales para la industrialización o el consumo popular y la asignación de recursos a nivel social.

- . Actividades que utilizan tecnología de punta.

- . Nacionalizaciones "salvavidas" que se producen especialmente en situaciones de crisis general o de algunas ramas o regiones económicas.

- . Confiscaciones de carácter político. En esa forma, la empresa pública latinoamericana adquirió una doble dimensión: de intervención directa en la economía en tanto se orientó a la producción de bienes y servicios en un espacio económico donde actuaban otras entidades; e indirecta, en tanto fungió como instrumento de política económica del Estado para lograr determinados objetivos de desarrollo⁸.

La empresa pública: crisis y tendencias presentes

En el período previo a la crisis de 1982, las tasas internacionales de interés fueron bajas, e incluso negativas⁹, lo que favoreció una estrategia de endeudamiento de las empresas públicas, con el objeto de impulsar la acelerada creación de capital. Al revertirse esta situación, a partir del estallido de la crisis, durante la década de los 80, gran parte de esas empresas sufrieron altos costos financieros y descapitalización, al tener que posponer o cancelar los gastos de reposición de maquinaria y equipo. Al cierre de la década muchas de estas empresas se encontraban incurriendo en altos costos de producción, por equipo obsoleto o en mal estado y con la urgente necesidad de llevar a cabo cuantiosas inversiones. Como por ejemplo, la empresa Teléfonos de México, que deberá invertir 15.000 millones de dólares en tres años para poder modernizar su servicio.

Adicionalmente, las empresas que presentaron continuos déficits se han constituido en una pesada carga para el presupuesto federal, por ejemplo, en Inglaterra la British Steel Corporation tuvo un déficit acumulado entre 1976 y 1983 de 4.300 millones de libras esterlinas, lo cual equivale a una factura de 500 libras esterlinas para cada familia inglesa promedio¹⁰. Respecto a Perú, Mario Vargas Llosa, ex candidato a la Presidencia ha señalado la urgente necesidad de reestructurar la empresa pública y desburocratizar la economía peruana, debido a que actualmente el conjunto de las empresas públicas pierden 2.500 millones de dólares al año¹¹.

En el caso de las empresas públicas de México, en las ramas industriales y comerciales, su participación en el PIB en los años 1980-81 fue del 8.4%, mientras que sus gastos de capital fueron equivalentes al 5.5% del PIB en el período. Esto significa un elevado nivel de inversión promedio, 65.5% sobre su producto, de ahí que el ahorro generado por las empresas no alcanzará a cubrir ese nivel de inversión y se debiera incurrir en razones de endeudamiento elevadas (se observa que el

promedio de la razón de endeudamiento para 22 empresas públicas mexicanas aumentó de 59.4% en 1980 a 76.3% en 1983. Cuadro 1). Esta política era adecuada en perío-

dos de tasas reales de interés bajas o incluso negativas, pero resultó insostenible en períodos de elevadas tasas de interés¹². La apretada situación financiera de

Cuadro 1
Situación financiera de las empresas públicas mexicanas 1980-1983

	1980	1981	1982	1983
Petróleos de Venezuela (PEMEX)				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	7.5%	1.2%	87.0%
Recursos Externos/Inversión	105.7%	165.0%	210.7%	13.1%
Razón del Endeudamiento	49.6%	54.0%	74.5%	57.2%
Comisión Federal de Electricidad (CFE)				
Recursos Internos/Inversión	102.6%	45.6%	60.4%	49.3%
Recursos Externos/Inversión	44.9%	54.6%	47.2%	30.1%
Razón del Endeudamiento	57.7%	55.1%	71.6%	75.4%
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.				
Recursos Internos/Inversión	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	120.4%	121.6%	115.6%	122.1%
Ferrocarriles Nacionales de México				
Recursos Internos/Inversión	33.1%	39.9%	11.9%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	54.2%	63.5%	50.0%	60.2%
Razón del Endeudamiento	27.9%	24.2%	45.8%	31.8%
Ferrocarriles Chihuahua al Pacífico, S.A.				
Recursos Internos/Inversión	51.7%	53.2%	53.9%	N.D.
Recursos Externos/Inversión	43.1%	46.3%	29.6%	0.0%
Razón del Endeudamiento	53.1%	15.1%	38.3%	11.5%
Ferrocarriles del Pacífico, S.A. de C.V.				
Recursos Internos/Inversión	36.2%	70.8%	17.8%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	47.8%	33.8%	21.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	61.1%	68.3%	120.5%	132.0%
Ferrocarriles Somora Baja California, S.A.				
Recursos Internos/Inversión	59.6%	66.5%	83.0%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	27.3%	22.9%	16.6%	0.0%
Razón del Endeudamiento	51.7%	22.8%	46.5%	58.7%
Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.				
Recursos Internos/Inversión	59.5%	82.3%		
Recursos Externos/Inversión	31.2%	14.0%		
Razón del Endeudamiento	47.5%	52.4%		
Caminos y Puentes Federales de Ingresos				
Recursos Internos/Inversión	81.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	N.D.	N.D.	0.0%
Razón del Endeudamiento	75.4%	79.7%	100.9%	82.0%
Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	32.5%	41.6%	66.0%	68.4%
Aeronaves de México, S.A. (AeroMéxico)*				
Recursos Internos/Inversión	48.4%	7.5%	9.5%	110.4%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	94.4%	0.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	83.0%	81.3%	7.3%	92.2%
Fertilizantes Mexicanos (Fertimex)*				
Recursos Internos/Inversión	219.7%	0.0%	4.5%	13.2%
Recursos Externos/Inversión	68.8%	323.3%	228.8%	87.2%
Razón del Endeudamiento	63.4%	68.1%	72.9%	49.2%
Promedio de la Razón de Endeudamiento p.1	60.3%	57.0%	63.3%	65.0%

Cuadro 1
Situación financiera de las empresas públicas mexicanas 1980-1983
 (Continuación)

	1980	1981	1982	1983
Diésel Nacional, S.A. (DINA)				
Recursos Internos/Inversión	452.0%	194.9%	382.2%	N.D.
Recursos Externos/Inversión	838.0%	270.4%	595.1%	0.0%
Razón del Endeudamiento	79.2%	84.0%	206.4%	183.8%
Siderúrgica Nacional, S.A. (SIDEMA)				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	158.3%	141.1	0.0%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	29.4%	180.2%	415.5%
Razón del Endeudamiento	72.8%	38.35	76.5	102.6%
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. (CONCARRIL)				
Recursos Internos/Inversión	1355.7%	N.D.	1361.9%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	N.D.	35.8%	0.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	89.7%	85.7%	91.5%	88.0%
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas*				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	7.8%	0.0%	13.6%
Recursos Externos/Inversión	14.6%	33.0%	68.1%	77.1%
Razón del Endeudamiento	43.6%	42.5%	31.7%	40.2%
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	25.700.9%
Recursos Externos/Inversión	119.1%	7.128.8%	22.902.2%	26.4172.6%
Razón del Endeudamiento	66.8%	83.0%	114.3%	107.3%
Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.				
Recursos Internos/Inversión	85.1%	115.7%	56.3%	121.1%
Recursos Externos/Inversión	96.0%	115.5%	47.8%	213.5%
Razón del Endeudamiento	61.1%	48.8%	82.6%	85.3%
Productos Forestales Mexicanos				
Recursos Internos/Inversión	28.5%	24.1%	0.0%	32.7%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	14.2%	22.8%	48.7%	57.9%
Forestal "Vicente Guerrero"				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	N.D.	0.0%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Razón del Endeudamiento	33.3%	47.3%	59.1%	23.5%
Instituto Mexicano del Café (INMECAFE)				
Recursos Internos/Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Recursos Externos/Inversión	N.D.	N.D.	N.D.	0.0%
Razón del Endeudamiento	52.6%	71.8%	86.1%	88.3%
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)*				
Recursos Internos/Inversión	961.6%	6.778.5%	897.3%	5.458.4%
Recursos Externos/Inversión	501.7%	13.503.4%	1.369.1%	362.6%
Razón del Endeudamiento	71.7%	83.2%	92.7%	99.5%
Promedio de la Razón de Endeudamiento p. 2	58.5%	60.7%	89.0%	87.6%
Promedio de la Razón de Endeudamiento	59.4%	58.9%	76.1%	76.3%

* Empresa privatizada o en proceso de desincorporación. N.D. : Datos no disponibles
 Fuente: Cuenta Pública SHCP. 1980-83

los países de la región, a nivel de planta o unidad productiva se traduce en una necesidad de contar con una estrategia financiera flexible y con personal especializado para dar apoyo en la toma de decisiones, con objeto de minimizar los costos finan-

cieros. Esta práctica, de evidente utilidad, tiene como contraparte la necesidad menos evidente de estructuras flexibles de producción y organización, para tener la capacidad efectiva de implementar las decisiones de optimización financiera. Por

ejemplo, con el objeto de reducir la proporción del capital circulante sobre el capital fijo¹³ en la industria metalmeccánica, se requiere introducir equipos flexibles de producción y control electrónico de los inventarios (provisiones generales, stocks de materias primas, materiales en proceso de producción, bienes terminados) y del capital circulante vinculado a las adquisiciones pendientes de recibir y a las ventas por cobrar¹⁴. Es decir, la búsqueda de la optimización financiera conlleva la modernización de las estructuras organizativas y productivas.

En la actualidad, se puede decir de manera global que las empresas públicas, y para el caso también las privadas, se enfrentan a la saturación de sus mercados o a la reducción de éstos en diversos productos y servicios. De ahí que una estrategia alternativa sea la innovación en tecnología y productos, así como en técnicas administrativas y en la organización de la producción; al mismo tiempo que se trata de reducir los costos para poder resultar competitivos en los mercados externos. Este dilema requiere actualmente de una rápida respuesta; así pretenden hacerlo los diversos organismos y dependencias responsables de las industrias nacionales públicas, ya que esto está vertebrado con la actualización de los procesos productivos que se gestan ya de manera global en varias economías del orbe¹⁵, dentro de la Tercera Revolución Tecnológica-Industrial y la formación de los bloques geo-económicos.

La supervivencia de la empresa pública como ente sano y dinámico requiere la transformación y flexibilización de sus estructuras, con el objeto de convertirse en un elemento ágil, con objetivos claros dentro del proyecto nacional y capaz de generar progreso económico. Las alternativas a la privatización pasan por la modernización de los equipos, tecnologías y sistemas organizativos, y no descartan la reestructuración de su capital, mediante alianzas estratégicas no subordinadas con empresas privadas nacionales o extranjeras, con el objeto de acelerar la transferencia tecnológica y de favorecer la penetración de los mercados internacionales.

A nivel de la política macroeconómica, se requiere impulsar las condiciones globales favorables que estimulen y promuevan la materialización plena de la restructuración a nivel de planta o microindustria, como son la estabilidad de precios, los acuerdos duraderos de restructuración de deuda, las tasas de interés que favorezcan la inversión productiva sobre la especulación y los acuerdos internacionales de comercio y complementariedad productiva que sirven para ampliar la certidumbre en el horizonte de planeación de las empresas, tanto públicas como privadas. Entre los diversos estudios tendientes a mejorar la situación actual de las empresas públicas, algunos informes de organismos multilaterales consideran que la rentabilidad es útil como criterio para evaluar los resultados si se cumplen ciertos requisi-

tos. Se ha sugerido resolver el problema de los precios distorsionados e impulsar cierto grado de competencia real; para eso se proponen reformas radicales como las que se citan a continuación: Devaluación; eliminación de controles y liberación de las importaciones; aflojamiento de los controles directos sobre las decisiones relativas a los precios, la producción y las inversiones; asignación de divisas mediante licitaciones y no por decisión administrativa; eliminación de los precios administrativos y de los subsidios cruzados; despido de trabajadores superfluos; eliminación de las empresas persistentemente no lucrativas cuya estructura de costos no pueda ajustarse ni siquiera mediante una reorganización profunda; paso de los controles directos a los indirectos; reemplazo del proteccio-

nismo por la competencia reguladora con importaciones y proveedores extranjeros; hincapié en los costos comparativos y la viabilidad de los mercados para los nuevos proyectos de inversión pública; preferencia por las importaciones de conservación frente a las nuevas inversiones mientras haya capacidad ociosa; refuerzo de los mecanismos de precios y eliminación de los subsidios en todas sus formas¹⁶. En síntesis, la empresa pública se concibe como un factor que puede ayudar a la superación de la crisis económica, a condición de que sean redefinidos sus objetivos y funciones y de que impulse como fuerza motora algunos campos específicos del aparato productivo y del proyecto nacional.

Notas

1 Jorge Ruiz Dueñas, Empresa Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 318 y 319.

2 Para 1990 el Fondo Monetario Internacional pronostica un total de 40.000 millones de dólares como pagos por servicio de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe, así, entre 1981 y 1990 éstos habrán pagado 401.000 millones de intereses por una deuda total de casi 417.000 millones de dólares. (Mario Cappi, "Será de 108.4% la inflación promedio de A.L. en 1990: FMI", El Economista, 28 de marzo de 1990, p. 18).

3 Isaac Minian, "Efectos Estructurales de las Industrias Nuevas" en Industrias Nuevas y Estrategias de Desarrollo en América Latina", Libros del CIDE, 1988, p. 5.

4 Idem.

5 Carlos E. Bonvecchi, "Lineamientos de la Estrategia y la Política Industriales Argentinas para el Mediano Plazo", en Industrias Nuevas y Estrategias de Desarrollo en América Latina, Isaac Minian, Coordinador, Libros del CIDE 1988, pp. 250-251.

6 Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector, p. 182.

7 Véase René Villarreal, Mitos y Realidades de la Empresa Pública, Editorial Diana, 1988, pp. 48-49.

8 Id., pp. 60-61.

9 Helmut Reisen, "Disequilibrium Prices and External Debt: An empirical analysis for 1978-1984", en Europe and Latin America in the World Economy, editada por Colin I. Bradford Jr., Yale Center for International and Area Studies, 1985, pp. 88-120.

10 Joseph E. Stiglitz, op. cit., p. 199.

11 "El debate público habría dado ventaja electoral a Vargas Llosa", La Jornada, Junio 5, 1990, p. 28.

12 Véase R. Villarreal, op. cit., p. 75.

13 Con el objeto de acelerar la rotación de los activos y mejorar la rentabilidad.

14 Isaac Minian, op. cit., pp. 59-60.

15 J. Ruiz Dueñas, op. cit., p. 321.

16 Id. p. 332.

La política de importaciones brasileñas: ¿autarquía o eficiencia?

José Tavares de Araujo Jr.

Economista Brasileño. Profesor de Economía Industrial y Economía Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Secretario de la Comisión de Política Aduanera de Brasil. Miembro del Comité de Instrumentación del Acuerdo de Integración Brasil - Argentina.

I. Introducción.

La política de importaciones instrumentada en el Brasil después de la segunda crisis petrolera llevó a su apogeo un estilo de intervención gubernamental que había sido generado gradualmente a lo largo de las tres décadas anteriores. Con los nuevos controles, y sus respectivas cláusulas de excepción, agregados al aparato proteccionista entonces vigente, el gobierno pasó a autorizar apenas la importación de productos complementarios de la oferta local y estrictamente indispensable para el funcionamiento de la economía. De esta manera, se generalizó un privilegio que antes estaba restringido, por lo menos en principio, a los sectores que en algún momento del pasado fueron objeto de una política industrial: la reserva del mercado interno para los bienes producidos en el país.

El establecimiento de un régimen de protección indiscriminada implicó, sin embargo, la anulación de un mecanismo crucial de la política económica, puesto que cualquier estrategia industrial se basa justamente en la concesión selectiva de beneficios que, en general, operan asociados a modalidades variadas de restricciones a las importaciones, como veremos más adelante. Por eso, no es casual que uno de los puntos de consenso en la mayoría de los diagnósticos sobre la crisis brasileña actual sea el de recomendar la sustitución del aparato proteccionista vigente por otro capaz de conferir niveles selectivos y temporales de protección.

La ejecución de esta propuesta no

es trivial, por tres motivos principales. En primer lugar, como se trata, aunque parcialmente, de una efectiva liberación de comercio, es preciso hacerla compatible con las demás medidas requeridas para la superación de la crisis, sobre todo en lo que se refiere a la necesidad de que sean asegurados volúmenes extraordinarios de reservas en divisas durante el período de estabilización de precios. En segundo lugar, tales providencias afectarán el poder de cambio del país en el ámbito de la actual ronda de negociaciones del GATT, lo que puede traer consecuencias para las posibilidades de inserción de la economía a nivel internacional durante los próximos 20 años. En tercer lugar, es preciso definir los sectores a ser expuestos a la competencia de productos importados y a las modalidades de protección a ser concedidas al resto de la economía.

Las próximas secciones de este artículo procuran reunir elementos para establecer el debate de estas cuestiones. La sección II trata de las relaciones entre política industrial y control de importaciones, comparando la experiencia brasileña con la de otros países; y discute el agotamiento del estilo de intervención gubernamental que estuvo en vigor hasta el final de la década de los 70. La sección III analiza el papel de las importaciones en la evolución del comercio exterior tanto de Brasil como de los demás países de América Latina. Por último la sección IV regresa a los puntos referidos en el párrafo anterior y señala las dificultades operacionales de una política de importaciones que pretenda ofrecer protección selectiva y temporal.

II Protección y política industrial

En el artículo clásico de Corden (1966), la tasa de protección efectiva de una determinada actividad económica es definida como: "el aumento porcentual en el valor adicionado por unidad (...) que se hace posible en virtud de la estructura arancelaria, en relación a una situación de ausencia de aranceles, pero con la misma tasa de cambio". En otro trabajo, Corden (1957) sugirió que los costos provenientes de la existencia de medidas proteccionistas en

una economía deberían manejarse como una inversión realizada por la sociedad en busca de una estructura productiva más diversificada y eficiente. Así, toda protección sería racional siempre que sus costos no superaran el valor actual de los beneficios esperados en el futuro. La noción de política industrial, entendida como el conjunto de actos del gobierno para promover sectores seleccionados, se vincula a la de protección de dos formas. Por un lado, desde el punto de vista de las actividades beneficiadas, se trata de una versión ampliada del mismo concepto, bastando incluir en la definición, aparte de los aranceles, las demás modalidades posibles de apoyo gubernamental (subsidios, incentivos fiscales, condiciones de financiamiento, política de compra de las agencias estatales, etc.). Por otro lado, en lo que se refiere a la interferencia en las condiciones del comercio exterior, la evidencia histórica ha demostrado que las restricciones a las importaciones constituyen un ingrediente básico en todas las experiencias de política industrial. Los instrumentos de una política industrial atienden a tres finalidades básicas: **a** reducir los costos de la inversión privada en capital fijo y en capacitación tecnológica; **b** inducir una configuración industrial adecuada a las características de la tecnología vigente y a la dimensión del mercado a ser disputado por las firmas de cada sector; **c** ampliar las posibilidades de realización de lucro, a través de la oferta de condiciones excepcionales de control del mercado interno y/o de acceso al mercado internacional.

Al contrario de lo que sugiere el sentido común, la principal dificultad inherente a la ejecución de una política industrial, no es la de definir el monto de recursos públicos que se destinará a cada sector, ni tampoco la de constituir el marco institucional que regulará la competencia allí, sino la de asegurar, a mediano plazo, la coherencia macroeconómica de los diferentes proyectos sectoriales. Es sabido que los beneficios concedidos a determinados sectores pueden perjudicar a los demás de varias formas, a saber: elevación de los costos de producción, dificultades de acceso a

innovaciones, pérdida de parcelas de mercado, declinación en los patrones de calidad, etc. Sin embargo, la evaluación total de estos efectos no es simple, puesto que muchos de ellos generan reacciones en cadena, que afectan, inclusive, a los sectores supuestamente privilegiados. De esta manera, para que las metas de una política industrial sean cumplidas, no basta con que el gobierno y las empresas realicen las acciones planificadas; es preciso, aparte de eso, que el conjunto de metas previstas no contenga grados elevados de autofagia.

1. Las dos fases del proteccionismo en los países desarrollados

Como ha sido mostrado por el trabajo de McGraw (1986), experiencias bien exitosas de industrialización, como la de los Estados Unidos, Alemania y Japón, resultaron de arreglos eficaces entre la política de importaciones y otras medidas de promoción o de control de las actividades industriales. En el caso americano, en el período comprendido entre 1870 y 1930, el principal complemento a la imposición de aranceles aduanales elevados residió en la legislación anti-trust que, paradójicamente, propició la formación de configuraciones adecuadas en la mayoría de los segmentos industriales. Por un lado, en las industrias con tendencias naturales a la concentración, la legislación no creó obstáculos al desarrollo de grandes corporaciones y a los procesos de fusión e incorporación de empresas. Por otro lado, en las industrias donde la naturaleza de la tecnología y dimensión del mercado eran compatibles con estructuras deconcentradas, el rigor de la ley fue implacable con las tentativas de composición de carteles, coaliciones, y otras formas de control de mercado. En el caso de Alemania, entre fines del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, la protección arancelaria, unida a la acción articulada de los carteles y del sistema bancario, ofrecían a las empresas industriales un amplio poder de control sobre el mercado local, independientemente de las características estructurales de cada ramo. Esto le permitió la

proliferación de estrategias agresivas de expansión de exportaciones, ofrecidas a precios inferiores a los del mercado internacional y parcialmente sustentadas con los lucros obtenidos domésticamente. A pesar de haber generado innumerables conflictos comerciales, derivados de la práctica evidente del dumping, este estilo de crecimiento rápidamente llegó a ser autosustentado, en la medida en que la incorporación del progreso técnico pasaba a ser la fuente de dinamismo de las exportaciones, sustituyendo el papel antes ejercido por la diferenciación de precios.

En Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, esta experiencia se reprodujo bajo el amparo de otro marco institucional, caracterizado por un formato peculiar de relaciones entre el Estado y la iniciativa privada. En este caso, el desarrollo tecnológico no fue un subproducto natural de la competencia en el mercado internacional, sino el resultado de un cuidadoso planeamiento gubernamental dirigido a la importación, adaptación y apropiación de las técnicas productivas disponibles en los países industrializados. Tal como ocurrió en Alemania, el control del mercado interno se constituyó en el punto de partida para la expansión de las exportaciones, pero a través de instrumentos distintos, basados sobre todo en instrumentos administrativos de restricciones a las importaciones y en una intrincada legislación sobre capitales extranjeros. Las experiencias antes mencionadas ilustran formas diversas de un único fenómeno: la protección a la industria naciente. Aparte de eso, tienen otra finalidad, la de que la protección no desaparece después de que la estructura industrial ha llegado a su madurez; pero cambia de papel. De hecho, la historia de los Estados Unidos y de otras economías industrializadas a partir de 1947, con la creación del GATT, y la de Japón, después de la Ronda de Negociaciones Multilaterales de Tokio (1973/79), demuestran que, en una economía madura, gran parte de la industria puede sobrevivir en condiciones de libre comercio, y que en estos segmentos competitivos residen los principales focos de presión por medidas de liberación. Cabe, no

obstante, distinguir dos tipos de industrias competitivas: las que, operando con tecnologías difundidas internacionalmente, consiguen niveles de eficiencia equivalentes o superiores a las del resto del mundo, y las que, controlando conocimientos de acceso restringido, logran cuasirentas schumpeterianas. El gran esfuerzo de reducción del proteccionismo realizado por los países desarrollados en las décadas de los 50 y 60 estuvo concentrado en las industrias del primer tipo. Felizmente, la eliminación de aranceles y otras restricciones a las importaciones han sido aplicadas también a las industrias del segundo tipo; ellas continúan siendo protegidas a través de mecanismos más sutiles de política industrial y tecnológica, como la legislación de patentes y propiedad intelectual, programas conjuntos de investigación y desarrollo entre instituciones públicas y privadas, conocimiento anticipado de descubrimientos científicos, etc. Los gobiernos estarán siempre dispuestos a conceder estas formas de protección, porque aparte de no provocar reacciones en cadena inconvenientes para la economía local, constituyen un obstáculo complementario para la difusión internacional de las innovaciones ocurridas en la frontera tecnológica, ofreciendo a las empresas del país más tiempo para explorar sus fuentes de cuasirentas schumpeterianas.

En las últimas tres décadas, aparte de las industrias fronterizas, los países desarrollados pasaron a proteger también las actividades situadas en otro extremo del espectro tecnológico: las industrias viejas, incapaces de enfrentar la competitividad de sus congéneres en el resto del mundo. La justificación para este tipo de protección es la de que una capacidad productiva puede llevar décadas para ser montada, pero puede ser destruida en pocos años de competencia desigual. Se trata, por tanto, de evitar el derrumbamiento involuntario de instalaciones que, en principio, podrían adquirir o recuperar rápidamente condiciones de competitividad, a través de inversiones en nuevas técnicas o de la redefinición de escalas de producción. Tal como en el caso de la industria naciente, para asegurar la

consistencia macroeconómica de estas prácticas proteccionistas, el gobierno necesita resolver dos problemas operacionales interconectados: los problemas de establecer los niveles adecuados de protección y sus respectivos plazos de vigencia. Ambas decisiones involucran la manipulación de un gran número de variables, la mayoría basadas en informaciones precarias (estructura de precios internos, tasas de cambio y estructuras de protección efectivas del país y de los participantes comerciantes relevantes, tendencias de evolución del mercado internacional y de los niveles de productividad, etc.). En la práctica, los indicadores efectivos que el gobierno posee para saber si los niveles vigentes de protección son exagerados se expresan a través de los inconvenientes generados con participantes comerciales y en las protestas internas, de consumidores y de segmentos industriales, cuya competitividad haya sido perjudicada como consecuencia de la protección concedida a sus insumos. En síntesis, la política de importaciones de cualquier economía que disponga de un parque industrial diversificado implica un esfuerzo de conciliación de tres objetivos no siempre convergentes: a responder a las demandas por medidas proteccionistas; b permitir la realización del potencial de comercio de la economía; c cuidar que los instrumentos de la política económica no provoquen conflictos con participantes comerciales relevantes para el país. Por esto, es indispensable, tanto para las potencias hegemónicas como para los países pequeños, la existencia de un foro de negociaciones multilaterales como el GATT, donde sea posible debatir y regular las formas y grados de protección compatibles con los volúmenes de protección y comercio deseados por la comunidad internacional. En verdad, los esfuerzos de liberalización emprendido por los países desarrollados en los años 50 y 60 demostraron que el papel desempeñado por el GATT no fue obstáculo en el plano de las relaciones internacionales, puesto que, desde el punto de vista de los gobiernos, la necesidad de formular una estrategia de negociaciones servía, sobre todo,

como un pretexto para acelerar la solución de conflictos internos generados por las barreras comerciales en vigor.

2. El proteccionismo brasileño

Hasta el final de la década pasada, el crecimiento industrial brasileño fue amparado por un estilo de intervención del Estado cuyos trazos esenciales pueden ser definidos, esquemáticamente, en los siguientes términos: por un lado, el gobierno definía las prioridades sectoriales de inversión, así como los papeles a ser cumplidos por el Estado y por los capitales nacional y extranjero dentro de cada sector; por otro lado, para asegurar la realización de sus prioridades, el gobierno ofrecía, a la iniciativa privada, dos tipos de beneficios: la reducción del costo de inversión, a través de incentivos fiscales, financiamientos subsidiados, etc., y la reserva del mercado brasileño para los bienes producidos en el país.

A pesar de ciertos infortunios, como la elección de metas equivocadas, la concesión de subsidios innecesarios, el exceso de burocracia, etc., a través de espasmos cíclicos, este estilo de intervención estatal impulsó el crecimiento del país de 1930 a 1979. En verdad, este estilo, que llegó a su apogeo con el segundo PND, fue gradualmente elaborado a lo largo de estas cinco décadas. Durante este período, no sólo el Estado aprendió a desempeñar su papel de agente schumpeteriano, sino también el empresariado, el cual descubrió los mecanismos de preservación de los beneficios que recibía.

De esta manera, en cada nueva etapa del proceso del crecimiento surgía un nuevo conjunto de instrumentos de política, con los cuales el gobierno procuraba dar una nueva dirección a los incentivos, según las prioridades de aquel momento, sin anular explícitamente las ventajas distribuidas en el período anterior. Por eso, la implantación de cada segmento industrial relevante demandó la creación de un arreglo institucional particular. En algunos casos bastó la acción del BNDES; en otros, fue preciso agregar la política de compras de las empresas estatales,

o la creación de una nueva agencia gubernamental, o nuevos subsidios, o innovaciones como la política del "tripé", los acuerdos de participación regulados por la Cacex, el programa Befiex, etc.

Cada nueva etapa implicaba también mayor sofisticación y complejidad del sistema de relaciones Estado/iniciativa privada, en la medida en que las nuevas prioridades requerían el ofrecimiento de ventajas más efectivas y duraderas. Sin embargo, las condiciones de sobrevivencia de esta experiencia histórica estaban aseguradas por dos hechos: uno de ellos era que la noción de política industrial se restringía, prácticamente, a la definición de los nuevos sectores a ser implantados en el país; el otro era que el horizonte de mediano plazo de la política industrial era eliminado por la composición de la pauta de importación. El gobierno Geisel aniquiló ambos, al completar el diseño de la estructura industrial de la economía.

La diferencia principal entre el estilo de la política industrial esquematizado en los párrafos anteriores y las experiencias de los Estados Unidos, Alemania y Japón durante la fase de protección a la industria naciente reside en el grado de consistencia macroeconómica de los objetivos perseguidos. Por los motivos ya planteados aquí, esta diferencia no es susceptible de evaluación económica, pero puede ser percibida a través de ciertos aspectos singulares del caso brasileño, como la tendencia crónica a la inflación y las disparidades sociales crecientes con el proceso de industrialización. El objetivo de este artículo no comporta un debate sobre la importancia del conflicto distributivo para explicar la inflación, ni tampoco el análisis de los mecanismos de concentración de poder y riqueza en el país. Cabe resaltar, sin embargo, que la función primordial de los instrumentos de política industrial consiste en transferir ingreso del conjunto de la sociedad a favor de segmentos seleccionados. Conforme vimos, esta función puede ser realizada de varias maneras, entre las cuales tenemos la creación de canales de acceso privilegiados a los recursos públicos, hecho corriente en cualquier economía capitalista, pero que en las

sociedades democráticas es sometido a un escrutinio constante en el parlamento y en otras instancias de representación de los intereses colectivos, al contrario de lo que ocurrió en Brasil durante el período que se analiza.

A pesar de esto, la década de los 70 cerró una etapa de la historia económica del país: la de la constitución de su parque industrial. Los años siguientes deberían haber inaugurado un período de transición, durante el cual el aparato de protección a la industria naciente sería sustituido por otro más sofisticado, capaz de administrar grados diferenciados de protección, adecuados al perfil tecnológico de la estructura productiva. Sin embargo, en aquel momento, la crisis en la balanza de pagos impuso un rumbo inverso, el de intensificar el esfuerzo de restringir importaciones, independientemente de las demandas por protección derivadas de los productores locales.

Los resultados de esta política son conocidos: la generación de superávit comerciales y la anulación del papel de las importaciones como instrumentos de política industrial. La creación de un régimen de reserva de mercado para todos los sectores de la economía no era un objetivo relevante de las medidas que estaban siendo implementadas, sino apenas una consecuencia inevitable. Por eso, esta fase no planificada del proteccionismo brasileño se caracterizó por el mantenimiento de: **a** aranceles aduanales redundantes en la mayoría de los ítems, e inocuos en otros, cuando eran inferiores a la diferencia entre los precios internos y externos; **b** barreras no arancelarias inoperantes, como precios de referencia y pautas de valor mínimo; **c** una vasta colección de "regímenes especiales" establecidos a través de leyes, decretos-leyes, resoluciones, decretos, etc., que exceptúa de impuestos a gran parte de los productos que entran al país. Es verdad que casi todas esas imperfecciones ya existían antes, como sería de esperarse en un momento de agotamiento de un modelo de crecimiento; la novedad introducida en los años 80 fue la de expandir para el conjunto de la economía un tipo de beneficio que sólo tiene función económica cuando es usado

selectivamente.

En los últimos años, el gobierno viene siguiendo dos líneas de acción contradictorias entre sí, ambas rotuladas de liberalizantes, aunque ninguna de ellas haya modificado la sustancia del régimen de protección vigente. La primera línea consistió en una reforma de los aranceles aduanales, en la eliminación de algunos regímenes especiales, en la sustitución de los precios de referencia y de la pauta de valor mínimo por una legislación "antidumping" y de derechos compensatorios en consonancia de las reglas del GATT, y en la reducción de la lista de productos con guía de importación suspendida. Con tales medidas desaparecieron varios aspectos anacrónicos del régimen de protección (aranceles redundantes, controles inoperantes, beneficios fiscales poco utilizados, etc.), pero ningún segmento de la economía soportó la concurrencia de productos importados. Aún más, ese esfuerzo de racionalización creó condiciones para una reorientación efectiva de los instrumentos de la política comercial, que hasta el momento no había sido instrumentada. Para lograrlo, era necesario abolir otros controles administrativos remanentes, como los programas de importación por empresa y los exámenes de similaridad, mantener entre los regímenes especiales apenas el "drawback" y los beneficios resultantes de acuerdos internacionales, explicitar la desprotección de los segmentos competitivos internacionalmente, y definir las formas y plazos de protección para el resto de la economía.

La segunda línea de acción del gobierno consistió en una nueva colección de incentivos fiscales, denominada "nueva política industrial", y en la creación de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPEs). A pesar de no haber salido del papel, después de más de un año de vigencia, esas medidas representaban la antítesis de la otra línea de acción del gobierno. Por un lado, los nuevos incentivos ofrecidos fueron desprovistos de cualquier poder de selectividad, puesto que los demás subsidios preexistentes en la economía no fueron alterados. Aparte de eso, el concepto de "programas sectoriales integrados"

se basaba en una visión miope de los efectos de encadenamiento derivados de la política industrial. La comunidad interesada en discutir los costos y beneficios de un determinado incentivo no se restringe a los empresarios que participan de la cadena productiva directamente afectada por la "ofrenda" gubernamental, sino que abarca, en principio, a toda la sociedad. Luego, el foro adecuado para el debate de las medidas es el Congreso y no la Secretaría de Desarrollo Industrial. Por otro lado, los atractivos ofrecidos por las ZPEs son directamente proporcionales al grado de rigidez y a la extensión del proteccionismo aplicado al resto del país.

Así, el resultado neto de las dos líneas de acción fue solamente el de aumentar la incoherencia de los objetivos sectoriales del gobierno.

III Las relaciones comerciales de Brasil con América Latina.

Una de las peculiaridades del proceso de industrialización en Brasil fue la de promover una continua reducción en el coeficiente de importaciones de la economía, lo que, desde el punto de vista de las transacciones con América Latina, significó un distanciamiento creciente en relación con los países de la región. Con fines analíticos, es conveniente distinguir dos componentes en este proceso de distanciamiento: uno ligado a la formulación de los proyectos de inversión y otro consecuencia de la implementación de las políticas de control de la balanza de pagos. Gran parte de la capacidad productiva brasileña en los sectores de bienes de capital y de insumos básicos fue instalada en los últimos 20 años. Los planes de inversión que dieron origen a la configuración actual de estos sectores fueron concebidos a partir de una estrategia que ignoraba el comportamiento de la oferta potencial de las industrias de un mismo género en los países vecinos. Así, aparte de conducir a la formación de estructuras industriales ineficientes, que protegían firmas con grados excesivos de diversificación o de integración vertical, lo que resultaba en pautas inadecuadas de producción, dadas las tecnologías vigentes,

tales inversiones eliminaron flujos potenciales de comercio intra-sectorial entre las economías de la región. Por otro lado, en los momentos en que fue necesario imponer restricciones a las importaciones para enfrentar crisis cambiarias, la política comercial no confirió un tratamiento diferenciado a América Latina, generando costos inútiles, como bien lo ilustra la experiencia de la primera mitad de los años 80. Entre 1981 y 1985, el intercambio de Brasil con los países miembros de la ALADI, medido en dólares corrientes cayó de 7.4 a 3.8 billones. Al contrario de lo que ocurrió en relación al resto del mundo, en donde fue posible extraer superávits comerciales significativos con los miembros de la ALADI, sin una única excepción, las exportaciones brasileñas declinaron prácticamente en la misma proporción que las importaciones. Bajo la óptica del control de la balanza de pagos, esta política fue casi nula, pero en cuanto a la generación de ingreso y empleo, sus resultados efectivos fueron los de acentuar la recesión en el país y propagarla en el continente.

Los gráficos I y II ofrecen una visión de estos problemas, en un largo período, mostrando la evolución del comercio exterior de Brasil con América Latina y con el resto del mundo, en el período 1970/1988. El primer gráfico presenta los valores totales y el segundo discrimina exportaciones. En los años 70, a pesar de los obstáculos ya referidos, el comercio con América Latina creció a una tasa anual media de 26 por ciento, mientras que la tasa correspondiente al resto del mundo fue del orden del 22 por ciento al año. Estos desempeños no se reflejan adecuadamente en los gráficos debido a las diferencias de tamaño entre los dos flujos de transacciones que, en el primer caso, pasó de 570 millones de dólares en 1970 a 4.7 billones en 1979, en tanto el segundo ya alcanzaba, por coincidencia este mismo valor en 1970, subiendo de allí a 28.6 billones en 1979. Cabe resaltar, sin embargo, que en ambos casos, el crecimiento del comercio resultó, por un lado, de la elevación de los precios del petróleo, y por otro, de la política de promoción de exportaciones ejecutada en aquella

década. Por tanto, estas evidencias, aparte de corroborar los comentarios del párrafo anterior, refuerzan la tesis de que el mejor instrumento para promover las exportaciones brasileñas en América Latina consiste en la expansión de las importaciones. En este sentido, el período reciente, entre 1985 y 1989, es bastante esclarecedor. Felizmente, sin alterar la orientación global de la política de importaciones, el gobierno dio inicio, en 1985, a una revisión de las relaciones comerciales con América Latina. Las principales providencias tomadas fueron la renegociación del Programa de Expansión Comercial (PEC) con Uruguay, la firma del conjunto de protocolos que conforman el Programa de Integración con Argentina, y la introducción de cambios en los Acuerdos de Alcance Parcial firmados con otros países miembros de la ALADI. Esas medidas constituyen, esencialmente, compromisos de reducir barreras comerciales del lado brasileño, puesto que las estructuras de protección existentes en los demás países de la región no generaban verdaderas trabas para nuestras exportaciones. Con esto, el gobierno procuró concluir la desastrosa política

implementada en la primera mitad de la década. Los resultados han sido moderados hasta ahora, como era de esperarse, dado el carácter limitado de los esfuerzos realizados. A pesar de todo, la liberación parcial de las importaciones, restringida a algunos bienes producidos en esas economías, permitió que el comercio creciera de 3.8 en 1985 a 5.6 billones de dólares en 1988. Pero, sin que se haya concedido ninguna providencia especial en relación a las exportaciones, ellas acabaron creciendo más que las importaciones, conforme muestra el gráfico II.

IV. Conclusión

En la introducción de esta artículo fueron mencionados tres obstáculos para la reforma de la política de importaciones vigente en el país: la necesidad de divisas, las negociaciones en el GATT y los criterios de selectividad. En base a estos aspectos conceptuales y a los acontecimientos abordados en las secciones subsiguientes, es posible evaluar estos obstáculos. Un punto establecido en el debate sobre las formas de combatir la inflación brasileña se refiere a la integración de dos pro-

Gráfico I
Comercio exterior de Brasil: ALADI y resto del mundo
(1970/1988)

Unidad: US Millones

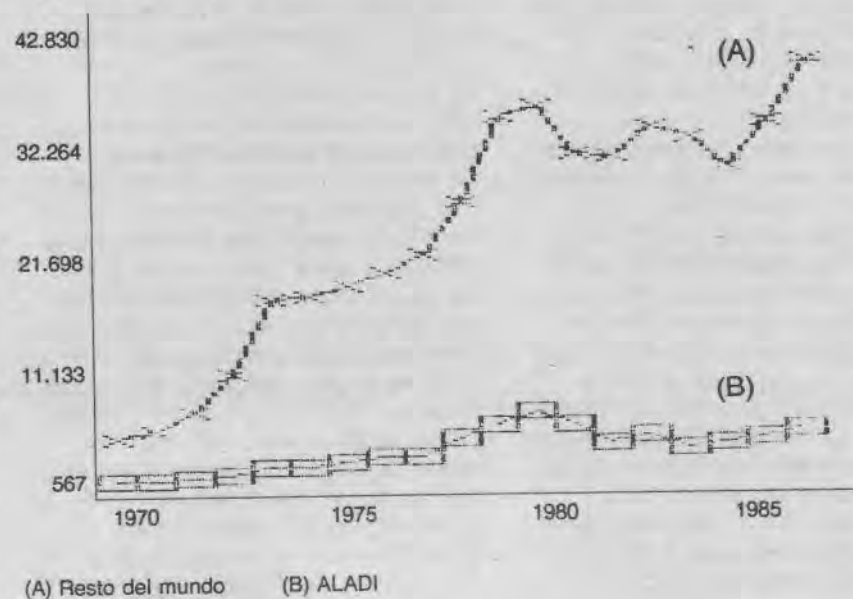
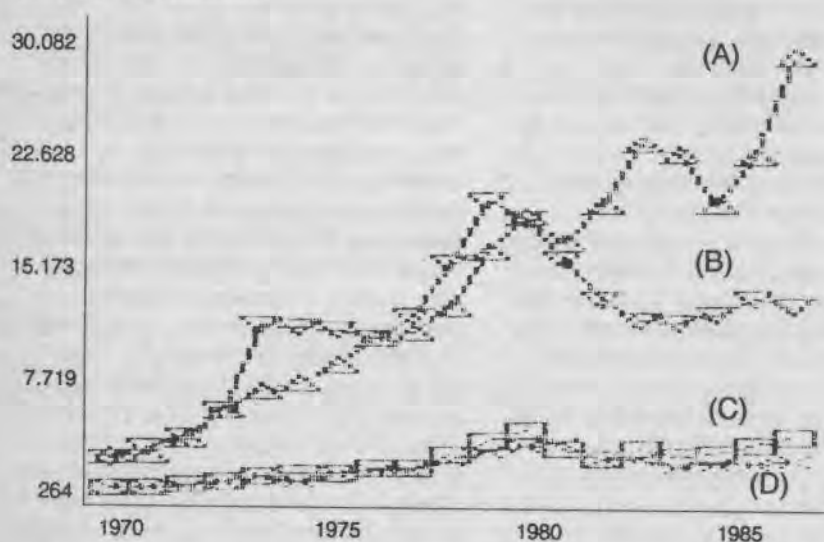


Gráfico II
Exportaciones e importaciones brasileñas: ALADI y resto del mundo
 (1970/1988)

Unidad: US Millones



(A) Exportaciones/Resto del mundo
 (B) Importaciones/Resto del Mundo

(C) Exportaciones/ALADI
 (D) Importaciones/ALADI

cesos: el de establecer una solución a largo plazo para el problema de la deuda externa y el de recuperar la capacidad de ahorro del sector público. Sin embargo, continúan siendo polémicos algunos tópicos relevantes para la estrategia de estabilización, como es el caso de la relación entre necesidad de divisas y liberación de importaciones.

Este dilema puede ser formulado en los siguientes términos: por un lado, como el programa de estabilización tiene que ser conducido simultáneamente hacia la renegociación de la deuda, es necesario un volumen extraordinario de reservas para que, en este período, el gobierno pueda regular la oferta de productos esenciales y mantener su poder de cambio junto a los acreedores. Por eso, cualquier cambio en la política de importaciones debería ser aplazado, a fin de no introducir nuevos factores de incertidumbre en la estrategia. Por otro lado, es fundamental para el éxito del programa de estabilización que el gobierno recupere su capacidad de administrar los recursos públicos. Esto implica, entre otras providencias, la sustitución completa del actual sistema de subsidios e incentivos fiscales. Pero,

como gran parte de este sistema se origina con el establecimiento del aparato proteccionista, no es posible alterarla sin afectar el funcionamiento del régimen de protección. Así, la apertura de la economía es un riesgo inevitable a ser enfrentado por el programa de estabilización. Conforme discutimos en otro trabajo (Araujo Jr. y otros, 1989), los privilegios ofrecidos por el actual régimen de protección se tornaron independientes de los niveles de competitividad del aparato productivo. Luego, es razonable suponer que el cambio de este régimen por otro más ajustado al perfil de la estructura industrial va a favorecer el desempeño exportador de la economía, en un contexto en el que el saldo comercial pase a depender más de los instrumentos de la política macroeconómica que de los controles cuantitativos de las importaciones, en analogía con la práctica vigente en el resto del mundo capitalista. Es bueno discutir, no obstante, si, considerando los intereses de Brasil en la actual ronda de negociaciones del GATT, no sería conveniente diferir la reforma del régimen de protección, a fin de usarla como instrumento de cambio. La respuesta

es no, y el motivo es simple. El tema central de las negociaciones en curso en el GATT es el de construir un marco institucional capaz de evitar escaladas proteccionistas y, al mismo tiempo, permitir que los gobiernos dispongan de instrumentos para ajustar sus economías frente a variaciones bruscas en las condiciones internacionales de competencia. Así, todos los ítems importantes de la agenda persiguen regular la protección a las actividades de frontera o a las industrias viejas, teniendo por referencia que la evolución del comercio mundial será marcada, en las próximas décadas, por tres factores básicos: la consolidación del Mercado Común Europeo, el Acuerdo Estados Unidos/Canadá y la competitividad de Japón. En este contexto, la estrategia de negociación conveniente a una economía como la brasileña comprende dos planes: el de legitimar los esfuerzos de capacitación tecnológica en las áreas de frontera y el de evitar que el potencial exportador de la economía siga perjudicado por la protección a la industria vieja en los países desarrollados. Ambos planes prescindirían del mantenimiento del actual régimen de protección.

Por último, en cuanto a la administración de los criterios de selectividad del nuevo régimen, la dificultad mayor no es, conforme vimos, la de escoger los sectores a ser protegidos, sino la de identificar el momento adecuado para interrumpir la protección. Como no existen métodos precisos para resolver ese problema, la alternativa es, tal como ocurre en las democracias contemporáneas, proveer a la sociedad de la mayor cantidad posible de información sobre los costos de la protección vigente y sus respectivos beneficiarios. En este sentido, es indispensable la publicación anual de un sistema consolidado de subsidios e incentivos concedidos por el gobierno, discriminando los rubros que redundan en gastos públicos y aquellos que consisten apenas en transferencias de ingreso entre agentes económicos. Esta providencia no confiere racionalidad a las políticas implementadas, pero asegura su transparencia.

La industria y las economías pequeñas; el caso de Centroamérica

Alfredo Guerra-Borges

Economista guatemalteco. Fue Director del Departamento Industrial de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana y actualmente es Coordinador Técnico del Proyecto de CEPAL-Suecia de Reorientación del proceso de integración económica centroamericana. La responsabilidad de las opiniones vertidas en el artículo es estrictamente personal.

I

Como personaje central de la teoría latinoamericana del desarrollo la industrialización debutó recién pasada la segunda guerra mundial. Hoy, casi medio siglo después, se reabre el debate en torno al desarrollo industrial, pero ahora, a diferencia de aquel entonces en que prácticamente nadie ponía en duda el papel histórico que le tocaba desempeñar, las opiniones están muy divididas. En particular, se cuestiona el papel que la industria jugará en los países medianos y pequeños, a los que algunos parecen reservar un destino manifiesto de productores primarios y maquiladores.

Ciertamente, en economías pequeñas la industrialización encuentra obstáculos difíciles de remontar. Uno de ellos es el tamaño del mercado, pues, por lo general, se trata de poblaciones pequeñas con bajo nivel de ingreso. También la norma general es que se carezca de materias primas de uso industrial. Cuando los recursos naturales de que se dispone son de origen mineral su aprovechamiento exige inversiones cuantiosas y economías de escala que sólo se puede alcanzar mediante exportaciones al mercado mundial, lo que no es fácil. La economía predominante es agrícola, por lo común especializada en uno o muy pocos productos de exportación.

Centroamérica tenía estas características hacia mediados del presente siglo. En 1954 la población total de la región ascendía apenas a 9 millones de habitantes. El ingreso per

cápita se situaba alrededor de los 175 dólares. El 69% de la población económicamente activa se dedicaba a la agricultura. Sus recursos minerales prácticamente se desconocían. El potencial hidroeléctrico, no bien conocido tampoco, se aprovechaba apenas en una vigésima parte.

El proceso regional de industrialización tuvo lugar hasta después de la segunda guerra mundial, en las décadas del 60 y 70. Con anterioridad se habían instalado ciertas industrias, algunas a fines del siglo XIX, sobre todo, aunque no exclusivamente, en las ramas de alimentos, tabaco y textiles. A precios de 1970 la tasa real de crecimiento del producto industrial fue 8.5% en 1960/70 y 6.4% en la década siguiente (si se excluye el bienio 1979/80 por el impacto de la revolución en la economía de Nicaragua). En esos períodos, a cada 1% de crecimiento del producto interno bruto de Centroamérica correspondió un incremento de 1.49% y 1.18% del producto industrial, respectivamente¹.

El desarrollo industrial centroamericano siguió la pauta conocida de la sustitución de importaciones. Pese a sus imperfecciones la industrialización sustitutiva imprimió a la economía un fuerte dinamismo, sentó las bases técnicas y generó la experiencia a partir de la cual hoy día puede plantearse un desarrollo ulterior. Como era de esperar, las iniciativas se canalizaron sobre todo hacia la llamada "industria tradicional", que era donde había oportunidades de producción más accesibles en términos de inversión y tecnología. Además, la tarifa aduanera favorecía el desarrollo de esta industria, brindándole una protección más alta que a otros subsectores. El arancel, sin embargo, no llegó a ser tan alto como en algunos países sudamericanos. Tampoco se protegió a la industria mediante la política de prohibir o de sujetar a licencia determinadas importaciones.

Pese a la expansión de las industrias productoras de bienes de consumo no duradero, aumentó la participación relativa del producto de las industrias intermedias (sobre todo papel, química, llantas, cemento y productos de vidrio). Las primeras aportaban en 1960 el 73% del producto industrial. Por el contrario,

en 1978 el producto de las industrias intermedias aumentó su participación del 22% al 36% en el mismo período. Los progresos en las industrias metal-mecánicas fueron bastante más modestos.

También era de esperar que la industria establecida en aquella primera etapa operara a base de insumos importados en una alta proporción, excepto las industrias de alimentos, de textiles de algodón, del cuero y productos de cuero, de la madera y de minerales no metálicos. Hacia 1970 la importación de materias primas y bienes de capital constituyó, en promedio, el 55% de la importación extrarregional total². En el lapso de 20 años Centroamérica sólo pudo recorrer la primera etapa de su desarrollo industrial. Hubo circunstancias limitantes que impidieron avanzar más, pero también hubo errores de política. Acerca de ello se hablará un poco más adelante.

II El Mercado Común Centroamericano

¿Como pudo industrializarse Centroamérica si a mediados del presente siglo las condiciones eran, como se ha visto, tan desfavorables?... El primer elemento de la respuesta es que se creó una unión aduanera (conocida generalmente como Mercado Común Centroamericano). El haber alcanzado un nivel de 96% de libre comercio fue una manera sumamente eficaz de superar el obstáculo de la estrechez de los mercados. El mismo porcentaje se logró en la uniformidad de los aranceles de importación, con lo cual, al menos en este aspecto, las condiciones para la competencia intrarregional fueron más homogéneas. El establecimiento del Mercado Común se vio favorecido por la recuperación del sector externo en el quinquenio 1961/65, después de un decenio de crecimiento muy modesto. Posteriormente, se presentaron problemas de balanza de pagos algunos años, pero el Mercado Común contrapesó el impacto de las caídas de los precios de las exportaciones.

Centroamérica contó además con varios instrumentos de política industrial, de diferente eficiencia. El

que mayor uso tuvo fueron los incentivos fiscales, consistentes en exoneraciones temporales de derechos de importación de materias primas y bienes de capital, así como del impuesto sobre la renta.

La eficiencia del Mercado Común se debilitó un tanto en los años 70 debido al rompimiento de relaciones entre El Salvador y Honduras en 1969, el retiro de Honduras de la zona de libre comercio y la subsiguiente regulación de sus intercambios mediante convenios bilaterales, y a las restricciones de la exportación textil de Guatemala y El Salvador hacia Nicaragua. No obstante lo anterior, en la séptima década el comercio intrarregional tuvo tasas positivas de crecimiento (12.4% anual a precios corrientes y alrededor del 4% en términos reales). Su importancia puede medirse mejor indicando que constituyó, en promedio, una quinta parte del comercio exterior total de Centroamérica.

A su vez, la eficiencia de los incentivos fiscales disminuyó al correr de los años. "Por principio debe dejarse asentado que las exoneraciones arancelarias constituyen un tratamiento de excepción; se justifican sólo en razón de un objetivo claramente determinado y por el tiempo que sea indispensable para alcanzarlo (...) (El incentivo fiscal) es válido sólo ante la incapacidad del sistema tributario para constituirse por sí mismo en un instrumento promotor del desarrollo"³.

El objetivo de los incentivos fiscales fue, obviamente, reducir los costos de adquisición de los bienes de capital y los costos de producción mediante las franquicias para importar la maquinaria y las materias primas. Durante cierto período, cuando prácticamente todo estaba por hacer, no cabe duda que los incentivos fiscales favorecieron la creación de empresas. Sin embargo, en razón del tamaño del mercado, muy pronto se evidenció un proceso de oligopolización de la oferta, de modo que el ingreso de nuevas empresas en las líneas de producción establecidas era favorecido sólo subsidiaria o marginalmente por las franquicias de importación.

Además, bajo la presión de intereses creados, los incentivos fiscales se

otorgaron en la práctica por tiempo indefinido, con lo cual se perdió el objetivo de protección de la industria naciente y se favoreció la operación de algunas industrias de "infancia crónica". "Se puede afirmar con propiedad que algunas empresas no eran rentables en ausencia de los incentivos fiscales (...) Con la salvedad de los casos en que el nivel de los aranceles puede tener un fuerte impacto en los costos de producción, en gran número de ellos las exención no incentiva inversiones ni crecimiento y se traduce simplemente en una transferencia indirecta de recursos públicos al sector privado: la pérdida fiscal pasa a ser utilidad empresarial"⁴.

III Sustitución de importaciones

El desarrollo industrial de Centroamérica en el período 1960/80, orientado a la sustitución de importaciones, constituyó un factor dinamizador de la economía, modificó su estructura, favoreció la incorporación de tecnología moderna, generó nuevas demandas para el sector agrícola, incrementó el empleo, creó un nuevo segmento de la clase empresarial y vinculó a los países centroamericanos mediante el intercambio comercial en el marco del Mercado Común.

Hoy día está de moda satanizar la sustitución de importaciones. Son innegables las deficiencias que tuvo el proceso, pero ello no autoriza a incurrir en exageraciones irracionales. Pese a errores que comentaremos enseguida, el desarrollo industrial alcanzado por la vía de la sustitución abre hoy día la posibilidad de exportar al mercado mundial y constituye la precondition de una nueva etapa de expansión industrial. En ambos casos será indispensable la modernización del sector manufacturero, pero la posibilidad de conseguirlo está al alcance de Centroamérica.

La sustitución de importaciones industriales tuvo su principal impacto en los años 60. Se observa en ese período una reducción significativa del coeficiente de importaciones, tanto de bienes finales como de productos intermedios. En la década siguiente la reducción del coeficiente fue menos importante, y en algunas

ramas industriales se incrementó su magnitud después de haber caído. Ello indica que en esas ramas la demanda creció más rápidamente que la producción y, en consecuencia, aumentaron las importaciones. Igual resultado pudo tener un cambio en la composición de la demanda. En las industrias de bienes de consumo, por ejemplo, la demanda de los cuales se modificó por imitación de los patrones característicos de los países desarrollados, la producción requiere en muchos casos de tecnologías de alto costo o de la adquisición de patente, y por lo general las materias primas no se encuentran en el mercado local, por lo que deben importarse. Esto fue, probablemente, lo que ocurrió con más frecuencia, pero no se puede establecer con base en las estadísticas disponibles dado su nivel de agregación.

Una seria deficiencia de la política industrial centroamericana fue su falta de selectividad. Aunque formalmente la leyes nacionales de incentivos fiscales, y posteriormente el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, fijaron una escala de prioridades, en la práctica la libre e indiscriminada importación de materias primas favoreció el establecimiento de diversas industrias con un bajo coeficiente de aprovechamiento de factores y materias locales. Es el caso de numerosas inversiones extranjeras, que acudieron al Mercado Común para situarse detrás de la protección arancelaria a los bienes finales. Además, las exoneraciones para importar materias primas elevaron considerablemente la protección efectiva de los bienes finales, con el consiguiente desaliento de las inversiones en bienes intermedios y de capital.

Una objeción importante que puede hacerse a la política industrial seguida fue su debilidad para promover la industrialización básica, es decir, las industrias productoras de bienes de capital y de productos intermedios. En cuanto a estos últimos, el objetivo era lograr un grado mayor de elaboración local, cuando ya se produjeran, y de establecer nuevas industrias cuya factibilidad estaba plenamente comprobada (por ejemplo, algunos productos siderúrgicos, el

vidrio en láminas, la celulosa para fabricación de papel, las fibras sintéticas, los fertilizantes, diversos productos petroquímicos, etc.)

A juicio de la CEPAL y de la Secretaría Permanente del Tratado General, con base en estudios que la primera había realizado desde 1955, las industrias químicas y mecánicas estaban llamadas a jugar un papel estratégico en la siguiente fase de la industrialización regional. "Se incluirían también las industrias destinadas principalmente a la exportación, así como algunas industrias de ensamble, que constituirían, en ciertos casos, la primera fase hacia el establecimiento de industrias básicas de escala regional"⁵.

Esta lúcida visión del desarrollo industrial no encontró receptividad en el sector privado, para el cual el amplio espectro de oportunidades de inversión en industrias "más fáciles", en las que era muy rápida la recuperación de la inversión, resultaba más atractivo. Además, los inversionistas locales carecían aún de experiencia para arriesgarse en inversiones de gran magnitud y alto riesgo. Los inversionistas extranjeros, por su parte, acudieron al Mercado Común en pos de inversiones altamente rentables, y no fue parte de sus políticas mundiales la producción industrial básica en Centroamérica.

Los gobiernos no tuvieron una visión definida del desarrollo industrial. Su papel no hay que juzgarlo a la luz de los textos legales, pues en la práctica hubo una real disociación entre éstos y la pasiva receptividad que los gobiernos tuvieron para toda iniciativa de inversión industrial, sin detenerse a juzgar su conveniencia ni su adecuación a los objetivos formalmente definidos.

No todo fue imputable a factores subjetivos. Objetivamente no fue posible avanzar mayor cosa en la industrialización básica, pues un lapso de 20 años resulta insuficiente para que maduren todas las condiciones necesarias, y en ese período el Mercado Común sufrió algunas fracturas, como se indicó anteriormente. En resumen, hubo posibilidades que no se aprovecharon, pero hubo también restricciones que no favorecieron el aprovechamiento de las posibilidades existentes.

IV Integración económica regional

La década pasada abrió un nuevo capítulo de la historia de Centroamérica, no sólo porque se inició en esos años la más profunda crisis económica desde los años 30 (situación que se comparte con otros países latinoamericanos), sino porque a ella se sumaron las crisis políticas de algunos países y la crisis regional provocada por el conflicto entre Washington y Nicaragua. De la crisis económica no se ha salido; de las políticas se comienza a salir, pero aún hay mucho camino por andar. En este panorama de crisis aún sin resolver se ha reabierto el debate sobre las estrategias de desarrollo.

Uno de los temas que hoy día son motivo de cuestionamiento, cuando no de abierto rechazo, por parte de algunos organismos multilaterales y de quienes se ubican en la misma línea de pensamiento, bien sea por sincera identificación ideológica o por mimetismo de conveniencia, es el de la integración económica regional, lo que lleva implícita una redefinición de posiciones sobre el desarrollo industrial.

En cuanto a lo primero se dan dos posiciones contrapuestas: la de quienes opinan que la crisis de la integración regional es irreversible, por lo que hay que volver los ojos hacia otras soluciones, y la de quienes pensamos que la crisis puede revertirse y que los motivos que dieron origen al proceso de integración siguen siendo válidos.

En el segundo caso caben, asimismo, dos posiciones: la de quienes limitan sus perspectivas a restañar las heridas del esquema vigente basado en el Tratado General de Integración Económica, y la de quienes pensamos que la integración económica debe replantearse globalmente.

En cuanto al restablecimiento de la integración en el marco vigente, caben también dos posiciones: la de quienes se limitan a la revitalización del comercio intrarregional, dando por sentado que no hay condiciones para mucho más; y la de quienes pensamos que aún en la crítica situación actual hay intereses de los países que pueden dar lugar a muy diversas acciones de integración.

La creación de un espacio integrado tiene hoy día aún mayor importancia que en el pasado debido a los cambios que se vienen operando en la economía mundial. Los países centrales vienen constituyendo grandes agrupaciones (como la llamada Europa del 92, que en no largo plazo incorporará, de un modo u otro, a los países de Europa oriental también); o zonas de inversión y predominio económico como lo es ya el Asia Oriental para el Japón o lo ha sido tradicionalmente América Latina para los Estados Unidos. Entre Estados Unidos y el Canadá ya existe una zona de libre comercio y México se muestra muy ansioso por suscribir un tratado de libre comercio con ambos países.

Si las economías pequeñas, que es el caso de Centroamérica, no se integran y utilizan conjuntamente sus recursos naturales, económicos y humanos, su destino será constituirse en "países residuales" para lo que les sobre o les haga falta a los países centrales. De la misma manera, sólo una actuación conjunta, sólo una estrategia común podrá permitirle a Centroamérica negociar mejores términos de relación, de vinculación o de inserción en ese gran movimiento envolvente que ha puesto en marcha los Estados Unidos. Es todavía muy pronto para adelantar juicios más precisos sobre el particular.

En la situación de crisis de las economías centroamericanas se aconseja a la subregión, desde el exterior que olvide su mercado común y se vuelque al mercado mundial, como única posibilidad de reactivar y desarrollar su economía. Se condiciona el desembolso de recursos financieros al abatimiento acelerado e indiscriminado de los aranceles, aunque los países centrales siguen teniendo mercados muy protegidos. Se pregona el éxito de Corea del Sur y de Taiwán, pero no se hace mención del cúmulo de circunstancias que favorecieron, y siguen favoreciendo, la industrialización exportadora de esos países. Se resaltan las ventajas de las exportaciones "no tradicionales", pero aún no está claro cuál es su horizonte de expansión; una buena parte de esas exportaciones son productos agrícolas, sujetos al mismo destino errático

de los precios de las exportaciones tradicionales, o bien se trata de productos de la maquila, cuya condición de supervivencia es muy frágil. En las condiciones prevalecientes en Centroamérica los gobiernos vienen cediendo, algunas veces sin convicción, a las presiones del exterior.

Es posible reanimar las economías centroamericanas por esta vía efectivamente, pero hasta cierto punto y a un costo económico, políticos y social que, si no se toman las providencias del caso, puede ser muy elevado. Si el preconizado desmantelamiento casi total de la protección arancelaria se consumara sin una consistente política de reconversión industrial, la región centroamericana contará en el futuro con una planta industrial muy reducida. "La explotación de las oportunidades de establecer vínculos hacia adelante y hacia atrás en el sector industrial (potencialmente muy grande) será imposible si la base industrial descansa en un puñado de productos manufacturados"⁶.

Por otra parte, "si no hubiera selectividad en la política de la capacidad industrial de Centroamérica distaría mucho de lo que necesita la región para ampliar y consolidar sus posibilidades de crecimiento endógeno (...) esa capacidad industrial no correspondería en absoluto al objetivo que se asignó a la industrialización cuando se sentaron las bases de la integración económica regional"⁷.

Frente a la situación anterior hay una alternativa: llevar adelante la integración económica regional al mismo tiempo que se amplían las capacidades para exportar al resto del mundo. "La inserción de la economía de los países centroamericanos en la economía internacional no debe hacerse a expensas del mercado común"⁸. Por el contrario, es la economía regionalmente integrada de Centroamérica la condición primordial para que esa inserción aporte a Centroamérica los medios técnicos y financieros y el conocimiento requerido para utilizar con eficiencia los recursos naturales, económicos y humanos de la región. No se debe subestimar la importancia que tienen las relaciones económicas con el resto del mundo, pero

hasta donde lo permitan las posibilidades de Centroamérica debe impulsarse el desarrollo de los sectores productivos de la región, poniéndose énfasis particular en la industria. El desarrollo que haría posible esa capacidad ampliada sería la contrapartida del crecimiento derivado de la relación con el resto del mundo.

V Situación y perspectivas de la industria centroamericana

Para la industria centroamericana la situación actual y su perspectiva son las que enseguida se indican. La inversión industrial, medida por las importaciones de bienes de capital, ha caído en los años de las crisis (14% entre 1979 y 1984, según estimaciones del Banco Centroamericano de Integración Económica. En algunos países la reducción sobrepasó en ese período el 40%)⁹. En consecuencia, al menos en esos años, la planta industrial no se amplió, e incluso en muchos casos no se renovó el equipo ya obsoleto. Ello no obstante, se ha podido establecer que en muchos casos el servicio de mantenimiento es satisfactorio, de manera que las plantas estarían en posibilidad de incorporarse al proceso de recuperación económica cuando ésta se inicie. Al menos al principio de esa recuperación muchas plantas no tendrán que realizar inversiones, pues los niveles de capacidad ociosa son actualmente muy elevados. Para aumentar la eficiencia y la competitividad internacional de la industria centroamericana, sin embargo, será necesario operar, como política general, un proceso de reconversión industrial, entendido éste como un proceso de modernización de la planta existente.

En las empresas grandes la reconversión ya se ha venido operando, gracias a los recursos internos de que disponen (gerenciales, financieros y de ingeniería). La situación de las empresas medianas y pequeñas es muy diferente. Podrán reconvertirse solamente si se superan las actuales restricciones del crédito y tienen acceso a la asistencia técnica necesaria. No hay actualmente políticas orientadas a superar estas restricciones. Los intermediarios

financieros siguen su política tradicional de otorgar crédito a corto plazo y de concentrar sus activos en los clientes que tienen más sólidas garantías. Por lo general, la maquinaria no se acepta como garantía. La asistencia técnica tiene un costo que con frecuencia puede estar fuera del alcance de las empresas medianas. Obviamente, la empresa pequeña está excluida de las oportunidades de financiamiento bancario y no tiene posibilidad de cubrir el costo de la asistencia técnica, pero no por ello puede aceptarse fríamente como la mejor solución una eutanasia generalizada en el curso de la modernización productiva. Por supuesto, tampoco se trata de caer en el otro extremo de constituir en obligación del Estado el salvamento de la pequeña empresa sin reparar en costos ni objetivos.

Dos cuestiones estrechamente vinculadas están hoy día en el centro del debate en Centroamérica: la reducción de los aranceles de importación y la reconversión industrial. La posición de los organismos financieros internacionales es que los aranceles deben reducirse al 20%. La posición de la Federación de Cámaras y Asosicaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA) es que, en las condiciones prevalecientes en la actualidad, la estructura tarifaria debe establecerse en un rango del 5% de piso y 40% de techo arancelario.¹⁰ Los términos en que se plantea el debate son, brevemente, los que se indican en los párrafos siguientes.

Centroamérica ha tenido desde los primeros años de su integración económica un arancel externo común (AEC). Una reforma general de éste se puso en vigor en 1985 mediante el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. El hecho absolutamente indebido y anormal es que los convenios de ajuste estructural suscritos con el Banco Mundial obligan a los países a hacer reducciones unilaterales de los aranceles, en abierta violación de un instrumento jurídico internacional.

"La cuestión clave del actual AEC no es que el nivel promedio de las tarifas sea excepcionalmente alto de acuerdo a los standars internacionales, sino que los niveles de las tarifas

están sumamente dispersos (...) El promedio no ponderado de la tarifa legal en los países del Mercado Común Centroamericano se encuentra alrededor del 21% (...) las tarifas legales varían entre 1% y 150%¹¹. El otro problema, más crítico aún en las precarias condiciones fiscales de hoy día, es que los ingresos realmente captados constituyen apenas el 10% del valor de las importaciones extrarregionales, lo cual se debe, por una parte, a la dispersión de las tarifas y, por otra, a la concesión de exenciones arancelarias¹².

En virtud de los convenios de ajuste estructural o de decisiones de los gobiernos para acomodarse a la posición de los organismos internacionales, aunque formalmente no se inscriban en un convenio de ajuste, hay de hecho cinco aranceles de importación y cinco políticas de desgravación igualmente disímiles. La tendencia general es bajar el techo arancelario al 20% o muy cerca de éste, y a subir el piso arancelario del mínimo actual del 5%. El Banco Mundial desearía que el arancel tenga un nivel uniforme del 20%, a fin de que la protección nominal sea igual a la protección efectiva.

La industria se opone a la actual dispersión de políticas arancelarias y a la reducción precipitada de los aranceles sin que, al mismo tiempo, se cuente con políticas e instrumentos que permitan a la planta productiva ajustarse al nuevo ambiente de operación de las empresas. La industria no se opone a la apertura externa, pero objeta la forma como ésta se está llevando a cabo.

En un documento que la FECAICA envió a los Presidentes de la República con motivo de la Cumbre Económica Centroamericana, realizada en Antigua, Guatemala, tome el 15-16 de junio del año en curso, los industriales plantearon que "debe reuniformarse el arancel centroamericano de importación, y a tal fin

llevar a cabo las negociaciones correspondientes en el curso del segundo semestre del año (...) Cualquier reducción de aranceles en el futuro deberá sujetarse a la previa evaluación de su impacto en las economías centroamericanas, y en todo caso debe ser gradual, selectiva y uniforme. El nivel de la protección arancelaria es solamente uno de los elementos a considerar en la búsqueda de competitividad internacional. Es necesario que también se tomen debidamente en cuenta los otros elementos, como son los costos del transporte en todas sus modalidades, el costo de la energía, la tributación, las deficiencias infraestructurales e institucionales y otros factores que tienen incidencia directa en los costos de producción. (...) En las condiciones que prevalecen en la actualidad la estructura tarifaria debe establecerse en un rango del 5% de piso y 40% de techo arancelario¹³.

Al mismo tiempo que el debate se desarrolla en los términos indicados, la industria ha definido una y otra vez su posición en favor del pleno restablecimiento del libre comercio en la región centroamericana, para lo cual deben eliminarse las restricciones vigentes, sobre todo de tipo cambiario. Un paso importante en este sentido lo constituye el Acuerdo suscrito por los gobiernos y los bancos centrales centroamericanos, por una parte, y la Comisión de las Comunidades Europeas, por la otra, en septiembre de 1989. El acuerdo compromete a la eliminación de las restricciones al libre intercambio comercial, sienta las bases para establecer un Sistema Centroamericano de Pagos y crea un fondo para estimular las exportaciones intrarregionales de los países crónicamente deficitarios. Apenas se dan ahora los primeros pasos en la dirección apuntada.

Otro rasgo importante de la situación es la orientación a exportar al mercado mundial. Los dos países que han

avanzado más en este sentido son Costa Rica y Guatemala. El primero cuenta con instrumentos apropiados a este fin desde principios de los 70, pero es en los últimos años que se han obtenido éxitos más significativos. Una parte del esfuerzo ha sido atraer inversiones extranjeras aprovechando el ambiente de estabilidad política del país. Guatemala, por su parte, ha logrado avances importantes en años recientes, aunque no ha contado con incentivos a la exportación. La salida al exterior se ha apoyado en la inversión local casi completamente, pues el clima político ha retraído a los inversionistas extranjeros. Hasta ahora las exportaciones no tradicionales están constituidas por productos agrícolas, pero viene creciendo la importancia de las ventas industriales (de productos maquilados la mayor parte, pero también de bienes propiamente industriales).

Un hecho significativo es que, en opinión de las Cámaras de Exportación, el Mercado Común Centroamericano es una base sumamente importante para la exportación extrarregional, pues en este "mercado interno ampliado", como se le llama, se recuperan los costos y gracias a ello se ha podido venir exportando a costos variables marginales.

Junto a su posición de salir al mercado internacional, la industria centroamericana ha manifestado en diversas oportunidades, la última de ellas en su comunicación a la Cumbre Económica Centroamericana, que "las políticas de exportaciones al resto del mundo y de sustitución eficiente de importaciones deben ser complementarias". No obstante que en la actualidad las presiones que se reciben del exterior no apuntan en ese sentido, parece posible afirmar que, en definitiva, esa será la dirección en que marche la industria de Centroamérica. Aún para las economías pequeñas es posible asignarse grandes objetivos.

Notas

- 1 Alfredo Guerra-Borges, *Desarrollo e Integración en Centroamérica: del Pasado a las Perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de México y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 1988, p. 43.
- 2 Víctor Bulmer-Thomas, *Regional Economic Cooperation and Integration Within a Policy Regimen of Openness*, 1988, p. 3 (En mimeógrafo).
- 3 A. Guerra-Borges, *op. cit.* p. 69/70.
- 4 Alfredo Guerra-Borges, "Exenciones arancelarias en Guatemala" en: *Exenciones arancelarias e Integración*, Buenos Aires (Argentina), Instituto para la Integración de América Latina, 1986, p. 262.
- 5 CEPAL-SIECA, *Los problemas de la política industrial centroamericana*, documento presentado en la Sexta Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, reproducido en: CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, IX, N° 1, 1984, p.122.
- 6 V. Bulmer-Thomas, *op. cit.*, p. 6.
- 7 A. Guerra-Borges, *Desarrollo e Integración...*, p. 11/112.
- 8 Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica, *Planteamiento de FECAICA sobre el Mercado Común Centroamericano y sus perspectivas*, 1990, p. 10.
- 9 Banco Centroamericano de Integración Económica, *Programa Centroamericano de Reactivación Industrial*, 1987, cuadro 258, p. 82.
- 10 FECAICA, Exposición a los Presidentes de la República de Centroamérica, mayo 1990.
- 11 World Bank, *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*, 1989, p. vi.
- 12 *idem*.
- 13 FECAICA, Exposición...

Objetivos de la Conferencia Regional sobre Industrialización

Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe a continuación fue preparado por la Secretaría Permanente del SELA para ser presentado en la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, que se realizará en Caracas, del 3 al 7 de setiembre de 1990.

Presentación y síntesis

En este documento se presenta a consideración del Consejo Latinoamericano el estado de las tareas preparatorias de la Conferencia Regional sobre Industrialización, que le fueran encomendadas a la Secretaría Permanente por medio de las Decisiones N° 285 y 294.

En un primer capítulo se examinan los factores esenciales que determinan la necesidad de abordar un nuevo esfuerzo de industrialización en América Latina y el Caribe. Se debe tomar en cuenta, en efecto, que el parque industrial de la región se instaló a lo largo de un proceso que abarca aproximadamente los últimos seis decenios, al cabo de los cuales existen grandes diferencias en los niveles de industrialización de los distintos países de América Latina y el Caribe. Algunas economías de la región lograron completar una planta industrial que abarca prácticamente todas las ramas, mientras que otras, por el contrario, muestran estructuras productivas escasamente articuladas.

Como resultado de esta evolución dispar, hoy se pone de manifiesto una creciente heterogeneidad estructural, lo que se ha traducido a su vez en una diferenciación de las respectivas potencialidades de crecimiento y modernización, así como de adaptación y respuesta a los intensos cambios productivos y comerciales que se fueron operando en la economía mundial durante ese período.

El estancamiento del proceso de desarrollo en la región latinoamericana y caribeña durante los años

ochenta contrasta drásticamente con la transformación del paradigma productivo-tecnológico a nivel internacional, así como con la configuración de un nuevo tipo de división internacional del trabajo, donde predomina el intercambio de manufacturas con elevado contenido tecnológico.

A la luz de esos desafíos, adquiere una importancia especial la identificación del potencial competitivo de nuestras economías, a partir del examen de las realizaciones logradas en el pasado, de los cambios tecnológicos internacionales y de las necesidades económicas y sociales de los países de América Latina y el Caribe.

El segundo capítulo trata de las actividades preparatorias de la Conferencia Regional sobre Industrialización, emprendidas por la Secretaría Permanente en cooperación con otros organismos regionales y agencias especializados. Se hace mención expresa de las distintas contribuciones de esos organismos, convocados por la Secretaría Permanente en atención a sus especialidades propias en materia de desarrollo industrial.

En atención al significado que adquiere en la actualidad la determinación del potencial industrial de los países de América Latina y el Caribe, la Secretaría Permanente ha realizado un esfuerzo de diagnóstico del proceso latinoamericano y caribeño de industrialización.

La propuesta del SELA en materia de concertación industrial y tecnológica plantea la institucionalización de mecanismos que permitan algunos consensos fundamentales entre los agentes productivos, a fin de confirmar programas de desarrollo industrial de largo aliento.

La Secretaría Permanente del SELA ha desarrollado asimismo una propuesta de mecanismos y lineamientos para poner en marcha proyectos de integración y cooperación en el ámbito productivo, considerando que la cooperación regional es el único camino para promover la industrialización de los países de América Latina y el Caribe. En este contexto se han identificado ya algunos proyectos concretos, encaminados a movilizar recursos y capacidades disponibles en ciertas

áreas seleccionadas por su incidencia en cuanto a la innovación y el aprendizaje tecnológicos, así como respecto del apoyo a la competitividad de otros sectores.

Como es conocido, la CEPAL, de vasta experiencia acumulada en el análisis del desarrollo económico de América Latina y el Caribe, ha preparado una propuesta de políticas globales y sectoriales para impulsar el desarrollo de América Latina y el Caribe en la década de los años noventa¹. Las tesis de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad, junto con una serie de planteamientos complementarios del SELA, constituyen una propuesta orientada a promover una nueva etapa de industrialización de la región.

Por otra parte, se requiere estudiar nuevas modalidades para canalizar el financiamiento necesario hacia la industria, en el marco de una política global de elevación de coeficiente de inversión productiva de bienes y servicios. Sobre este tema el BID hará una contribución.

Como complemento necesario de los planteamientos anteriores, será menester contemplar también un enfoque renovado en materia de cooperación y asistencia técnicas, aspecto que será abordado por la ONUDI, en su calidad de agencia internacional especializada en el apoyo a la industrialización de los países en vías de desarrollo.

Por último, en el tercer capítulo se esboza el contenido y alcances de los documentos que serían sometidos a consideración de los gobiernos en la Conferencia Regional sobre Industrialización, así como los pasos que se sugiere emprender en la siguiente etapa de preparación de la misma.

1. El imperativo de retomar el camino de la industrialización

El agotamiento del patrón de industrialización, vigente durante varias décadas en nuestros países, se combina, desde comienzos de la década de los años ochenta, con una coyuntura crítica, desencadenada por el cambio en las modalidades de financiamiento externo de la región emergentes del sobreendeudamiento previo y del cierre subsiguiente de

las principales fuentes de crédito; el alza de las tasas de interés; la caída persistente de los términos de intercambio de los productos tradicionales de exportación de la región y el incremento del proteccionismo de los países desarrollados.

Esta virtual interrupción del proceso de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe contrasta drásticamente con la dinámica internacional, caracterizada por la transformación del paradigma productivo-tecnológico dominante y la emergencia de una nueva división internacional del trabajo, fenómenos ambos que se refuerzan recíprocamente sobre la base de desempeños muy dispares de las economías nacionales en cuanto a su capacidad de incorporar tecnologías avanzadas en sus respectivos sistemas productivos y de comercio.

Los países desarrollados están conformando grandes bloques de comercio, lo que constituye el requisito para aglomerar los volúmenes mínimos de mercado, de recursos financieros y de infraestructura educativa y científica para emprender las enormes inversiones que demandan el despliegue de la revolución tecnológica y sus derivaciones sobre la competencia económica.

La crisis latinoamericana de los años ochenta ha puesto de manifiesto, en cambio, problemas como los siguientes: i agotamiento del modelo tradicional de desarrollo y el consiguiente debilitamiento del desarrollo industrial de la región; ii cambios en las condiciones macroeconómicas globales; iii nuevos enfoques sobre las políticas sectoriales; iv debilitamiento en materia de inversiones en el sector industrial; v retrocesos en la promoción de la ciencia y la tecnología; vi transferencias netas de recursos al exterior derivadas de la deuda externa; vii retrocesos en cuanto a la gravitación de la región en el comercio internacional en general, y viii agravamiento del deterioro en los términos del intercambio de los principales productos de exportación de la región.

Los factores antes mencionados se han traducido en la persistencia de una situación económica adversa en la gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, que se expresa en diversos desequilibrios

macroeconómicos, junto con estancamiento de las actividades productivas y deterioros severos en materia de salario y empleo, lo que ha dado lugar a retrocesos en los niveles medios de vida y bienestar de la gran mayoría de la población².

Las políticas de estabilización y ajuste, orientadas a restablecer dichos equilibrios macroeconómicos, satisfacer el servicio de la deuda externa y redefinir el rol de los agentes del desarrollo, no han logrado, por lo general, sus objetivos ni han favorecido el desarrollo industrial. Debido a su dependencia respecto del abastecimiento externo de insumos, la industria latinoamericana no fue capaz de dar respuestas positivas a los desafíos que planteó la crisis, generando, por el contrario, factores adicionales de estancamiento económico, incertidumbre e inestabilidad, lo cual se ha traducido en el retroceso significativo de los coeficientes de industrialización y de inversión industrial a niveles ya alcanzados en la década anterior.

Por otro lado, esta contracción de las inversiones y del crecimiento económico ha afectado negativamente la capacidad de generar fuentes de trabajo de alta productividad. El deterioro observable en las condiciones de funcionamiento de la educación en todos sus niveles, por una parte, y las restricciones en que se desenvuelve el sistema científico y tecnológico de la región, por otra, han provocado un preocupante estancamiento de la capacidad de asimilación tecnológica, aspecto que es particularmente notorio en las economías pequeñas y de mercado insuficiente.

Dichas tendencias son tanto más preocupantes, si se toma en cuenta que, en la actualidad, uno de los factores determinantes de la capacidad competitiva internacional está constituido precisamente por el nivel de calificación de los recursos humanos. De acá se deriva la necesidad de un enfoque unificado del desarrollo, donde se armonicen orgánicamente las políticas económicas con las de promoción y calificación de los recursos humanos.

La estrategia latinoamericana y caribeña de desarrollo para la década de los noventa debe contemplar necesariamente la modernización del

aparato industrial, a partir de políticas y acciones concertadas entre los principales agentes económicos y sociales, y sobre la base de recursos propios, en vista de las inciertas posibilidades que se vislumbran respecto de las diversas fuentes de financiamiento externo.

De igual manera, será necesario impulsar medidas para promover una mayor competitividad internacional, simultáneamente con la ampliación del mercado interno, a través de políticas de redistribución progresiva del ingreso, por una parte, y de renovados esfuerzos de integración económica regional, por otra.

II. Las actividades preparatorias de la Conferencia Regional sobre Industrialización

El Consejo Latinoamericano ha prestado atención a los fenómenos reseñados en el capítulo anterior, y ha solicitado a la Secretaría Permanente que realice los preparativos necesarios para una Conferencia Regional sobre Industrialización, lo que significa reconocer que la industrialización es la variable fundamental del proceso de desarrollo económico. La Secretaría Permanente ha encargado las tareas de preparación conceptual y organizativa de la Conferencia Regional sobre Industrialización dentro de una concepción de sistema involucrando en todas las etapas a los diversos organismos y agencias regionales vinculados con la promoción del desarrollo industrial en América Latina y el Caribe.

En general son ampliamente conocidos los aspectos positivos y negativos del proceso de industrialización que se inició a partir de la década de los años treinta. También son conocidos los efectos de la crisis de los años ochenta. No obstante, este conocimiento es general, su cuantificación está altamente desactualizada y no puede determinarse con precisión, país a país, rama por rama, la capacidad del actual parque industrial para responder a los desafíos planteados. Este constituye el primer elemento que debe considerarse para que sea posible lograr los acuerdos de concertación y cooperación necesarios para que las ideas se lleven a la práctica. La Conferencia Regional sobre Industrialización

sería una etapa en este trayecto, para lo cual la Secretaría Permanente viene preparando la respectiva documentación.

De otra parte, parecería que está maduro el momento para que, a partir de este y otros diagnósticos, se puedan inferir políticas para el desarrollo industrial y, por cierto, para el desarrollo global de nuestras sociedades. En esta materia la CEPAL ha hecho un aporte de importancia en su última reunión efectuada en Caracas en mayo de 1990³. En esa oportunidad, se presentó, en sus rasgos generales, un conjunto de propuestas de políticas e instrumentos que permitirían reactivar la industrialización, hoy estancada y en retroceso. Parece conveniente que estas materias puedan discutirse directamente en un marco exclusivamente latinoamericano y caribeño como el SELA, a fin de profundizar el análisis y despejar las incógnitas para poder iniciar la acción.

El segundo componente de los trabajos preparatorios de la Conferencia Regional sobre Industrialización consiste en una visión de políticas e instrumentos para el desarrollo industrial, enmarcadas en una aproximación más general hacia el desarrollo económico y social global. De ninguna manera se escapa que un tercer elemento del análisis es el referido al financiamiento de un esfuerzo de transformación productiva con equidad. Es bien conocido que en estos años se han ido acumulando gigantescas transferencias negativas al exterior, que han disminuido seriamente la capacidad de inversión. El coeficiente de inversión se ha reducido significativamente y para su recuperación es imprescindible encontrar una solución duradera y justa al problema de la deuda externa. En ese sentido, se han encaminado las actividades de la Secretaría Permanente del SELA y, recientemente, la Conferencia Regional sobre Deuda Externa aprobó la Propuesta de América Latina y el Caribe para una Solución del problema de su Deuda Externa, así como un Plan de Acción Regional para ponerla en ejecución. Otros organismos también han tratado de colaborar en estos esfuerzos. De esta manera se entre-

laza el avance de concertación y acción conjunta lograda en el terreno de la deuda externa con la factibilidad real de fortalecer el proceso de industrialización.

Para lograr tasas satisfactorias de crecimiento del PIB, será imprescindible aumentar considerablemente el coeficiente de inversión, que actualmente apenas alcanza al 16 por ciento. El esfuerzo de financiamiento implicado podría lograrse con el alivio que produciría la aplicación de la propuesta sobre deuda, aprobada en el marco del SELA. Aún así, será menester aumentar notoriamente los actuales niveles de ahorro interno.

En adición a lo anterior, también será necesario —y posible, si se alcanza algún acuerdo favorable sobre la deuda externa— que se normalicen las relaciones de América Latina y el Caribe con el sistema financiero internacional y se reactiven las corrientes de financiamiento externo al desarrollo económico. Sobre estas materias tratará un trabajo que está preparando el Banco Interamericano de Desarrollo para la Conferencia Regional sobre Industrialización. Dicho aporte también se referirá a las acciones que el BID directamente pueda realizar para apoyar un esfuerzo como el que se aspira realizar.

En todo lo anterior, se han mencionado planteamientos de políticas, acciones y esfuerzos. Es indudable que para que las cosas se dirijan en el sentido deseado, deberá iniciarse un proceso de concertación social intenso. La Secretaría Permanente pretende tratar este cuarto elemento en la Conferencia Regional sobre Industrialización, con miras a situar en una dirección común las voluntades y esfuerzos de los diferentes sectores y países.

En su nivel más global y en el transcurso del tiempo deberán —como en el pasado— coincidir en una dirección común los movimientos sociales y políticos, buscando la implantación de un modelo de desarrollo que sea dinámico en lo económico y justo en lo social. A pesar de que las realidades nacionales son diversas en nuestros países, el objetivo global es el mismo: la transformación productiva con equidad. La concertación social en el marco de las políticas

generales se convierte así en una llave maestra para dar viabilidad a este intento.

Como ya se ha reiterado en varias oportunidades, la dimensión de los esfuerzos que deberán realizarse es de una magnitud considerable. Basta mirar el ámbito tecnológico y las consecuentes necesidades de inversión y mercados, para confirmar que la introducción de la tecnología moderna y su explotación práctica involucran necesariamente el esfuerzo conjunto de dos o más países. En los albores de un nuevo siglo, cuando una nueva división del trabajo y el conocimiento se está plasmando en el marco de grandes conflictos, contradicciones y posibilidades, no será posible responder a los desafíos externos si no se actúa conjuntamente. De ahí que una característica distinta de este esfuerzo de industrialización deberá ser, como quinto elemento, el de la cooperación económica regional. La Secretaría Permanente del SELA destaca este componente, que se insertará en los temas de la Conferencia Regional sobre Industrialización, como uno de los más trascendentes. En este sentido, está preparando planteamientos para enfrentar conjuntamente, tanto en la producción de bienes y servicios como en el campo de la capacitación, investigación y aplicación tecnológica, la necesidad de un programa que considere proyectos de integración en estos ámbitos. En la Conferencia Regional sobre Industrialización, los gobiernos tendrán asimismo a su disposición, en calidad de sexto elemento, un importante proyecto de cooperación técnica para afianzar los esfuerzos de industrialización, que planteará la ONUDI. Este programa se suma a la cooperación que presta esta agencia a cada país, y dará especial prioridad a las acciones conjuntas que emprendan los gobiernos de la región. A continuación se exponen con más detalle algunos de los aspectos antes mencionados.

1. Evaluación del proceso de industrialización

A pesar de la abundancia relativa de análisis e investigaciones, se ha llegado a comprobar la necesidad de

disponer de un nuevo tipo de diagnóstico de la industrialización en América Latina y el Caribe, orientada a establecer nuestra capacidad para responder a los desafíos mencionados más arriba.

La Secretaría Permanente ha realizado un esfuerzo de análisis del proceso de industrialización a nivel global y en países seleccionados de la región. Dichos análisis generales han sido complementados con estudios de casos o experiencias específicas, que contienen elementos para enriquecer el debate, tales como las nuevas condiciones de la inversión extranjera directa; las experiencias en materia de maquila, así como de exportaciones agroindustriales⁴.

Sobre la base de esa documentación, se preparará un texto integrado, que contendrá un examen sintético de las experiencias básicas emergentes de los procesos diferenciados de industrialización en los distintos países de América Latina y el Caribe, considerando sobre todo el desempeño de la década de los años ochenta. Conviene recordar brevemente que el aparato industrial se instaló a lo largo de un proceso que abarca los últimos seis decenios aproximadamente, adquiriendo una configuración muy diferenciada entre los distintos países de la región. Mientas que algunas economías lograron completar un parque industrial que cubre prácticamente todas las ramas industriales, la gran mayoría de ellas muestra estructuras industriales desarticuladas y con escasos eslabonamientos entre las industrias. Un examen global de las últimas décadas permite afirmar que la región demostró una importante capacidad de crecimiento y dinamismo hasta principios de la década de los ochenta. Se obtuvieron tasas de crecimiento económico global por encima de las logradas por otras regiones en desarrollo, e incluso superiores a las del grupo de los países desarrollados. En efecto, niveles superiores al 6% promedio de crecimiento durante más de dos décadas es una realización que no se puede menospreciar.

Impulsado inicialmente por las grandes transformaciones internacionales a que dieron lugar la Gran Depresión de los años treinta y la

Segunda Guerra Mundial, así como por la presencia de ciertas circunstancias políticas y sociales muy específicas, el proceso de industrialización en América Latina adquirió rasgos propios en las décadas siguientes, cumpliendo una función esencial de impulso dinámico al desarrollo latinoamericano. El proceso de industrialización llegó a constituirse en el eje de la modernización y el crecimiento económico; contribuyó a un proceso de urbanización muy intenso y a modificar patrones de vida y consumo; absorbió una cuota significativa y creciente de la fuerza de trabajo, con niveles de productividad sustancialmente más altos; sustituyó importaciones y generó nuevas corrientes de exportación.

La participación de la industria en el PIB creció persistentemente hasta principios de la década de los ochenta, pasando de 15 por ciento en 1940, a 22 por ciento en 1960 y rebasando el 25 por ciento de 1980⁵. Esta pujanza industrial fue impulsada por políticas deliberadas y permanentes de fomento y protección y, en algunos casos, recibió el estímulo proporcionado por la ampliación de los mercados que trajeron consigo los esquemas de integración regional.

Sin embargo, esa dinámica perdió impulso paulatinamente a fines de los años sesenta *pari passu* con la aparición de importantes estrangulamientos y desequilibrios en las economías latinoamericanas, lo cual se agravó notoriamente en los años siguientes por los efectos de la excesiva carga del endeudamiento externo y por ciertas rigideces de la política económica.

La heterogeneidad creciente

En el contexto de las anteriores tendencias generales, se evidencia trayectorias diferenciadas por países y grupos de países, así como desempeños disímiles entre las distintas ramas industriales. Los análisis de la experiencia industrial latinoamericana —incluidas consideraciones respecto de su trayectoria histórica de largo plazo; las aportaciones del sector al desarrollo económico y social; las estructuras industriales que se han

conformado; el papel cumplido por los distintos agentes productivos; la incidencia de las políticas económicas globales y sectoriales; las conductas registradas en la fase de crisis todavía en curso, entre otras—ponen de manifiesto algunos rasgos comunes, pero asimismo diferencias significativas ente países y grupos de países de la región.

Además de la importancia que posee la dimensión absoluta de cada economía, medida en términos de su población y de la magnitud del PIB, se han identificado otros factores que inciden, con signo de moderación o acentuación, en el desempeño industrial de los países.

En cuanto a la dimensión económica absoluta de los países y su incidencia sobre la industrialización, cabe recordar que en América Latina los extremos van desde una producción anual inferior a los 1.000 millones de dólares (Haití) hasta un producto global superior a los 300.000 millones de dólares (Brasil). Es claro que unas diferencias tan grandes tienen que proyectarse, de algún modo, en el conjunto de los rasgos de su desarrollo económico y, desde luego, en sus dinámicas y patrones de industrialización.

Parece existir, por consiguiente, una estrecha asociación entre las proporciones del producto total que se genera en el sector manufacturero y el tamaño absoluto de la economía nacional correspondiente. A esto se añade que, en la generalidad de los países latinoamericanos los coeficientes de industrialización han tendido a estabilizarse y en muchos casos incluso a descender, en torno a ciertos niveles diferenciados determinados por el tamaño de la economía. Dicho de otro modo, las tendencias históricas parecen marcar límites en los coeficientes de industrialización de las economías latinoamericanas, a distintos niveles según las situaciones nacionales y de grupos de países: para los de mayor dimensión económica absoluta, el horizonte de su industrialización aparecería más amplio, pero tendería a agotarse en fases de su desarrollo económico global comparativamente muy anteriores a las de los países industrializados. En las economías menores de América Latina se daría la misma tendencia,

Latina se daría la misma tendencia, pero a niveles más bajos de su grado de industrialización. Se sugiere así una suerte de "techo" de las dinámicas industrializadoras, tanto más bajo cuanto más pequeña sea la dimensión económica absoluta de la economía nacional correspondiente⁶. Las políticas industriales y de desarrollo económico global en todos los países de la región confrontan, por consiguiente, no sólo el desafío de superar la crisis inmediata y los retrocesos que ella viene imponiendo, sino también el reto de romper esos límites en el horizonte industrializador que encaran, a sus respectivos niveles, las distintas situaciones nacionales, influidas en alto grado por sus propias dimensiones económicas absolutas. La política de industrialización sustitutiva parece así configurar límites intrínsecos a la expansión industrial, vinculados en cada caso al tamaño de las unidades económicas latinoamericanas. De acá se deriva la importancia de la integración regional, como uno de los mecanismos para expandir las dimensiones económicas que viabilizan el desarrollo industrial.

En la consideración retrospectiva de la industrialización latinoamericana, se ha hecho evidente la influencia que ejercen, además de la dimensión absoluta de la economía, factores como los siguientes:

- i la distribución del ingreso ha influido decisivamente en la dimensión y sobre todo en la composición de los mercados internos;
- ii el desempeño industrial de los países ha sido fuertemente condicionado por el signo y los contenidos de las políticas económicas aplicadas, tanto las de carácter global, así como las que atañen más directamente al sector industrial.
- iii también la diversa dotación de recursos naturales ha ejercido influencia en la dinámica industrializadora de los distintos países de la región, aunque se evidencia que la transformación industrial de recursos primarios se ha limitado por lo general a fases muy elementales, sin proyectarse hacia la conformación de complejos productivos verticalmente integrados, como es el caso de las economías del Norte de Europa.

Insuficiencias del proceso de industrialización

Corresponde reconocer también que el modelo de industrialización latinoamericano no modificó la inserción internacional de la región y la mantuvo en una crónica dependencia del suministro de divisas del sector primario; el dinamismo interno se basó casi exclusivamente en la expansión del consumo privado y público. La orientación predominante hacia el mercado interno prolongó la protección más allá de lo razonable, lo que contribuyó a acentuar el sesgo antiexportador del modelo.

Se observa asimismo una escasa aptitud competitiva y una dependencia endémica del proteccionismo proporcionado por el Estado, lo que le imprimió a la postre su propensión hacia la conformación de estructuras oligopólicas y de distribución regresiva del ingreso.

Ha estado presente la debilidad de los agentes empresariales en materia de aprendizaje tecnológico e incremento permanente de la productividad y eficiencia, lo que determinó la falta de competitividad de la industria latinoamericana, en particular en relación a la aceleración de las innovaciones tecnológico-productivas y la emergencia consiguiente de estructuras internacionales mucho más complejas y exigentes en la lucha por los mercados.

Lo anterior es indicativo de que la reanudación del crecimiento económico en América Latina y el Caribe no puede impulsarse a partir de enfoques y políticas que han perdido validez.

El camino hacia la identificación de una nueva estrategia de desarrollo e industrialización

Resulta necesaria la definición de una nueva estrategia de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, que permita potenciar las diferentes vocaciones productivas de los países de la región, a partir de objetivos específicos y combinaciones instrumentales alternativas, que reflejen la diversidad de condiciones estructurales de las economías latinoamericanas y caribeñas.

En este sentido, al discutir las

verdaderas opciones económicas de la región no se puede desconocer la necesidad de promover un intenso y prolongado proceso de transformación productiva, lo que implica movilizar un volumen muy grande de recursos materiales y financieros. Habida cuenta de las escasas perspectivas de mediano plazo de contar con recursos externos para impulsar nuestro desarrollo, es evidente que cualquier estrategia de desarrollo industrial tiene que estar precedida necesariamente de una importante disminución de las transferencias netas de recursos, que vienen realizando los países de la región a causa del servicio de la deuda.

De igual manera, se requieren instrumentos y medidas de orden institucional, fiscal y financiero, encaminadas a elevar el nivel del ahorro interno, simultáneamente con el mejoramiento de la eficiencia de su asignación en términos macroeconómicos y, especialmente, buscando que se canalice hacia la inversión reproductiva.

2. Las políticas económicas

Existen ya algunas proposiciones y experiencias que permiten identificar algunas líneas certeras de acción para el futuro. En efecto, el Consejo Latinoamericano ha tenido ocasión de debatir en torno a proposiciones preliminares, que sometió a su consideración la Secretaría Permanente⁷. De otra parte, como se ha señalado más arriba, los gobiernos de la región han examinado recientemente la propuesta de la CEPAL sobre políticas de desarrollo para América Latina y el Caribe en la presente década.

Las tesis de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad tienen por objeto contribuir con una propuesta concreta para viabilizar la forma de acceder al desarrollo sostenido en la región en el umbral del siglo XXI. Este planteamiento incorpora contribuciones analíticas de los avances registrados en otras latitudes, en cotejo con el balance altamente negativo de la crisis latinoamericana de los años ochenta. A partir de esas experiencias formula una propuesta de criterios y orientaciones de política,

encaminados a promover la instauración de un nuevo patrón de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, en el que la búsqueda persistente de la modernización del aparato productivo se conjuga con una mayor justicia en la distribución social de los frutos proporcionados por la incorporación de progreso técnico a las actividades económicas. La elevación de la competitividad internacional constituye el principal medio para lograr esos objetivos básicos, que son a la vez el requisito para preservar y profundizar las realizaciones alcanzadas en la región en cuanto a la creación de sistemas sociales de naturaleza democrática, pluralista y participativa.

A reactualizar su concepción del desarrollo, la CEPAL plantea orientaciones adaptables a las situaciones particulares de los países y la creación de nuevas fuentes de dinamismo económico, que permitan cubrir los objetivos de crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar las democracias, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental, mejorar la calidad de la vida de la población e incorporarse al cambio tecnológico mundial.

El logro de estos objetivos dependerá del entorno internacional, pero también de la formulación y aplicación concreta de una estrategia latinoamericana y caribeña que incorpore mayores niveles de concertación política y económica en América Latina que conduzcan al fortalecimiento de nuestro poder de negociación internacional.

Sobre el telón de fondo de esos lineamientos, la CEPAL ha elaborado consideraciones puntuales para diversas esferas de política estatal, partiendo del entendido de que la creación de condiciones de competitividad reclama un esfuerzo integral en el que se involucra a todos los sectores y que no se limita a la creación de un clima macroeconómico apropiado y estable.

Políticas de apoyo a la inserción internacional

En esta materia se incluyen los siguientes aspectos:

i La política comercial se propone establecer una tendencia hacia una

baja protección, poca dispersión y falta de restricciones cuantitativas. Protección selectiva y temporal para sectores nuevos portadores de progreso técnico. Uso de mecanismos compensatorios en casos calificados. Se aplicará un criterio de neutralidad en materia arancelaria y cambiaria, así como un sistema integral de fomento a la exportación de manufacturas.

La integración regional deberá estar orientada a fortalecer la capacidad de competir en los mercados regionales e internacionales, abarcando actividades de investigación y desarrollo, comercialización, comunicaciones.

ii El tipo de cambio tendrá que ser alto y estable para inducir la competitividad.

iii La política tecnológica incluye un conjunto de instrumentos que cubre un amplio espectro de requerimientos empresariales, desde la fase de sensibilización hasta la comercialización. Fortalecimiento decisivo de los organismos correspondientes. Disponibilidad de recursos consecuente con la demanda creciente asociada a la exigencias que plantea la inserción internacional.

iv Se dará prioridad a la capacitación de la mano de obra, tanto para incorporar y difundir el progreso técnico como para favorecer la equidad. Pluralismo institucional, programas diferenciados para distintos grupos de trabajadores, sistema nacional de capacitación.

v Se postula el apoyo sistemático a la creación de empresas, identificando grupos con potencialidad emprendedora. Apoyo a la elaboración y financiamiento de proyectos, simplificación burocrática, infraestructura tecnológica. Promoción de la pequeña y mediana empresa.

Políticas para fortalecer la articulación productiva

En este rubro se consideran los siguientes elementos:

i En el campo industrial se propone aplicar una combinación de criterios de neutralidad para una amplia gama de sectores, así como la estimulación selectiva en ramas especiales. Se promoverá la coordinación intersectorial.

ii Se plantea una concepción sistémi-

ca que busca fortalecer la articulación entre agricultura, industria y servicios, para inducir progreso técnico en procesos y productos, con estrategias diferenciadas por regiones y por tipo de productores.

iii En cuanto a los recursos naturales, se busca combinar mecanismos de mercado con reglamentaciones específicas. Conformación de redes productivas con industrias y servicios. De la participación pública en la propiedad se va hacia la reglamentación, la captación de rentas y la vigilancia del uso de los recursos.

iv En materia de infraestructura y servicios de productos se prestará apoyo a la transformación productiva con énfasis inicial en el mantenimiento y en cambios significativos en la gestión. Prioridad a la expansión de las telecomunicaciones y servicios al productor. Preeminencia de la calidad del servicio respecto a las otras.

v Se propone un ajuste del papel de los bancos y fondos de desarrollo en los sistemas financieros: deben lograr la captación propia de fondos de mediano y largo plazo en el mercado, para complementar los recursos que pueden aportar o canalizar los de los sectores públicos. La prioridad se desplaza hacia el crédito a la pequeña y mediana empresa. También se prevé un considerable esfuerzo de ahorro interno para financiar las mayores inversiones que trae aparejada la transformación. Los requerimientos de ahorro señalan la necesidad de expandir todas las fuentes internas de fondos, entre ellas el ahorro privado voluntario, el ahorro institucional y el ahorro público.

Políticas de concertación entre los agentes públicos y privados

Para inducir la interacción entre agentes públicos y privados se consideran las siguientes medidas:

i Se establecerá una definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de aquellas en que prevalece el mecanismo de mercado. Excelencia institucional en las áreas de intervención selectiva. Responsabilidad pública central en la vigilancia de los resultados de la acción del mercado. Grado de incertidumbre sobre ámbitos de regulación en virtud de la concerta-

ción implícita en sistemas políticos plurales.

ii En cuanto a las empresas públicas, deberán introducirse innovaciones en la gestión y saneamiento financiero de las empresas que permanecen en el sector público. Políticas de personal y remuneraciones coherentes. Transparencia en relación con proveedores. Fortalecimiento de las sinergias tecnológicas con el sector privado.

iii Se propone la distinción entre los objetivos económicos y sociales de la pequeña y mediana empresa, para lo cual se instrumentarán instituciones y políticas correspondientes.

Integración de la política sobre estas empresas en las políticas de transformación productiva. Descentralización del apoyo. Prioridad a la difusión tecnológica. Neutralización de sus vulnerabilidades en tecnologías, financiamiento y comercialización.

iv En cuanto al sector social, se propone una política explícita y descentralizada de fomento de las formas de asociación social para la producción. Apoyar e inducir en las asociaciones el desarrollo de organismos de asistencia técnica, financiera y de capacitación.

3. El financiamiento de la industrialización

Tal como se señala en un documento informativo presentado al Consejo Latinoamericano, las adversas condiciones crediticias y financieras han acentuado en la última década el magro desempeño de la industria manufacturera⁶.

Se requiere por tanto estudiar nuevas modalidades para canalizar recursos hacia la industria, en el marco de una política global de elevación del coeficiente de ahorro interno y promoción de su asignación prioritaria para usos productivos. La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo consistirá en un análisis cualitativo de los factores que limitan en la actualidad la canalización de recursos suficientes de financiamiento para la industrialización de América Latina y el Caribe. El BID también realizará un examen prospectivo global de las diferentes fuentes internas y externas de financiamiento del desarrollo industrial en la década de los años

noventa, así como un análisis de las perspectivas reales de acceso de los diferentes agentes industriales de la región a esas fuentes.

Otra de las contribuciones del BID consistirá en una sugerencia de medidas, acciones y políticas que deberán impulsarse en el futuro en los países latinoamericanos y caribeños, a fin de aumentar el volumen y elevar la eficacia de los recursos de financiamiento que se canalizan para la industrialización de la región. En este contexto se abordará también el examen de los marcos institucionales en que se desenvuelve el sector financiero latinoamericano, en cotejo con los requerimientos de financiamiento necesario para la industrialización. En efecto, cabe señalar que, aun en caso de que se modificaran satisfactoriamente los parámetros que afectan las opciones de conducta de los titulares de liquidez financiera, es evidente que subsistirán estructuras institucionales que no propician la transformación real del ahorro en inversión, al menos en la dirección y en las magnitudes requeridas.

Por último, el BID presentará una exposición sobre sus orientaciones y políticas crediticias generales, lo que permitirá apreciar la dimensión real de su contribución al esfuerzo de inversión que deberá emprenderse en el futuro. En esta materia no se debe descuidar que el BID también podría jugar un importante papel catalizador en la búsqueda de recursos de otras fuentes crediticias.

4. La concertación industrial y tecnológica

La nueva etapa de industrialización que deberá afrontar la región en el presente decenio, reclama algunos acuerdos sustantivos entre los distintos agentes sociales.

Los modelos abstractos no suelen ser útiles cuando el problema real consiste en adoptar una nueva estrategia de desarrollo. Las disyuntivas históricas no se resuelven, en efecto, a partir de cotejos académicos entre alternativas teóricas, sino en función de constelaciones políticas concretas, impregnadas en su esencia misma por las posturas e intereses fundamentales de los principales protagonistas económicos

y sociales. Sin embargo, en el presente latinoamericano no se reconoce un grupo social que por sí solo sea capaz de ejercer un liderazgo estable sobre el resto de las clases y capas socio-económicas. En ese sentido, la nueva etapa de industrialización en la región dependerá de la capacidad conjunta de los gobiernos, por un lado, y de los otros actores y agentes sociales, por otro, para articular sus diferentes intereses en torno a un proyecto común de desarrollo industrial, a través de un sistemático proceso de concertación. Buscar el consenso sobre algunos objetivos permanentes de nuestros países es un imperativo impuesto por las circunstancias mismas.

El agente económico primordial de todo el esfuerzo de acumulación de la próxima década tendría que ser obviamente la empresa latinoamericana y caribeña. Para ello habrá necesidad de crear colectivamente la atmósfera social y política propicia, instrumentar políticas adecuadas y crear los marcos institucionales apropiados para la interacción entre el Estado y los empresarios. En este contexto sería particularmente importante que el poder de compra de las empresas estatales se canalice, al menos en parte, hacia el potenciamiento del parque industrial interno. En cuanto a la inversión extranjera directa cabría pensar en proyectos de estilo *joint venture*, siempre que el capital extranjero contribuya efectivamente con genuinas transferencias tecnológicas, aportes financieros, formación de capacidades gerenciales, apertura de mercados extrarregionales u otros aspectos que se considere relevantes en cada caso.

Debe mencionarse asimismo que es necesaria la contribución deliberada y el esfuerzo de la clase trabajadora, puesto que deberá llevarse a cabo un amplio proceso de formación de recursos humanos y recalificación de la mano de obra. Los objetivos perseguidos por un proceso sostenido en concertación industrial y tecnológica consisten, en primer lugar, en la creación colectiva de un entorno societal propicio para emprender la nueva etapa de industrialización, lo que implica el establecimiento de determinadas pautas de conducta de todos los actores, de tal suerte que

se logre un mínimo de estabilidad de algunos aspectos críticos de la realidad económica.

Se busca, en segundo término, la creación de condiciones y mecanismos que permitan programar a largo plazo la trayectoria del cambio productivo en las economías de América Latina y el Caribe, en el marco de un renovado esfuerzo de integración regional, que facilite su reinserción colectiva en la economía internacional.

La propuesta del SELA en materia de concertación industrial plantea la institucionalización de mecanismos que permitan algunos consensos entre los agentes productivos, a fin de conformar programas de desarrollo industrial para el largo plazo en un marco y con una visión regional, lo que permitiría superar la ineficiencia industrial; crear mejores condiciones para el dominio de la evolución tecnológica; definir modalidades conjuntas de inserción externa, y seleccionar una estrategia sectorial que permita atender la ampliación del empleo productivo. Por consiguiente, el esfuerzo de concertación persigue establecer un mecanismo encaminado a conformar ciertos consensos estratégicos entre los gobiernos, los empresarios, los trabajadores industriales, la comunidad científica y los organismos regionales y subregionales.

Con miras a discutir los alcances de este mecanismo, la Secretaría Permanente ha venido realizando reuniones en las que han participado representantes de los mencionados agentes. Estos eventos han examinado la posibilidad de lograr acuerdos y perspectivas comunes en sectores industriales específicos; se han identificado asimismo opciones para lograr entendimientos entre empresarios de varios países. En ese marco, recientemente se ha llevado a cabo una reunión sobre concertación en el sector de la industria electrónica, y está previsto realizar un evento similar referido a la biotecnología. Ambos sectores constituyen esferas de acelerada innovación tecnológica.

5. Los proyectos industriales de integración

Con miras a concretar operativamente la creación de entrelazamientos

más permanentes entre las economías de América Latina y el Caribe, a través de esfuerzos productivos que consideren la participación de países en esquemas de geometría variable, la Secretaría Permanente ha emprendido un esfuerzo de indentificación de ámbitos productivos que permitan acelerar los procesos nacionales de modernización económica y al mismo tiempo fortalezcan la integración y la cooperación regionales.

En este contexto, se han elegido muy preliminarmente las industrias de bienes de capital, especialmente en lo que se refiere a la fabricación de máquinas-herramienta y de equipos y maquinaria para la industria energética; la electrónica; la biotecnología; la agroindustria y la petroquímica. Se ha llevado a cabo un inventario de la demanda de máquinas-herramienta estandarizadas en la región, así como la identificación de las principales fuentes de aprovisionamiento.

También se ha emprendido una labor de identificación y descripción de aquellos proyectos industriales de cierta envergadura, existentes en cada país, cuya realización podría ser facilitada a partir de la puesta en marcha de mecanismos de integración y cooperación con otros países latinoamericanos y caribeños. Por último, se han realizado estudios sobre los bienes de capital en el sector energético. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las actividades de generación eléctrica y de extracción y refinación de hidrocarburos se encuentran a cargo de empresas públicas, que han desarrollado, en general, una considerable experiencia en su ramo y han logrado asimismo niveles satisfactorios de eficiencia técnica.

Debido a sus dimensiones y a la naturaleza de sus actividades, este sector constituye una vertiente importante de la demanda de bienes de capital y de tecnologías avanzadas. Por su naturaleza estratégica en manos del sector público, este sector puede servir a la vez de promotor directo de la transformación productiva en ciertas esferas seleccionadas, donde la innovación en la frontera tecnológica juega un papel importante. En este sentido, se ha hecho una primera pesquisa de los proyectos existentes en materia de equipa-

mientos para el sector energético⁹, buscando identificar la demanda de equipos de capital estandarizados, susceptibles de generar proyectos conjuntos de producción. También está previsto el examen de los requisitos financieros, tecnológicos y organizacionales de dichos proyectos, y se viene preparando la documentación que permita convocar a empresas y organismos del sector petrolero y de generación eléctrica de los países de la región, con el fin de viabilizar su puesta en marcha. A fin de dotar a los distintos proyectos identificados de una base real de sustentación, se ha llevado a cabo un examen de los factores más sustantivos que limitaron su puesta en ejecución en el pasado y se han analizado las políticas macroeconómicas que le proporcionarían viabilidad en el futuro.

Este conjunto de proyectos sólo conceptualmente forma una unidad, puesto que no está previsto que su gestión se realice desde instancias centralizadas, ni que exista la necesidad de reciprocidades o mecanismos compensatorios de ninguna índole, como ha sido la práctica de los mecanismos tradicionales de integración en América Latina y el Caribe. Cada proyecto individual deberá constituirse y gestionarse en función de sus propias especificidades y a partir de las decisiones que al respecto adopten los actores participantes.

Más adelante habrá necesidad de concretar más detalladamente los pasos que habrá de requerir la instrumentación de cada uno de estos proyectos industriales de integración, así como de los que se identifiquen en el futuro.

6. La cooperación técnica

La ONUDI ha prestado hasta ahora cooperación y asistencia técnica fundamentalmente a nivel de países individuales, con pocos proyectos de verdadero alcance regional o que tengan a la cooperación e integración como uno de sus requisitos. Es necesario ampliar ese enfoque de manera de incorporar en las orientaciones de asistencia técnica de ese organismo, con la prioridad que requieren, los proyectos y actividades de dimensión regional y

subregional, lo que permitirá su vinculación efectiva con los objetivos y metas que los países de América Latina y el Caribe determinen en la Conferencia Regional sobre Industrialización.

Los órganos superiores de ONUDI han aprobado recientemente el Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe¹⁰, el cual incluye algunos proyectos que podrían articularse dentro de la concepción global del desarrollo industrial que se postula en esta oportunidad. Resulta necesario que la ONUDI incorpore en sus programas de cooperación hacia la región en forma más orgánica las dimensiones de la integración y la cooperación. Los proyectos industriales de integración que se han reseñado más arriba, constituyen el área prioritaria sobre la que deberían volcarse el esfuerzo de asistencia técnica de la ONUDI, y en especial el Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe. Para lograr este cometido habrá que realizar todavía un importante esfuerzo de coordinación con ese organismo, tarea en la cual la Secretaría Permanente ya ha realizado algunos avances significativos. De igual manera, los proyectos contemplados en este contexto podrían incorporarse dentro de un programa especial de promoción de inversiones auspiciado por la misma ONUDI y eventualmente el BID. Se podrían diseñar más adelante las actividades preparatorias que deberían realizarse con miras a formular las bases conceptuales y operativas de ese programa.

III. Propuestas sobre el contenido y alcances de la Conferencia Regional sobre Industrialización

1. El Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización y su Plan de Acción

Con base en las diversas contribuciones antes mencionadas, la Secretaría Permanente está preparando la documentación básica de la Conferencia Regional sobre Industrialización, que consistirá en un Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización para la década de los

años noventa. Los gobiernos de la región tendrán entonces la oportunidad de examinar una propuesta sobre industrialización, elaborada conjuntamente por los organismos que se han mencionado anteriormente. Esta propuesta examinará las características principales de la situación económica a nivel internacional, por un lado, y regional, por otro, así como sus proyecciones previsibles en la presente década. En ese contexto se analizaría la situación de la industrialización latinoamericana y caribeña, buscando identificar los avances que se lograron en épocas recientes en algunos países de la región, no obstante las difíciles condiciones económicas que se confrontaron en general, y a las cuales se ha hecho referencia anteriormente. Los trabajos vinculados al diagnóstico de la industrialización constituirán el insumo fundamental de esta sección del Programa.

A continuación se expondrían los lineamientos básicos de una estrategia orientada a recuperar el crecimiento económico en forma compatible con una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza. Tales lineamientos constituirían un marco de referencia para la acción de los diferentes agentes comprometidos en el esfuerzo de industrialización que se pretende alentar en la presente década, tomando debidamente en cuenta la diversidad de situaciones que caracteriza al nivel de industrialización alcanzado por los distintos países latinoamericanos y caribeños.

Luego se abordarían las políticas sectoriales propiamente dichas, considerando los nexos entre las políticas macroeconómicas y las políticas de promoción y fomento industrial, de modernización tecnológica y de creación de empleo productivo, así como sus principales instrumentos de política. El planteamiento será completado con sugerencias sobre algunos procedimientos que permitan viabilizar la concertación sectorial entre el Estado, los empresarios, la comunidad científica y los trabajadores.

En la siguiente sección del Programa se someterían a consideración de los gobiernos, las sugerencias y propuestas vinculadas con la cooperación e integración regional, las que

constituyen un requisito imprescindible para hacer frente a la formación de bloques de comercio entre los países desarrollados, a las transformaciones tecnológicas en curso, y a la necesidad concomitante de aglomerar recursos y mercados para poder mejorar la participación de América Latina y el Caribe en la división internacional del trabajo emergente.

El Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización deberá identificar aquellas inversiones estratégicas que den lugar a efectos multiplicadores de modernización, al mismo tiempo que refuercen los vínculos y las interdependencias entre las economías de la región. Un último componente del Programa estaría referido al análisis de las alternativas de financiamiento de la industrialización, incluyendo los correspondientes aspectos institucionales.

Un eventual Plan de Acción sobre Industrialización debería contemplar:

- i compromisos de los gobiernos respecto de sus acciones futuras en esta materia, considerando de manera muy especial el requisito de que las políticas de los países incluyan como un componente fundamental la variable de la integración;
- ii mandatos específicos para poner en marcha las iniciativas contenidas en el programa que se ha descrito anteriormente, incluyendo las recomendaciones para la acción de los organismos regionales;
- iii un planteamiento sobre las alternativas para materializar la ejecución de los proyectos industriales de integración, incluyendo los aspectos de su financiamiento. Se trata de examinar la conveniencia de proponer la constitución de algunos comités de acción, promover la creación de empresas multinacionales latinoamericanas o constituir grupos de trabajo para impulsar algunas iniciativas específicas;
- iv una propuesta sobre mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa de Industrialización.

2. El procedimiento de consulta con los gobiernos y los organismos regionales y subregionales.

Ampliando la cooperación que ya se viene realizando con ALADI, la

JUNAC y con el IICA, sobre temas específicos de la propuesta, se ha previsto la realización de reuniones especiales con los organismos regionales y subregionales de la integración (ALADI, JUNAC, SIECA y CARICOM), con el propósito de examinar la posibilidad de lograr contribuciones específicas adicionales de su parte, así como para recibir información sobre aquellos aspectos que están vinculados con los temas de la industrialización y de la cooperación regional en materia de desarrollo industrial, y que podrían articularse

con los demás componentes del Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización.

Los trabajos preparatorios enumerados anteriormente han originado un importante conjunto de ideas y propuestas que debe ser examinado en detalle por los gobiernos de América Latina y el Caribe.

La Secretaría Permanente considera que es necesaria una discusión amplia de las propuestas mencionadas anteriormente con los responsables de la política industrial de los gobiernos latinoamericanos y caribeños, lo que permitirá además

enriquecer el documento con las sugerencias que se recojan en esa ocasión.

A estos efectos, se llevará a cabo una serie de reuniones y consultas con expertos gubernamentales, las que culminarían, por último, en la reunión preparatoria que antecede a la Conferencia Regional sobre Industrialización. De esta manera, se daría también cumplimiento al mandato contenido en el Artículo 8 de la Decisión N° 294 del Consejo Latinoamericano.

Notas

1 Véase CEPAL (1990): Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, (LC/L.548), Santiago de Chile.

2 Véase CEPAL: Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1988; Santiago de Chile, diciembre de 1989.

3 Véase de nuevo CEPAL: Transformación productiva con equidad; op. cit.

4 Los documentos que amparan estas investigaciones serán publicados próximamente dentro de la Serie Estudios de Desarrollo.

5 Véase SELA: Desafíos de la política industrial latinoamericana hacia fin de siglo; Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

6 La asociación con el tamaño de los mercados propios resulta evidente. Incluso el Brasil, de lejos la mayor unidad económica nacional de América Latina, representa bastante menos de un décimo de la dimensión de la economía norteamericana.

7 Véase SELA (1989): La concertación industrial y tecnológica en América Latina y el Caribe; (SP/CL/XV.O/DT N° 7), y SELA (1989): Tecnología y Desarrollo, (SP/CL/XV.O/DT N° 6).

8 Véase SELA (1990): El financiamiento de la industria en América Latina, (SP/CL/XVI.O/DI N° 1).

9 Los países objeto de la investigación han sido Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

10 Véase SELA: Evaluación de la Tercera Conferencia General de la ONUDI, (SP/CL/XVI.O/DI N° 2).

Propuesta de América Latina y el Caribe para una solución del problema de su deuda externa

Con la asistencia de los representantes de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se realizó, en Caracas (Venezuela) la Conferencia Regional sobre Deuda Externa que sesionó, a nivel técnico, del 18 al 19 de junio, y en su fase ministerial, del 21 al 22.

A continuación se transcriben las dos resoluciones emanadas de la Conferencia: la primera es la Propuesta de América Latina y el Caribe para una solución al problema de su deuda externa y la segunda se refiere a las medidas acordadas para instrumentar la propuesta, acompañada del respectivo Plan de Acción Regional.

RESOLUCIÓN I

La Conferencia Regional sobre Deuda Externa reunida en Caracas, Venezuela, los días 18 al 22 de junio de 1990,

Resuelve:

Unico: Aprobar la "Propuesta de América Latina y el Caribe para una Solución del Problema de su Deuda Externa", que se anexa.

I. INTRODUCCION

1. No hay futuro para América Latina y el Caribe sin desarrollo económico. La crisis actual castiga duramente los niveles de vida de la población, marginando cada vez mayores sectores y constituye una amenaza para su crecimiento económico futuro. En muchos países está en juego no sólo la estabilidad de los regímenes democráticos sino la subsistencia de un sistema de convivencia social y su propia viabilidad como naciones. Los Gobiernos de América Latina y el Caribe han reiterado su decisión de cumplir el compromiso con sus propias naciones de impulsar el desarrollo para asegurar la paz y la prosperidad de sus pueblos y con ello crear también un ambiente económico que permita atender sus obligaciones externas.

2. La crisis del endeudamiento externo ha convertido a la década de

los ochenta en el decenio perdido para el desarrollo de la región. La situación externa, caracterizada por el elevado servicio de la deuda externa y con limitado acceso al financiamiento externo fresco, ha agravado los complejos desequilibrios estructurales que caracterizan a la región, en particular en lo relativo a los bajos niveles de inversión, el serio deterioro de los salarios reales, la declinación del producto medio por habitante y el incremento sostenido de la inflación. Desde 1982 hasta finales de 1989, América Latina y el Caribe habrán transferido a los países industrializados cerca de 250 mil millones de dólares por concepto de servicio de la deuda. A pesar de este enorme drenaje de recursos al mundo desarrollado la deuda regional habrá crecido, en el mismo período, aproximadamente en 100 mil millones de dólares. Se estima que la deuda externa total de América Latina y el Caribe ascendió, hasta 1989, a cerca de 434 mil millones de dólares, monto que representa el 300 por ciento del valor de las exportaciones realizadas por el conjunto de nuestros países en dicho año y significa el 51 por ciento del Producto Bruto regional. A esta transferencia se ha sumado la inestabilidad que generan los desequilibrios macroeconómicos de las economías industrializadas, su creciente proteccionismo, el progresivo deterioro de los términos del intercambio y las permanentes y agotadoras negociaciones de la deuda externa.

3. Han sido múltiples los esfuerzos de los acreedores por enfatizar las diferencias, especificidades y características propias de la deuda externa de los distintos países que conforman América Latina y el Caribe, para poder dar sustento al tratamiento bilateral del problema. Si bien es cierto que la dimensión, estructura, origen y fuentes de financiamiento de cada una de las deudas de los países son distintas, también es verdad que no existen bases sólidas para distinguir entre las diversas subregiones o entre los diferentes países o grupos de países en lo que se refiere al peso relativo del endeudamiento y a las consecuencias que el mismo ha ocasionado en la totalidad de la región. La remesa de recursos financieros al exterior, por concepto del

servicio de la deuda externa, ha afectado a todos los países en cuanto a su incidencia negativa sobre los ritmos de inversión, crecimiento, desequilibrios fiscales y desajustes macroeconómicos, presiones inflacionarias, transferencias netas de recursos, dificultades en mantener niveles adecuados de importaciones y en particular sobre los niveles de vida de sus poblaciones.

4. La presente propuesta toma en consideración las dificultades confrontadas por América Latina y el Caribe como resultado de la situación de la deuda externa. En tal sentido, enfoca el problema y su solución de acuerdo a los diferentes tipos de deuda, lo que permite incorporar a todos los países y reflejar sus intereses en lineamientos concertados de acción en materia de deuda externa.

5. Transcurridos ocho años desde el estallido de la crisis del endeudamiento, todos los actores involucrados en el problema comienzan ahora a reconocer que la deuda es impagable bajo las actuales condiciones. Los fracasados intentos de arreglos definitivos obtenidos en este período con los bancos comerciales y el castigo de las carteras así lo reflejaron. Esta imposibilidad de pagar ha llevado a los países de la región a realizar a título individual continuas renegociaciones limitadas en cuanto a su alcance y a aceptar resultados insuficientes. Por parte de América Latina y el Caribe ha privado la acción individual sobre la colectiva. Aun cuando, en determinados casos, pueden haberse obtenido resultados favorables, a nivel regional la situación se deterioró, en la medida en que la deuda creció y los problemas se agravaron. Esta experiencia demuestra la necesidad de emprender un nuevo esfuerzo sobre bases concertadas a nivel regional orientado a lograr soluciones estables y justas al problema del endeudamiento externo.

6. Asimismo, la experiencia indica que la instrumentación de los programas de ajuste y los criterios de condicionalidad vinculados con el tratamiento ortodoxo de la deuda externa regional, en la mayoría de los casos han sido contradictorios con los objetivos de desarrollo de nuestros países y han ocasionado un alto costo económico, social y político,

como lo demuestra el retroceso de todos los indicadores sociales en la región, así como las tensiones que han afectado a varios países, poniendo en peligro la estabilidad del sistema democrático.

7. América Latina y el Caribe no rechazan la necesidad de ajustes y reformas estructurales en sus economías y políticas de desarrollo. Existe la conciencia de que sin una modernización del aparato productivo la región no podrá insertarse en un mundo altamente competitivo, a la vez que reiniciar la senda del desarrollo. Corregir los desequilibrios macroeconómicos, controlar la inflación y reducir los déficit fiscales, constituyen esfuerzos que América Latina y el Caribe han venido efectuando a lo largo de la década. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos esfuerzos se han visto seriamente menoscabados y en algunos casos anulados por un entorno económico externo adverso, fuera de nuestro control. En el futuro, los desequilibrios económicos deberán ser corregidos de acuerdo con los objetivos, criterios e intereses de los países de la región y no a costa del sacrificio del desarrollo y bienestar de su población. Las reformas y ajustes económicos exigen como condición necesaria, la reducción de la transferencia de recursos para servir la deuda, lo que permitiría canalizarlos hacia la instrumentación de sus programas de desarrollo, e implica también un cambio radical en los conceptos actuales de condicionalidad.

8. La presente propuesta de América Latina y el Caribe se basa principalmente en la premisa de que no hay solución al problema de la deuda externa de la región sin una reducción sustancial del monto de la deuda y su servicio, que lleve a una drástica disminución de la transferencia de recursos al exterior. En este sentido, el vínculo entre el saldo y el servicio de la deuda y la capacidad de pago de cada país constituye un criterio fundamental para la solución duradera del problema del endeudamiento externo.

9. América Latina y el Caribe postulan la necesidad de un esfuerzo conjunto y una solución concertada al problema del endeudamiento externo. De la misma surgirán

beneficios tanto para los países deudores como para los acreedores, los que verán reanimada la producción, las exportaciones y el empleo como efectos inmediatos. La presente propuesta incorpora una serie de elementos que reflejan las realidades económicas, políticas y sociales derivadas del problema de la deuda externa, e invita a reconocer la corresponsabilidad de todas las partes involucradas y a encontrar una solución equitativa y definitiva. Desaprovechar esta oportunidad ahora, conducirá irremediamente a posiciones radicales, con costos muy elevados para ambas partes y confrontaciones que hemos evitado en el pasado y que no deseamos en el futuro.

10. La aplicación de los elementos fundamentales de la presente propuesta, al derivar en un alivio sustancial respecto a sus compromisos externos, tendría como consecuencia una nueva viabilidad política, económica y social de los países de la región, a la vez que posibilitaría la canalización regular y predecible de recursos para el desarrollo. Otro nuevo ingrediente que surgiría como resultado de la concertación, se refiere a la credibilidad, hoy inexistente, con respecto al cumplimiento futuro del servicio de la deuda por parte de América Latina y el Caribe.

11. Desde el inicio de la crisis de la deuda, América Latina y el Caribe han planteado de manera reiterada el carácter político del tema y la necesidad de que, sobre la base del principio de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores, se logre una solución justa, equitativa y duradera del problema. La Conferencia Económica Latinoamericana de Quito de 1984 y el Consenso de Cartagena son hitos en la conformación de una posición conjunta de la región que hoy se concreta en la presente Propuesta.

II. PRINCIPIOS BASICOS

12. Los propósitos de la presente iniciativa consisten en reducir significativamente la transferencia de recursos financieros al exterior; revertir progresivamente la tendencia observada en la década pasada, en virtud de la cual la región se convirtió en exportadora de capitales, a fin de

obtener financiamiento externo fresco destinado a la ejecución de proyectos de inversión; y, corregir la situación de altos niveles de endeudamiento externo, con el propósito de lograr la estabilidad económica y financiera necesaria para retomar la senda del desarrollo económico y social. Esta es condición indispensable para que América Latina y el Caribe puedan crecer, elevar los deprimidos niveles de inversión e importaciones, expandir y diversificar las exportaciones, modernizar el aparato productivo, recuperar el dramático rezago social, asegurar el bienestar de sus pueblos y normalizar sus relaciones con los mercados financieros internacionales. Es imprescindible que, en la presente década, la región defina, en función de los crecientes desafíos internos y los rápidos y profundos cambios en el escenario internacional, una identidad propia y autónoma, que le permita defender con eficacia sus intereses y derechos, fortalecer y consolidar el sistema democrático y mejorar su participación en la economía internacional.

13. Los siguientes principios constituyen el núcleo central de la posición latinoamericana y caribeña en materia de deuda externa:

- a) El endeudamiento externo trasciende el marco económico-financiero para constituirse en un problema de dimensión política que afecta la estabilidad y la seguridad regional.
- b) La urgente necesidad para la región de retomar la senda del desarrollo económico y social. Para tales efectos es imperativo un crecimiento promedio real de las economías, al menos similar al obtenido en las décadas del 60 y del 70, del 6% anual, lo que significa una importante elevación en las deprimidas tasas de inversión de la región.
- c) La necesidad de lograr una transferencia neta positiva de recursos hacia la región. Para la consecución de tal objetivo, dentro del conjunto de los esfuerzos requeridos para reactivar el desarrollo, incrementar el ahorro interno regional, expandir las exportaciones y el acceso a nuevos recursos financieros tanto de la banca comercial, organismos financieros multilaterales, inversión extranjera directa y fondos

provenientes de países industrializados superavitarios es indispensable una reducción significativa de la deuda y de su servicio. A tales efectos se contemplan disminuciones tanto del valor nominal del principal como la fijación de techos en las tasas de interés.

d) La necesidad de enfocar el problema de la deuda y su solución refiriéndose a los distintos tipos de deuda: con la banca comercial, con los gobiernos acreedores, con los organismos financieros multilaterales, y por último, la deuda intrarregional.

e) El reconocimiento de la responsabilidad de las partes involucradas en la búsqueda de una solución equitativa y definitiva al problema del endeudamiento externo.

f) Los objetivos de desarrollo, la capacidad de pago y el valor de mercado de la deuda de cada país constituyen criterios fundamentales para la solución duradera al problema del endeudamiento externo.

g) Una particular atención deberá asignarse en el curso de las negociaciones al otorgamiento de un tratamiento especial y prioritario a los países de menor desarrollo relativo de la región.

h) La necesidad de reforzar la unidad y solidaridad en materia de deuda externa en el marco del SELA como el foro político y técnico de coordinación y concertación regional en esta materia.

III. ELEMENTOS PRINCIPALES

14. La comunidad internacional acepta hoy la necesidad de reducir el valor nominal y el servicio de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe para lograr una solución duradera al problema del endeudamiento que permita la reactivación de su desarrollo. Un paso importante en esta dirección, lo constituyen las iniciativas y medidas encaminadas a reducir el monto y el servicio de la deuda o aliviar la carga de la deuda de los países de la región.

15. El marco de solución contenido en la propuesta regional enfoca el problema refiriéndose a los diferentes tipos de deuda de mediano y largo plazo: con la banca comercial, con los gobiernos acreedores, con los organismos financieros multilaterales

y, por último, la deuda intrarregional.

16. La presente propuesta contiene principios y elementos que constituyen lineamientos concertados de acción en materia de deuda externa para los países de América Latina y el Caribe, destinados a facilitar una acción regional frente a los acreedores de acuerdo a modalidades operativas a definirse oportunamente. Tales lineamientos se aplicarán en un contexto de negociación caso por caso, que tome en cuenta las individualidades de cada país de la región, permitiéndose flexibilidad en cuanto a las medidas específicas relativas al logro de los principios, objetivos básicos y elementos principales contenidos en esta iniciativa.

17. No obstante la reducción de la carga actual del endeudamiento externo, que se generaría a través de esta propuesta, las metas de crecimiento regional podrían verse fortalecidas al ser apoyadas con recursos adicionales continuos y previsibles, tanto de la banca comercial, organismos financieros internacionales, inversión extranjera directa y fondos provenientes de países industriales superavitarios, que permita una transferencia neta positiva para la región.

Objetivo central

18. El desafío actual de América Latina y el Caribe, como ya se mencionó, consiste en retomar la senda del desarrollo económico, atendiendo el dramático rezago social que ha caracterizado a los años ochenta y las tendencias negativas que se perfilan para la presente década. Para tales efectos, América Latina y el Caribe necesitarán un crecimiento promedio real de sus economías semejante al obtenido entre 1961 y 1980 del 6 por ciento anual. Entre 1981 y 1989, la región creció a niveles inferiores al 1.5 por ciento y en los últimos años han sido menores al 1 por ciento. Para lograr nuevamente ritmos históricos de crecimiento del conjunto de estos países la limitante principal es el insuficiente financiamiento externo. A tal efecto se han realizado análisis detallados por parte de la Secretaría Permanente del SELA acerca de la posible evolución de dichas fuentes de financiamiento, concluyéndose que la

brecha existente no se podrá colmar, por lo menos en el mediano plazo, bajo supuestos de obtener volúmenes importantes de dinero fresco, caídas drásticas en las tasas de interés, inversiones extranjeras directas, reactivación significativa del comercio, retorno de capitales expatriados o mayores sacrificios en el consumo interno.

Reducción de las transferencias

19. Los análisis anteriores llevan a sugerir que para que la región pueda retomar la vía del crecimiento, es necesario reducir las transferencias regionales a una cuarta parte de los montos que actualmente remite al exterior, equivalentes en realidad al 4 por ciento del producto interno bruto regional y así podrá liberar recursos necesarios, que junto con niveles adecuados de ahorro interno y un previsible limitado ahorro externo, permitan sustentar el empleo y el crecimiento futuros. Para estos objetivos, según análisis realizados por las Secretarías de CEPAL y el SELA, se considera necesario reducir al 25 por ciento el monto actual de las transferencias por concepto de servicio de la deuda, para lo cual existen varias alternativas¹. Una posibilidad consistiría en una reducción combinada del valor del principal y de las tasas de interés en montos tales que los pagos no excedan el 25 por ciento de las transferencias actuales.

A. DEUDA CON LA BANCA COMERCIAL

20. La propuesta regional para reducir significativamente la transferencia de recursos al exterior, se basa en la concertación de acciones con respecto a: (i) una disminución del valor nominal del principal de la deuda; (ii) una tasa de interés fija inferior a la del mercado; (iii) la sustitución de la totalidad de las acreencias de mediano y largo plazo con la banca comercial, por la emisión de nuevos instrumentos de larga maduración con valor garantizado (bonos); y (iv) la introducción de modificaciones en las regulaciones bancarias tendientes a facilitar tales mecanismos.

Reducción del Principal

21. Atendiendo a las distintas situaciones de cada país, el valor nominal de la totalidad del principal de la deuda de mediano y largo plazo con la banca comercial se reducirá en un monto sustancial, teniendo en cuenta el valor de la deuda en el mercado secundario, sus objetivos de desarrollo y su capacidad de pago.

22. El pago del servicio de la deuda en mora, recibirá un tratamiento semejante al indicado en el párrafo anterior.

Bonos de Largo Plazo

23. Los nuevos títulos de la deuda, serían emitidos por el valor de la deuda nominal descontada. Tales títulos consistirían en bonos de larga maduración que cubrirán toda la deuda a la fecha de corte y cuyos plazos de vencimiento serán de al menos 35 años². La cancelación de los bonos se efectuaría al vencimiento de los plazos, salvo que los países deudores expresasen su intención de redimirlos anticipadamente.

Garantías

24. Los bonos serían garantizados, en cuanto al pago del capital, por los propios países emisores a través de la constitución de un fondo destinado a amortizar dichos instrumentos a su vencimiento, o en fecha anterior, a opción del país emisor.

25. Cada país deudor emisor constituiría su propio fondo de garantía, o participaría en un fondo fiduciario creado para tal propósito en el Banco Interamericano de Desarrollo o en las instituciones financieras subregionales, aportando depósitos anuales que inicialmente corresponderían a no más del 1 por ciento del valor de los bonos³.

26. Se entiende que la garantía se extiende a aquellos instrumentos que representan una reducción en el valor nominal de la deuda. Para el flujo de dinero fresco se recomienda que éste no dependa de garantías a fin de favorecer cuanto antes el regreso a los mercados voluntarios.

Rendimiento de los Bonos de Largo Plazo

27. Los bonos devengarían una tasa de interés fija, inferior a la de mercado, a ser negociada. Es necesario contar con tasas de interés fijas, de otra forma, alzas en las mismas anularían el beneficio obtenido mediante la reducción del valor nominal de la deuda.

Soluciones Alternativas o Complementarias

28. Aquellos países que no encuentren la propuesta general adecuada a sus características, explorarán formas alternas o complementarias con la banca comercial, entre otras: recompras directas en efectivo, dinero fresco, conversión de deuda en capital, canje de deuda por bonos a largo plazo con tasa de rendimiento fluctuante, todo esto dentro del objetivo principal de asegurar un flujo adecuado de recursos que garantice altas tasas de crecimiento económico y mayores niveles de bienestar social.

Regulaciones Bancarias

29. El esquema anterior se vería facilitado en la medida en que las disposiciones establecidas en los países acreedores para regular las operaciones bancarias y financieras se adecuaron para permitir un tratamiento contable y fiscal, que estimule de manera efectiva la participación de la banca comercial, acorde con los mecanismos de la propuesta. Las medidas a ser negociadas y eventualmente adoptadas por parte de los gobiernos de los países acreedores, son las siguientes:

- a) Permitir a los bancos absorber contablemente, en diez años, las pérdidas resultantes de su participación en operaciones de reducción de deuda, a diferencia de las disposiciones actuales que imponen el registro en un año de dichas pérdidas. La aplicación de esta medida tiene como precedente en los Estados Unidos, el tratamiento concedido a los agricultores en situaciones adversas.
- b) Si bien sería deseable una mayor coordinación y armonización por parte de los países acreedores en

cuanto a los aspectos contables y regulatorios para incentivar la participación de la banca en el esquema planteado en la presente propuesta, existen divergencias importantes, tanto conceptuales como operativas, en las regulaciones de los principales países acreedores, lo que pudiera requerir enfoques distintos según la fuente de financiamiento, por ejemplo:

i. En países de Europa y Canadá donde se han efectuado significativos niveles de aprovisionamiento, con altos estímulos fiscales previamente otorgados para tales reservas, deberían ser mantenidas tales concesiones para aquellos bancos que participen en esquemas de reducción de deuda y de su servicio, o efectúen un aporte sustancial de nuevo financiamiento.

ii. En países donde se han concedido limitados o nulos estímulos para aprovisionamientos, corresponderá adoptar una política diferencial para los niveles de reservas requeridas, con niveles mayores aplicados a bancos acreedores de la región no participantes en esquemas de reducción de deuda y de su servicio o en la concesión de nuevos fondos. Este mecanismo es particularmente relevante para los Estados Unidos.

iii. En el caso de Japón, se requiere mantener la flexibilidad actual que permite a los bancos de ese país su participación en esquemas de reducción de deuda, así como continuar proporcionando incentivos fiscales para estimular acciones en tal sentido.

c) Las disposiciones regulatorias contables y fiscales de los países acreedores debieran ser lo más claras y transparentes posibles, a fin de facilitar los procesos de negociación de reducción de la deuda y su servicio.

d) En caso que la banca comercial eludiera su responsabilidad en la solución al problema de la deuda, podría evaluarse la opción de aplicar el Artículo VIII 2 (b) del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, para autorizar controles de cambio para la remisión del pago de intereses al exterior por parte de los países deudores, implicando un nivel apropiado de reducción del servicio de la deuda que libere recursos para el crecimiento,

en el contexto de los programas acordados entre el FMI y los países deudores.

Cambios en las Cláusulas de los Contratos de Préstamo

30. La eliminación de las cláusulas que impiden a los Estados recomprar directamente sus propias deudas y una mayor flexibilidad de las cláusulas bancarias, incluyendo la dispensa general de las relativas a distribución de pagos (sharing of payments), igualdad de rango y prelación de pagos (pari-passu) y la correspondiente a las obligaciones de no otorgar tratamiento preferencial a ningún banco en detrimento de los demás (negative pledge), reducirán la complejidad y demoras en los arreglos de cada país con la banca comercial.

31. Diversas cláusulas contractuales han sido objeto de aplicación e interpretación en ocasiones perjudiciales para los países deudores, no permitiéndoles contar con la flexibilidad necesaria en las negociaciones de reducción de la deuda y su servicio. Por lo tanto, la eliminación o modificación sustancial de muchas de ellas, en adición a las indicadas en el párrafo 34, parecería ser un elemento fundamental para futuros arreglos.

32. La experiencia de los últimos años ha venido señalando las diferentes dispensas de cláusulas contractuales en casos concretos que se han logrado con la banca comercial para realizar operaciones de conversión de deuda bajo las diferentes modalidades o menú de opciones empleados por los países de la región, lo que confirma la posibilidad de flexibilización de dichas cláusulas, en los términos planteados en la presente propuesta.

Instrumentos de Mercados de Capital. Deuda Privada no Bancaria

33. En el caso de las emisiones de bonos a mediano plazo, si bien se respetarían los términos originales de estos instrumentos, un país emisor podría necesitar refinanciamiento para el servicio de la deuda respecto a estos bonos. Estos refinanciamientos podrían ser más rápidamente

obtenidos en tanto tuvieran el apoyo o garantía de las agencias de crédito a la exportación, gobiernos acreedores o instituciones financieras multilaterales.

B. DEUDA OFICIAL CON GOBIERNOS ACREEDORES

34. Las negociaciones entre los gobiernos acreedores y los países deudores de América Latina y el Caribe, debieran dirigirse hacia el logro de un resultado coincidente con los requerimientos objetivos de los países deudores de la región de reducir significativamente las transferencias de recursos al exterior y de incrementar los nuevos recursos con el fin de alcanzar la tasa de inversión requerida. Es imprescindible que las negociaciones en el Club de París se caractericen por una nueva flexibilidad, que incluya reducciones sustanciales del monto de la deuda; y, reformule las excesivas exigencias y requisitos de condicionalidad que actualmente se imponen a los deudores en el marco de las reprogramaciones. El punto de partida sería, tomando como base las opciones de Toronto acordadas en la XIV Conferencia Cumbre de Países Industrializados, celebrada del 19 al 21 de junio de 1988, para la reestructuración de la deuda oficial de los países africanos de bajos ingresos al sur del Sahara, ajustarlas a las realidades de los países deudores de la región. En este contexto debiera asegurarse que la Comunidad Internacional automáticamente otorgue los mismos términos de Toronto ofrecidos a los países africanos al sur del Sahara, a aquellos países de América Latina y el Caribe que califiquen para ello. Como se recordará, dichas opciones consisten en las siguientes alternativas: (a) cancelación contable parcial de obligaciones del valor nominal de la deuda, (b) tasas de interés de carácter concesionario, y (c) períodos de reembolsos más largos. No se excluye la condonación de montos sustantivos de la deuda bilateral.

35. Otros acuerdos concretos adicionales a ser establecidos en el marco del Club de París, se refieren a lo siguiente: (a) reestructurar para todos los deudores la totalidad de la deuda previamente reescalada, (b) extender la fecha de corte ("cut-off

date"), (c) eliminar los intereses de mora vencidos y reducir los que estén en vencimiento, (d) establecer como criterio para la reestructuración de la deuda el comportamiento de las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe, por el efecto negativo de las restricciones comerciales, para determinar la capacidad de pago, (e) reducir los pisos de las tasas de interés del Consenso de la OCDE, (f) restablecer la plena cobertura de los créditos a la exportación, (g) cuando un país deudor por la situación económica interna o de balanza de pagos suspenda sus pagos al exterior e inicie un proceso de renegociación, no deberán alterarse las condiciones ni suspenderse la cobertura de seguro de crédito a la exportación, y (h) rebajar el costo de la cobertura del seguro de crédito a la exportación.

36. Los países acreedores deberán adecuar las disposiciones legislativas y administrativas, así como los acuerdos y entendimientos pertinentes a fin de permitir el funcionamiento de la mecánica operativa descrita y en particular, se recomienda que los países acreedores flexibilicen su *modus operandi*, a fin de permitir la reestructuración de proyectos específicos.

Asistencia Oficial para el Desarrollo

37. Los países acreedores, al conceder fondos de Asistencia Oficial para el Desarrollo hacia América Latina y el Caribe, procurarán: (a) otorgar nuevos recursos concesionales en montos significativos; (b) sustituir su asignación de empréstitos por donaciones, al menos, durante la presente década; (c) acordar un ajuste retroactivo en los términos de los préstamos concedidos para convertirlos ya sea en donaciones o en préstamos en términos más concesionales que los actuales; (d) canalizar parte de la Asistencia Oficial para el Desarrollo en la forma de una sustitución de las acreencias a países deudores sujetos a la aplicación de tasas de mercado en los organismos financieros internacionales, incluyendo a las microeconomías caribeñas que sufren el impacto de la graduación.

38. Los países de la región que contribuyen con recursos a la Asocia-

ción Internacional de Fomento, realizarán las acciones del caso a efectos de lograr que tales aportes contribuyan al financiamiento de proyectos a los países de América Latina y el Caribe que resulten elegibles para la obtención de recursos de la AIF.

C. DEUDA CON ORGANISMOS FINANCIEROS MULTILATERALES

1. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

39. Las negociaciones con los gobiernos de los países acreedores deberán promover modificaciones sustanciales en las políticas y procedimientos de las instituciones financieras multilaterales indicadas a fin de que éstas: (a) aseguren un volumen suficiente de desembolsos nuevos para lograr transferencias netas positivas de recursos a los países de la región; (b) asuman una actitud positiva hacia un tratamiento de las deudas contraídas con tales organismos, que permita extender en la práctica los vencimientos actuales; (c) reafirmen su función de instituciones promotoras del desarrollo, evitando vulnerar ámbitos de exclusiva competencia de los gobiernos nacionales; y (d) cooperen con los países deudores apoyando sus propuestas en la negociación con la banca comercial.

40. En las anteriores negociaciones debería otorgársele un tratamiento especial y prioritario a aquellos países cuya deuda con los organismos financieros multilaterales represente un porcentaje alto, o cuando constituya un peso significativo de su deuda total, de forma tal que permita cumplir con el objetivo de revertir la transferencia negativa de recursos hacia tales instituciones, a través de la sustitución de la cartera actual a tasas de mercado de los países afectados, por una ampliación del financiamiento concesional.

41. Particular atención deberá asignarse en el curso de las negociaciones a corregir las políticas operativas de dichas instituciones con el fin de: (a) aliviar los criterios de condicionalidad para el otorgamiento de préstamos, respetando las prioridades establecidas en las políticas económicas y sociales de

los países de América Latina y el Caribe y eliminando la inconveniente práctica de la condicionalidad cruzada, (b) reducir sustancialmente la comisión de compromiso; (c) buscar fórmulas que atenúen la incertidumbre y reduzcan los riesgos cambiarios que implica trabajar con una canasta de monedas cuya posición varía permanentemente en el mercado internacional; (d) incrementar la relación entre el capital y el límite de las operaciones de crédito; (e) agilizar los procedimientos de aprobación y desembolso de los préstamos; y (f) flexibilizar los requerimientos de contrapartidas nacionales.

2. Fondo Monetario Internacional

42. El problema que plantean las obligaciones financieras en mora, por parte de diversos países deudores con el FMI, debe seguir siendo abordado bajo criterios constructivos que permitan corregir dichos atrasos. En tal sentido, el FMI debe considerar, además, nuevas formas de financiamiento a los países con severos problemas de balanza de pagos que los llevan a incurrir en atrasos en el pago de sus obligaciones para que puedan abandonar la categoría de inelegibles.

43. Debiera acordarse una asignación extraordinaria de Derechos Especiales de Giro con miras a apoyar, entre otros propósitos, operaciones de reducción de la deuda de los países en desarrollo. Asimismo, es imprescindible contar con un aumento de las cuotas en el FMI, superior al recientemente acordado y reducir el plazo estipulado para la próxima revisión de cuotas para antes de 1993, con el propósito de asistir en forma adecuada a las necesidades de los países de la región, a la vez que ampliar y flexibilizar el acceso a dichos recursos.

44. Debe darse una amplia consideración a las posibilidades de movilizar recursos existentes actualmente en el FMI que podrían dirigirse a apoyar esquemas de reducción de deuda. Entre ellos se encuentra la capacidad prestable no utilizada, recursos de oro inmovilizados, fondos del Acuerdo General de Préstamos y la posibilidad de ampliar la capacidad de endeudamiento de

los países en relación a sus cuotas actuales.

45. El cumplimiento de la condicionalidad del FMI requiere ser vinculado a las condiciones del entorno externo, a las características estructurales que se pretende resolver en el mediano y largo plazo y a las limitaciones políticas, sociales y administrativas presentes en los países de la región. Es ahora evidente que los criterios de condicionalidad deben orientarse a viabilizar el desarrollo.

IV. OTRAS ACCIONES COMPLEMENTARIAS A DESARROLLAR POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

D. VINCULO DEUDA-COMERCIO

46. Debe definirse un conjunto de criterios que vinculen de manera efectiva la renegociación y reducción de la deuda con los resultados de negociaciones bilaterales o multilaterales de comercio, de tal forma que se establezca un vínculo práctico entre la deuda y el comercio, el cual incide en la capacidad de pago. En especial se debe evitar que medidas aplicadas por países desarrollados en las esferas monetarias y financieras anulen o menoscaben los beneficios comerciales, actuales o futuros derivados de negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, en especial en el marco de la Ronda Uruguay.

E. DEUDA INTRARREGIONAL

47. Los elementos de la propuesta identificados anteriormente van al encuentro de una solución de fondo y duradera que puedan ser objeto de negociación con los acreedores internacionales. Paralelamente a estos esfuerzos dirigidos hacia afuera de la región, es fundamental resolver el problema que plantea la deuda intrarregional para muchos países de América Latina y el Caribe. A tal efecto, debe proseguirse el esfuerzo y la voluntad manifestada por los principales acreedores de nuestra propia región por reducir el monto de la deuda y su servicio. Esto a su vez le daría mayor credibilidad y sustento al planteamiento latino-

americano hacia el exterior y a nivel regional contribuiría al fortalecimiento del espíritu de solidaridad y cooperación regional.

48. Los criterios identificados hasta el presente para reducir la deuda intrarregional son coincidentes con los expuestos en los anteriores capítulos.

49. La aplicación de los mecanismos identificados en el marco del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) redundará en un sustancial alivio de la deuda intrarregional y su servicio. Tales mecanismos se refieren a:

- a) Reducción de Nivel de Deuda
- Compra de títulos de deuda con descuento
 - Conversión de deuda por inversión
 - Conversión de deuda a moneda local
- b) Reducción del Servicio
- Pago parcial o total de intereses con papel de deuda del país acreedor.
 - Compatibilidad entre el servicio de la deuda y la capacidad de pago del país deudor.
 - Concesión de plazos más largos ante la falta de pago.
 - Pago con exportaciones
 - Liquidación de deuda con moneda local

c) Club de Río

- Los países interesados podrían organizar, con carácter voluntario en base al tratamiento caso por caso, un proceso de negociación conjunta de un deudor con algunos de sus acreedores.

50. Dentro de los propósitos señalados en esta materia debe considerarse, además, frente a una flexibilización de los acreedores regionales, la preferencia para el pago de las deudas contraídas entre los países de la región.

51. Los elementos incorporados en el presente planteamiento para el tratamiento de la deuda con los organismos financieros multilaterales (párrafos 40 a 42) podrán considerarse en el ámbito de los organismos financieros subregionales, en los casos precedentes.

52. La flexibilidad establecida por parte del Grupo de Río en lo referente al tema de la deuda intrarregional, permite asimismo, plantear algunas modalidades que podrían ser incorporadas en el tratamiento del

tema:

a) Fortalecimiento de Intercambio Compensado

Vinculado a los acuerdos de reestructuración se definiría un programa de intercambio compensado que incluya un plan de pagos.

b) Programa de coinvertión

Los acuerdos de inversión industrial bilateral ofrecen la oportunidad de que en el marco de una coinvertión o empresa conjunta, se contabilice una parte de la deuda como la aportación que corresponda al país acreedor.

c) Asistencia Técnica

En los programas bilaterales de cooperación técnica, parte de la asistencia técnica podría asumirse como gasto de contrapartida por el país deudor y cargarse a éste como pago de su deuda.

d) Compras Gubernamentales

En la medida de lo posible, o en casos pertinentes, los países acreedores del Club de Río podrían establecer preferencias en sus compras gubernamentales en países deudores y los pagos serían financiados con mecanismos que impliquen el pago de deuda o simplemente contabilizarlos como tal.

RESOLUCION II

Los Representantes de los Estados Miembros del SELA, reunidos en la Conferencia Regional sobre Deuda Externa,

CONSIDERANDO:

Que ha sido aprobada por la Conferencia la "Propuesta de América Latina y el Caribe para una Solución del Problema de su Deuda Externa"; Que dicha Propuesta hace referencia a la deuda de mediano y largo plazo de la región con la banca comercial y otros acreedores privados, los organismos financieros multilaterales, los gobiernos acreedores y la deuda intrarregional;

Que es deseo de los países de América Latina y el Caribe buscar la cooperación entre todas las partes involucradas para lograr una solución justa, equitativa y duradera al problema de la deuda, con el reconocimiento de la corresponsabilidad, y la urgente necesidad para la región de

retomar la senda del desarrollo económico y social;

Que es necesario establecer un Plan de Acción a fin de desarrollar un conjunto de actividades por parte de los Estados Miembros que permitan lograr los objetivos señalados en la propuesta latinoamericana y dar seguimiento a las acciones que desarrollen los países de la región en materia de deuda externa;

RESUELVE:

1. Tomar de inmediato las medidas a su alcance para lograr la adecuada divulgación y promoción política de esta Propuesta.
2. Encomendar al Gobierno de Venezuela, en su calidad de anfitrión de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa, presentar la Propuesta Regional ante la Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los siete países industrializados, a celebrarse el próximo mes de julio en Houston, Estados Unidos de América.
3. Crear un Comité Ministerial de América Latina y el Caribe sobre Deuda Externa, ágil y flexible, abierto a la participación de todos los Estados Miembros interesados, con el propósito de ejecutar una acción concertada regional frente a los acreedores, dentro del marco establecido en la Propuesta de América Latina y el Caribe para una Solución del Problema de su Deuda Externa y su Plan de Acción Regional que se anexa y complementar la acción diplomática de los países.
4. El Comité Ministerial informará al Consejo Latinoamericano del SELA, a través de la Secretaría Permanente, sobre el resultado de sus gestiones.
5. Encargar a la Secretaría Permanente del SELA prestar el apoyo que sea necesario para el cumplimiento de los objetivos del Comité Ministerial de América Latina y el Caribe sobre Deuda Externa, incluyendo el de la divulgación y promoción de la Propuesta Regional.
6. Recomendar al Consejo Latinoamericano mantener bajo seguimiento permanente las acciones que surjan de la Propuesta Regional.
7. Solicitar a la Secretaría Permanente del SELA tomar contacto con la Secretaría del Club de Río

(Grupo de Río) a fin de convocar a una reunión de consulta sobre deuda intrarregional con los países interesados, los que podrían diseñar un marco de cooperación en dicho tema.

8. Propiciar el fortalecimiento del Programa Latinoamericano y Caribeño de Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia de Deuda Externa (PLATIDE), en especial mediante la realización periódica de seminarios regionales orientados al intercambio de informaciones y experiencias de los procesos de negociación y a fin de brindar apoyo directo a los Estados Miembros que soliciten asistencia técnica para el proceso de negociación de sus deudas. Para tales efectos insta al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a ampliar su apoyo financiero al PLATIDE y encomendar a la Secretaría Permanente del SELA realizar gestiones ante posibles fuentes de financiamiento adicional.

ANEXO PLAN DE ACCION REGIONAL

Complementariamente a las acciones de promoción y divulgación de la Propuesta Regional en los foros relevantes de carácter monetario y financiero internacional (Grupo de los 24, Comité Interino, Comité de Desarrollo, Asamblea Anual Conjunta del FMI y Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), en los de las Naciones Unidas (Grupo de los 77, Asamblea General, ECOSOC, UNCTAD y CEPAL), en el organismo hemisférico (OEA), en la CARICOM, en el GATT, la OCDE, el Commonwealth; y, en otras instancias pertinentes, se desarrollará una acción regional con relación a las diferentes categorías de acreedores. De manera particular será necesario establecer compromisos de trabajo entre las representaciones de América Latina y el Caribe en las instituciones financieras multilaterales (FMI, BIRF y BID) con la Secretaría Permanente del SELA, a fin de establecer un circuito técnico de apoyo mutuo.

1. Deuda con la Banca Comercial

Si bien la solución definitiva del problema de la deuda con la banca comercial requiere de una negocia-

ción directa con las instituciones correspondientes, no se puede desconocer la dimensión política del tema del endeudamiento y la indiscutible influencia de los gobiernos sobre la banca acreedora a través de las regulaciones contables y fiscales y los incentivos para la creación de reservas. Por consiguiente, la acción conjunta en este ámbito deberá constituir un paso importante hacia la concertación con la banca internacional.

Es necesario, por lo tanto, identificar acciones conjuntas, de carácter selectivo, dirigidas a los gobiernos de países industrializados en aspectos específicos relativos a la deuda comercial, orientadas a flexibilizar sus posiciones, lo que podrá tener un impacto favorable en los procesos de negociación con la banca comercial. Aparte de acciones conjuntas regionales orientadas a lograr modificaciones en el marco regulatorio y fiscal ya mencionadas, deberán identificarse otros aspectos específicos que tengan relevancia en las negociaciones con la banca comercial como: los temas de las garantías, de los recursos disponibles para reducciones de deuda, de cambios en las cláusulas de los contratos de préstamo y otros elementos que han sido claramente identificados en la Propuesta Regional.

2. Deuda Oficial con los Gobiernos Acreedores

La acción para el logro de los propósitos contemplados en la Propuesta Regional residirá en plantear en el seno del Club de París y en la OCDE, en reuniones expresas para tales fines, la posición regional por parte del Comité Ministerial de América Latina y el Caribe sobre Deuda Externa. Similares planteamientos se harán a los Cancilleres de los países de la Comunidad Europea en los encuentros que tengan con éstos los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de Centroamérica y Panamá. La misma acción será desarrollada por los países del SELA Miembros del Consejo de Ministros ACP-CEE y los Estados pertenecientes al Commonwealth.

3. Deuda con los organismos financieros multilaterales

El objetivo principal de América Latina y el Caribe en el ámbito del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, es el logro de transferencias netas positivas. A tales efectos, los esfuerzos de una acción concertada regional se dirigirán prioritariamente a apoyar a los países interesados en la reestructuración de su deuda con dichos organismos, así como a la modificación de las actuales políticas y procedimientos operativos de los mismos, en el sentido de reducir los costos financieros.

El planteamiento de América Latina y el Caribe respecto a este tipo de deuda se efectuará, al igual que frente a los anteriores acreedores, por intermedio del Comité Ministerial de América Latina y el Caribe sobre Deuda Externa. Las gestiones se encaminarán frente a los gobiernos de los países industrializados, dado su poder decisorio dentro de dichos organismos, ante los Presidentes y Director Gerente de las instituciones y a través de los Directores Ejecutivos de las sillas de la región.

4. Deuda Intrarregional

Por sus características y por el reconocimiento de la necesidad de fortalecer la cooperación regional, la deuda intrarregional a diferencia de los otros tipos de deuda, contará con una gestión más fluida a fin de adoptar principios y mecanismos de alivio aplicables a las diferentes acreencias por parte de los distintos actores involucrados. Esto a su vez le dará mayor credibilidad y sustento al planteamiento latinoamericano hacia el exterior.

Existen variadas experiencias regionales de arreglos satisfactorios entre deudores y acreedores que podrían ser examinadas en profundidad, al igual que los elementos incorporados en la materia dentro de la Propuesta. De conformidad con lo dispuesto en la Resolución II relativa a la celebración de una Reunión de Consulta para examinar este tema, se solicita a la Secretaría Permanente del SELA obtener la colaboración de diversos organismos regionales y subregiona-

les con experiencia y competencia en la materia tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), el Instituto para la Integración de

América Latina (INTAL), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el

Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), el Fondo Andino de Reservas (FAR) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Notas

- | | | |
|--|---|--|
| <p>1
Ver estudio conjunto CEPAL/SELA "Crecimiento Económico y Endeudamiento Externo en América Latina y el Caribe: La propuesta de Reducción de la Deuda de la Secretaría Permanente del SELA en contraste con un financiamiento externo restringido". Abril de 1990.</p> | <p>2
Estudios de la Secretaría Permanente del SELA muestran que con un depósito del 1% anual a una tasa de interés de sólo el 5.2% en un período de 35 años, sería suficiente para amortizar en su totalidad el vencimiento de los bonos que se emitieran en base a una reducción del 50% de su valor nominal.</p> | <p>3
Ver nota anterior.</p> |
|--|---|--|

Las perspectivas de la economía internacional y su impacto en América Latina

Ignacio Basombrío

Director de Relaciones Económicas del SELA. Los criterios expuestos en el presente documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

Introducción

Es propósito del presente documento realizar un conjunto de reflexiones acerca de los desarrollos recientes y las perspectivas de la economía internacional y la manera en que la región latinoamericana participa en el proceso de cambios que se producen tanto en los ámbitos económicos y financieros como en los relativos al desarrollo tecnológico y de los sistemas productivos y de gestión administrativa.

Se ha procurado en el enfoque del documento identificar algunos temas sustantivos que resultan importantes para los sectores productivos y empresariales. Ello en razón que las características centrales que se observan en la presente coyuntura otorgan una especial importancia a la capacidad de respuesta del sector empresarial, frente a las nuevas realidades y desafíos que se presentan en el escenario internacional. En el documento se analizan i los principales indicadores macroeconómicos correspondientes a los países altamente industrializados en el período 1990-91, con el propósito de establecer criterios sobre cuál es el entorno en el cual la economía latinoamericana podría encontrar un ambiente más propicio para iniciar una etapa caracterizada por la recuperación de su capacidad de crecimiento; ii algunas de las principales modificaciones que podrían registrarse en la economía mundial como resultado, entre otros factores, del proceso de innovación tecnológica; y, iii las principales preocupaciones que, desde el punto de vista gerencial y empresarial, deben ser tomadas en consideración por los

países de la región latinoamericana con el propósito de contribuir eficientemente a procesos dinámicos de modernización y transformación del aparato productivo, que mejoren la presencia regional en la economía mundial y aumenten su capacidad de competencia.

I. Las tendencias económicas de los países industrializados

Una primera y necesaria reflexión que debe efectuarse al abordar este tema se relaciona con la teoría de la locomotora, en virtud de la cual una mejora sustancial en la evolución económica de los países altamente industrializados provoca, como efecto secundario, una recuperación en las economías de los países en desarrollo. La experiencia acumulada en la década pasada indica que tal teoría no se refleja en los hechos. Muy por el contrario, en lo que respecta a las naciones industrializadas fue posible observar un comportamiento con signo positivo de indicadores tales como el comercio, la producción de bienes y servicios, el nivel de empleo y el fortalecimiento de la capacidad innovativa y administrativa. En cambio, en las naciones en desarrollo y, singularmente en América Latina, los resultados fueron adversos y se resumen en la dramática expresión de la década perdida, en la cual se sintetiza la frustración derivada de los retrocesos experimentados no sólo en términos económicos y financieros sino, además, en el área social y, sobre todo, en las posibilidades de lograr, a nivel regional, una creciente capacidad de competencia en la compleja economía internacional. Esta primera reflexión resulta importante en la medida en que el fenómeno de la interdependencia tiene, desde la perspectiva latinoamericana, características diferentes de las que se observan en el mundo industrializado. En efecto, el potencial económico, la capacidad innovativa, la presencia en el comercio internacional, la disponibilidad de recursos financieros, constituyen factores que determinan el grado de influencia y, por tanto, de capacidad negociadora de las diferentes naciones y agrupaciones de países en el marco de la economía internacional. En la medida en que existe una

marcada asimetría, como resultado de los niveles diferentes de avance económico y de capacidad de generación de tecnología e iniciativas empresariales entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo, el fenómeno de la interdependencia, a pesar de ser un hecho evidente e importante para establecer estrategias de relacionamiento internacional, no trae consigo de manera automática un cambio en sentido positivo para las naciones en desarrollo. Estas requieren definir programas económicos realistas, estimular el ahorro y la inversión interna para potenciar su desarrollo productivo y lograr, de esta forma, tener mejores capacidades para ingresar en el circuito financiero internacional y, por tanto, utilizar de manera más adecuada las oportunidades que pueden derivarse de una economía que se internacionaliza de manera gradual.

a. La evolución del PBI de las naciones industrializadas

Las consideraciones anteriores tienen directa relación con el análisis que debe efectuarse sobre la manera en que la OCDE considera que podría evolucionar la economía de las naciones industrializadas durante el período 1990-91. Los estimados en materia de producción indican que se registrará un moderado proceso de crecimiento del producto bruto interno, que se situará en alrededor del 2.9% en ambos años. Esta evolución supone una reducción en la tasa de crecimiento de la economía de las naciones industrializadas que fue del 4.4% y 3.6% en 1988 y 1989, respectivamente.

Los países industrializados tienen la capacidad de administrar, de manera más racional, el ciclo económico gracias a la utilización de diferentes instrumentos como las tasas de interés, la expansión o reducción del crédito, las políticas impositivas o la orientación de las inversiones. Sin llegar a los extremos esterilizantes de una planificación centralizada y burocrática, los países industrializados miembros de la OCDE orientan, a través de diferentes instrumentos, el comportamiento del mercado y, por tanto, la evolución de la economía. Luego de varios años de

recuperación económica, en que los indicadores sociales y económicos han mostrado signos positivos, para evitar la eventual presentación de desequilibrios que podrían conducir a una expansión de la inflación o, eventualmente, a una etapa de recesión, se adoptan medidas destinadas a enfriar la economía. Por ello, las previsiones son conservadoras y muestran una leve declinación en lo que respecta al crecimiento del producto.

Para las naciones en desarrollo, la situación, en la hipótesis que se aplicara la teoría de la locomotora, resulta adversa, en la medida en que supone el debilitamiento en lo que respecta a las posibilidades de su recuperación económica. A pesar de la importancia que tiene la evolución de las naciones industrializadas, los países en desarrollo y de América Latina en particular, tienen que diseñar sus propios programas en los cuales se estimule una necesaria expansión en la producción de bienes y servicios, evitando la presentación de aquellos desequilibrios, derivados principalmente de un inadecuado manejo de las finanzas públicas o de las políticas cambiarias, que se reflejan en un aumento de las presiones inflacionarias y en la disminución de la capacidad de competencia de las exportaciones. Las políticas más adecuadas para los países en desarrollo deben perseguir el objetivo de mantener una tasa de crecimiento constante en la economía, que no genere, a mediano plazo, situaciones recesivas debido a la imprevisión en la administración de recursos escasos pero que, al mismo tiempo, no subordine las metas del crecimiento a los niveles previsibles de lograr en los países industrializados.

b Decrece la inversión

Un elemento a considerar en las proyecciones de la OCDE se refiere a la inversión, que constituye un factor fundamental para asegurar el desarrollo económico y social del futuro. Sobre este particular, al igual que en materia del comportamiento del producto nacional bruto, las estimaciones son conservadoras, en el sentido que se considera que se registrará una disminución en la tasa

de crecimiento de la formación bruta de capital. Esta crecerá en 5.5% y 5% en 1990 y 1991, frente a niveles de 10.8% y 8.9% en los años precedentes. Esta disminución de la expansión de la tasa de inversión debe analizarse de manera más detallada, para obtener determinadas conclusiones:

i los países industrializados han registrado, en los últimos años, un importante crecimiento en materia de inversiones en bienes de capital y, especialmente, en el desarrollo tecnológico. De tal manera cuentan con una base importante y muy sólida para reestructurar producciones industriales y aumentar la eficiencia y la capacidad competitiva en el marco internacional.

ii se observa una tendencia al debilitamiento de los mecanismos de financiación especulativa que, en la década pasada, movilizaron una porción importante de los recursos del ahorro y determinaron, como contrapartida, un peligroso endeudamiento en determinadas empresas y sectores de las economías de los países industrializados, en particular de los Estados Unidos. La culminación de ese ciclo de especulación restablece condiciones más adecuadas para reorientar el ahorro hacia el desarrollo de proyectos directamente vinculados con la producción, la distribución y el consumo, y;

iii es posible que las proyecciones efectuadas por la OCDE, en diciembre de 1989, y que son materia del presente análisis, puedan experimentar modificaciones como resultado de los cambios que se producen en Europa del Este. Es razonable considerar que la tasa de inversión tienda a subir en la medida en que se identifiquen adecuadas opciones empresariales en tales países.

c. Se corrigen los desequilibrios fiscales

En el ámbito fiscal, que constituye uno de los principales problemas que confronta la economía de los países latinoamericanos, la situación en las naciones de la OCDE tiende a convertirse, de manera progresiva, en una variable que se encuentra adecuadamente balanceada. En efecto, para el conjunto de los países de la OCDE, salvo los Estados Unidos, los

gastos públicos, que llegaron a alcanzar un nivel cercano al 45% del producto en 1983, se redujeron de manera constante, hasta situarse al término de 1987, último año para el cual se disponen de cifras estadísticas completas, en algo más del 43% del producto. Los ingresos fiscales, por su parte, que en 1983 habían alcanzado, para tal conjunto de países, el 39.5% del producto, con lo cual se generaba una brecha fiscal de más del 5%, han aumentado al 40.5% en 1987, lo que sitúa en menos de 3% el desequilibrio fiscal.

En el caso específico de los Estados Unidos, la brecha de las finanzas públicas continúa siendo elevada en comparación con lo que acontece en otros países de la OCDE. En efecto, ésta alcanzó en 1987 al 4.7% de producto, dado que los gastos públicos significaron el 36.7% y los ingresos sólo alcanzaron al 32% del producto. En todo caso, cabe señalar que la tendencia general de los países de la OCDE ha sido la de lograr el equilibrio del presupuesto fiscal. Las proyecciones efectuadas para los años 1990 y 1991 indican que el déficit para el conjunto de los principales países de la OCDE, incluyendo a los Estados Unidos, deberá situarse en el 2% y 1.8% del producto, respectivamente. Inclusive, de acuerdo a tales previsiones, el saldo negativo de las finanzas públicas norteamericanas estaría situado por debajo del promedio registrado por las naciones altamente industrializadas. Este concepto de disciplina fiscal se encuentra directamente vinculado con el manejo de una variable fundamental como el índice de precios.

d La inflación bajo control

A pesar del registro de algunas modificaciones en el comportamiento monetario internacional y de fluctuaciones en las tasas de interés, las proyecciones de la OCDE indican que la inflación en los países industrializados se situará en un rango de 4.5% en los años 1990 y 1991. Es decir, ligeramente por encima de los resultados alcanzados en 1987 y 1988 pero sin deteriorar la situación registrada en 1989. El esfuerzo por conseguir equilibrar

las variables fiscales y del índice de precios, representa para las naciones industrializadas, un componente fundamental en su estrategia económica para alcanzar un desarrollo estable y sostenido. En este sentido, la experiencia negativa observada a fines de la década de los años 70, cuando el índice de precios se situó por encima de los dos dígitos, ha sido adecuadamente capitalizada por las naciones industrializadas, que evitan la repetición de ciclos inconvenientes para el comportamiento económico global, derivados de una falta de disciplina en materia fiscal, que se refleja, en relativamente corto plazo, sobre el índice de precios.

e Elevados tipos de interés

A pesar de la adecuada evolución de la inflación en los países de la OCDE, el comportamiento de las tasas de interés constituye uno de los problemas serios que se observan en la economía mundial. En 1989, las tasas de interés en los Estados Unidos, por ejemplo, fluctuaron entre 8.1% y 9.2%, según se tratara de operaciones de corto y largo plazo. Las previsiones para 1990 y 1991 indican que las tasas estarán por debajo del 8% en operaciones de corto plazo, pero encima del 10% en las operaciones de largo plazo. Para el segundo semestre de 1991, se estima que el costo del dinero en los Estados Unidos para tal tipo de operaciones, será del 10.5%. Esta situación no resulta positiva para la economía de las naciones de América Latina que soportan actualmente la carga de la deuda y que, por los altos costos financieros para operaciones de mediano plazo, encuentran dificultades para lograr llevar a cabo nuevas iniciativas en proyectos de inversión productiva o de infraestructura indispensable para crear condiciones propicias a la inversión privada.

La persistencia de tasas de interés por encima de los niveles de inflación representa un factor que, unido a los desequilibrios en las cotizaciones internacionales de las principales monedas libremente convertibles, limita las posibilidades de recuperación de la capacidad productiva de las naciones en desarrollo.

f Avances en materia de empleo

A comienzos de la presente década la situación del desempleo en los países industrializados era compleja. Más de 27 millones de personas se encontraban desempleadas. En 1987, el desempleo alcanzó a 28.5 millones. Posteriormente, como consecuencia de la recuperación de la economía, los niveles de empleo, se incrementaron de manera tal que, al término de 1989, el total de personas que, en el mundo industrializado, se encontraban en la situación de desocupadas, alcanzaba a 25.4 millones, es decir el 6.6% de la fuerza laboral. Este nivel se compara favorablemente con el 7.6% registrado en el período 1980-85. Las previsiones efectuadas por la OCDE para los siguientes dos años indican que el desempleo se mantendrá en los mismos niveles que en 1989, dado que el ritmo de crecimiento de la creación de nuevos empleos será similar a la expansión de la fuerza laboral (1.1% en cada uno de tales años).

g El tema de la productividad

Es interesante señalar que, además del crecimiento del nivel absoluto del empleo, uno de los propósitos centrales de la política económica de las naciones desarrolladas es mantener un permanente crecimiento en la productividad para lograr, de tal manera, mantener una competitividad creciente a nivel internacional y una satisfacción más adecuada de las necesidades a nivel interno. En ese marco debe señalarse que en la OCDE la productividad del trabajo ha registrado en el período 1979-88 un comportamiento permanentemente favorable en todos los países de la OCDE. En tanto, la productividad del capital ha mostrado signo negativo, con algunos casos aislados, tales como Gran Bretaña, Finlandia y Australia, que han tenido comportamiento positivo.

En los países de la OCDE, en el período antes citado, la productividad total aumentó en 0.9% al año, como resultado de una expansión positiva de 1.7% de la productividad del trabajo y un decrecimiento del 1% en la productividad del capital. Debe señalarse que en el período 1960-73

la productividad total creció en 2.9% anual y que el rendimiento de los trabajadores aumentó en 4.3% por año. Ello explica porque una de las prioridades fundamentales que han establecido las políticas empresariales y gubernamentales de los países industrializados, está constituida por el fortalecimiento de la capacidad laboral, la capacitación permanente de los trabajadores y la búsqueda de sistemas de administración que permitan un mayor estímulo a la creatividad y aporte individual de los trabajadores. La recuperación de niveles más elevados de expansión de la productividad constituye uno de los grandes objetivos que han establecido las naciones de la OCDE para mantener una posición de vanguardia en la economía internacional.

II. El nuevo entorno internacional

En un reciente trabajo Peter Drucker, al referirse a las nuevas realidades que debe considerar la sociedad internacional al inicio de la presente década, sostiene que "el regionalismo crea una unidad capaz de una efectiva política comercial que trasciende tanto el proteccionismo como el libre mercado. Crea una unidad capaz de reciprocidad. Y la reciprocidad es claramente la única política comercial que puede funcionar con eficacia en una economía mundial que presenta un comercio adversario".

Esa reflexión resulta válida, al considerar las condiciones en las cuales se podría desenvolver la economía internacional en la presente década. En efecto, desde mediados de los años 80 comenzó a ser evidente el fenómeno de la creciente concentración del comercio, las finanzas y la innovación tecnológica y empresarial en los países altamente desarrollados.

Otra característica del proceso económico contemporáneo es la formación, explícita o implícita, de agrupaciones económicas. En algunos casos, como el de la Comunidad Europea, asumió una condición jurídico-institucional, a través de la suscripción del Acta Unica Europea, que modificó el Tratado de Roma de 1957 y profundizó los objetivos de la CE. En otros, como en la Cuenca del Pacífico, el poderío económico y

tecnológico del Japón se expandió hacia otros países del sudeste asiático, potenciando su desarrollo y promoviendo una nueva conformación geoeconómica.

a La economía transnacional

El proceso que se cumple en el mundo desarrollado está conduciendo a una economía transnacional, en la cual la participación de los países latinoamericanos es marginal, conforme se desprende del análisis de la significación de la región en la conformación del producto industrial y el comercio mundial. Esa nueva economía, en la medida en que continúe proyectándose en la presente década con las características observadas en la segunda mitad de la década de los años 80, agravará la situación de las naciones en desarrollo.

La transnacionalización debe ser asumida como una realidad que tiene que administrarse en función de las posibilidades e intereses regionales. Siguiendo los criterios expuestos por Drucker, es posible analizar las características de la economía transnacional e interpretarlas a la luz de la situación latinoamericana.

Tales características son:

- i la economía transnacional viene principalmente determinada más bien por flujos monetarios que por intercambios de bienes y servicios.
- ii los tradicionales factores de producción, tierra y trabajo, van pasando a ser cada vez más secundarios.
- iii en la economía transnacional el objetivo no es la maximización del beneficio sino la maximización del mercado.
- iv la política económica no es, de modo creciente, ni libre comercio ni proteccionismo sino reciprocidad entre regiones.

b La economía transnacional: una visión latinoamericana

Un análisis de lo acontecido en la década pasada muestra que los negocios financieros crecieron con un dinamismo superior al correspondiente a la producción de bienes. El progresivo endeudamiento de algunas economías centrales, el elevado monto de la deuda del Tercer Mundo, el incremento (en muchos casos artificial) de las

cotizaciones de acciones y las operaciones de fusiones y transferencia de la propiedad de conglomerados industriales, a través de masivos endeudamientos, marcaron significativamente los años 80. En tal sentido, el proceso financiero internacional adquirió una nueva connotación en las relaciones económicas. Al inicio de la década de los años 90 están surgiendo dudas acerca de la conveniencia que, para la economía mundial, tiene un esquema basado en la especulación financiera, antes que en la expansión de la producción de bienes y servicios. Existen señales claras en el sentido que las cotizaciones especulativas de las acciones, el manipuleo de los tipos de cambio y la elevación persistente de los costos del dinero, limitan las posibilidades efectivas de impulsar el proceso económico y diversificar las estructuras productivas.

América Latina incurrió, a partir de mediados de la década de los años 70 y hasta el inicio de la crisis de la deuda externa, en 1982, en una política orientada a lograr, mediante el endeudamiento externo, cerrar determinadas brechas internas e impulsar una diversificación de las inversiones. Esa política demostró ser, en plazo muy corto, negativa para el desarrollo regional. El peso de la deuda superó las posibilidades de pago de América Latina y comprometió el proceso económico y social. El ciclo de endeudamiento produjo, como efectos no deseados pero indudablemente negativos, los siguientes:

- i alimentar de recursos en divisas a quienes fugaron capital,
- ii desarticular los sistemas de ahorro interno,
- iii debilitar las estructuras fiscales; y,
- iv basar en el aporte externo el financiamiento del desarrollo, que una sana política aconseja que se sustente en el esfuerzo propio.

Simultáneamente con el proceso de endeudamiento, en la región se produjo un debilitamiento en la capacidad empresarial de innovación y de gestión. En algunos países, inclusive, se registraron retrocesos en materia de industrialización.

El ciclo financiero a nivel internacional parece estar alcanzando sus límites de crecimiento explosivo, para adoptar modalidades diferentes en virtud de las cuales se vinculará más

directamente con un nuevo ciclo de producción y de inversión en activos reales, en el desarrollo de nuevos sectores manufactureros y en el incremento de la cantidad y de la calidad de los servicios.

Un elemento que conviene analizar, desde la perspectiva latinoamericana, es la progresiva pérdida de importancia de los factores tradicionales de producción. En este sentido, América Latina debe revalorizar el papel de los productos básicos en el escenario económico internacional y en el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación e integración regionales.

Es evidente que, como resultado de los avances científicos y tecnológicos, el componente de los productos básicos en determinados procesos y artículos industriales, ha disminuido. Pero ello no significa que, a nivel mundial, no exista una demanda creciente de productos básicos, tal como lo acreditan las estadísticas del comercio internacional. No significa, tampoco, que no existan posibilidades de realizar innovaciones tecnológicas y de llevar a cabo procesos de diversificación de mercados. De manera tal que, por la significación de los productos básicos en la generación de las divisas de las naciones latinoamericanas, es estratégicamente importante insistir en la necesidad de lograr un comportamiento más previsible, estable y remunerativo de sus cotizaciones. El aspecto negativo de los productos básicos, tal como fue planteado por la CEPAL, al caracterizar la problemática del desarrollo latinoamericano al término de la década de los años 40, continúa reposando en el deterioro de los términos del intercambio. En el período 1981-89, ese deterioro alcanzó a 20.8 por ciento.

Las naciones industrializadas pudieron, en los primeros años de la década pasada, controlar los procesos inflacionarios internos utilizando, entre otros mecanismos, la reducción de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales (que tales naciones controlan).

El criterio de la maximización del mercado constituye uno de los elementos centrales de la nueva estrategia internacional para el desarrollo. El objetivo perseguido por

todos los países del mundo es incrementar su presencia en el mercado internacional, a través del aumento de sus exportaciones e importaciones. En ese marco, deben ser incorporados diversos elementos de política comercial y de estrategia negociadora internacional, para alcanzar resultados positivos.

Los países de América Latina, a pesar que han perdido importancia y significación en el conjunto del comercio internacional, tienen, a nivel de productos y de empresas, una capacidad de negociación que no han utilizado.

Los análisis efectuados por la Secretaría Permanente del SELA sobre el poder de compra y la manera en que su ejercicio puede incrementar cualitativamente la fuerza negociadora regional, demuestran que, en áreas específicas, la capacidad compradora puede mejorar no sólo los términos y condiciones de la negociación sino hacer factible el desarrollo de nuevas corrientes de exportación hacia los mercados mundiales.

Los cambios estructurales producidos en el mundo se reflejan en la competencia comercial y en el desplazamiento de ofertantes, en función de políticas de mercadeo adecuadas y competitivas. En tal sentido, América Latina, como región, no ha identificado las áreas en las cuales debe enfatizar sus esfuerzos para acrecentar su presencia en el mercado internacional. Sin un ejercicio de tal naturaleza no es posible considerar una maximización de la penetración comercial latinoamericana en el mundo.

Debe tenerse presente que el desarrollo del mercado regional, a través de un nuevo enfoque para la integración latinoamericana, constituye un elemento fundamental en el proceso de maximización de los mercados. Las experiencias de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea, que han desarrollado vigorosos mercados internos, demuestra que un gran espacio económico interno constituye una base fundamental para mejorar a nivel internacional la presencia comercial de una región determinada.

El concepto de la reciprocidad se considera, desde la perspectiva latinoamericana, con un matiz

diferente al que existe en las naciones industrializadas. Se trata, en función de los intereses regionales, de alcanzar una reciprocidad relativa, en virtud de la cual resulte posible un desarrollo más equilibrado y armónico del comercio internacional. En ese orden de ideas, la participación latinoamericana en el proceso negociador de la Ronda Uruguay se caracteriza por su transparencia y voluntad del alcanzar resultados positivos.

Es necesario subrayar que la credibilidad del sistema internacional de comercio depende de la validez y vigencia de los compromisos asumidos. En la medida en que los acuerdos sean incumplidos, las posibilidades de lograr los objetivos de expandir y liberalizar el comercio mundial se encuentran severamente limitadas.

Los países industrializados se han mostrado partidarios de lograr la reciprocidad de parte de las naciones en desarrollo por las concesiones que otorguen. Este enfoque es diferente del que existía durante la década de los años 60, en virtud del cual se establecieron mecanismos, como el Sistema Generalizado de Preferencias, que no requerían reciprocidad por parte de las naciones en desarrollo. Los tiempos, empero, han cambiado y los términos de la negociación son ahora más limitados para tales naciones. En consecuencia, debe considerarse como un factor cierto en la negociación que la reciprocidad relativa constituye un elemento para tratar con los países industrializados.

El concepto de Drucker, en el sentido de que la actual circunstancia no admite enmarcar las políticas comerciales dentro de los rígidos parámetros del proteccionismo y el liberalismo, es correcto. Los países, tanto industrializados como en desarrollo, definen, en función de sus propias realidades y prioridades, las políticas que consideran más adecuadas. En el marco internacional, éstas serán convenientes en la medida en que permitan lograr, a través de la expansión y diversificación comercial, el objetivo de la reciprocidad relativa. Por tal razón resultan discutibles, los criterios de condicionalidad en el ámbito comercial, con esquemas únicos, que

imponen a los países en desarrollo organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

c La interdependencia y la economía mundial

Es conveniente formular algunas apreciaciones sobre la interdependencia como un fenómeno político y económico. Se acepta, como un principio esencial de la relación internacional contemporánea, que la interdependencia es la nota dominante. Pero, a partir de la existencia de países y regiones con diferentes niveles de desarrollo, los resultados de esa interdependencia se aprecian en modo diferente, según el comportamiento de cada uno de los protagonistas en el escenario económico internacional.

La interdependencia, para que constituya un fenómeno positivo para la región latinoamericana, requiere, en primer término, que las estructuras empresariales, sociales y políticas de los países de la región se fortalezcan y que interactúen en función de un proyecto nacional y regional. En segundo término, que el Estado asuma un papel cualitativamente diferente en la sociedad latinoamericana, mediante el impulso a la sociedad civil, la democratización creciente, la descentralización en el ejercicio del poder, la eficiente administración del sector empresarial estatal y, *last but not least*, a través del diseño de los grandes objetivos nacionales. Simultáneamente con el logro de esos dos propósitos, debe impulsarse la integración regional, para facilitar su cumplimiento.

El desarrollo nacional y regional permitirá que América Latina procure encontrar un mejor y más amplio espacio en el mundo. Es decir, que pueda adquirir una presencia y una capacidad de negociación que permitan que la interdependencia deje de constituir una simple expresión de la voluntad de los países desarrollados, para convertirse en un mecanismo orientado a conformar una economía mundial, en la cual participen, con efectiva igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades, todos los países que conforman la comunidad de naciones.

III. Las tendencias internacionales

III. Las tendencias internacionales y la región latinoamericana

Hace unos meses apareció en los Estados Unidos una nueva versión de *Megatrends*, el libro que, a inicio de la década de los 80, señaló algunas de las orientaciones y tendencias principales que se podrían registrar en el escenario internacional. Este nuevo libro contiene, al igual que en la primera versión, algunas apreciaciones sobre los nuevos escenarios que pueden producirse en la sociedad internacional. Aun cuando los futurólogos suelen ser contradichos por la realidad, resulta interesante analizar la manera en la cual la región latinoamericana evolucionó en armonía o en contra de las principales tendencias observadas en el mundo. De ese análisis y de una reflexión sobre el tema, pueden obtenerse algunas conclusiones de carácter general.

En la década de los años 80, según John Naisbitt y Patricia Aburdene, los autores de *Megatrends*, la evolución de una sociedad industrial a una sociedad de información, sería la primera y, tal vez, la más importante de las variaciones en el escenario mundial. En los países industrializados, e inclusive en algunas de las naciones del sudeste asiático, este proceso fue cumplido. El avance de la informática, tanto en materia industrial como de elaboración de programas, así como el número creciente de personas en capacidad de utilizar plenamente el potencial de los sistemas de cómputo, constituyó una característica que cambió el perfil de la administración y la gestión en la década pasada.

La situación en América Latina fue diferente. La crisis económica se reflejó, entre otras manifestaciones, en un debilitamiento de las estructuras productivas y en una reducción de la dinámica de crecimiento de la capacidad innovativa. De tal manera, la estructura fabril de los países de la región no avanzó con el ritmo necesario para mantener y acrecentar su capacidad competitiva en el escenario internacional. Un análisis, por ejemplo, de la estructura de las exportaciones regionales, muestra que, al término de los años 80, su perfil no resulta significativamente diferente al registrado a inicios de

esa década. Además, como resultado de las restricciones financieras internas, los niveles educativos se deterioraron y ello trajo consigo un insuficiente grado de avance en lo que concierne a la formación de recursos humanos y desarrollo de sistemas de utilización de la informática para modernizar la sociedad latinoamericana. En consecuencia, a diferencia de lo acontecido en el mundo industrializado, en que el factor innovativo y el manejo de la información sustentaron en buena medida la evolución de las ramas más dinámicas de la producción manufacturera y de los servicios, en la región latinoamericana los avances en tales materias resultaron, en el mejor de los casos, insuficientes. La segunda gran tendencia, relativa a la tecnología, ha determinado que la diferencia entre las naciones desarrolladas y los países en desarrollo se amplíe sustantivamente durante la década pasada. Los recursos aplicados por las naciones industrializadas para promover el desarrollo de nuevos productos han incrementado su competitividad. Además, las políticas corporativas y de los gobiernos han priorizado el avance tecnológico.

A nivel europeo, por ejemplo, se han diseñado y puesto en aplicación diversos programas, con el Eureka, orientados a fortalecer la capacidad tecnológica de esa región que, históricamente, ha sido gran productora de conocimientos y de innovaciones industriales. Proyectos conjuntos, como el Airbus, se han realizado sobre la base de una combinación eficiente de tecnología, producción industrial y mercadeo. En el Japón, los Estados Unidos, el sudeste asiático, los progresos en materia tecnológica han sido importantes.

Las nuevas ramas de la producción industrial se encuentran concentradas en un altísimo porcentaje en un limitado grupo de países. No escapa a los observadores internacionales que los cambios políticos y económicos en la Unión Soviética son un resultado directo de la apreciación objetiva de la dirigencia actual de ese país sobre un rezago tecnológico frente a los potencias industriales de Occidente.

En cambio, en América Latina, la

tecnología, que siempre había tenido un papel secundario en el diseño de los planes nacionales y de las estrategias empresariales, ha perdido más terreno. Los recursos aplicados para la investigación científica han caído a niveles inferiores a los registrados en la década de los años 60. El número de investigadores y tecnólogos que han debido emigrar, como resultado de insuficientes oportunidades de trabajo en los países de la región o por los niveles de remuneración absolutamente inequitativos en función de su capacidad, han debilitado las posibilidades regionales de otorgar respuestas a los problemas a partir de la identificación de opciones tecnológicas adecuadas. En el pasado esta situación de debilidad en materia innovativa podía de alguna forma ser administrada en función de la captación de inversiones extranjeras que traían consigo el aporte del conocimiento técnico. En la actualidad la situación es sustancialmente diferente. En la presente década aquellos países que no sean capaces de diseñar sus propias respuestas se encontrarán en una situación caracterizada por la pérdida de posiciones a nivel internacional y la disminución de las posibilidades de desarrollo en el ámbito interno. La evolución hacia una economía internacional, abandonando los parámetros tradicionales de economías nacionales, ha sido otra de las características observadas en la pasada década. El proceso gradual de creciente interdependencia entre las naciones constituyó una de las notas esenciales en la evolución de la sociedad internacional. El incremento del comercio mundial fue una de las manifestaciones de esta transformación. Los intercambios entre las naciones industrializadas crecieron rápidamente y adquirieron una mayor complejidad tecnológica. Los flujos de inversiones dinamizaron el proceso de transformación productiva en los principales centros industriales. Los vínculos entre las empresas transnacionales se estrecharon y convirtieron al concepto de globalización de la economía en una realidad efectiva. La situación existente en un determinado mercado financiero o monetario del mundo industrializado se proyectaba, rápidamente, hacia el resto del

cuencia de una mayor fluidez y liberalización en las transacciones externas. Finalmente, la cultura del consumo internacional, expresada en el surgimiento y consolidación de marcas correspondientes a bienes y servicios, señaló una realidad diferente en lo relativo a las técnicas de comercialización y de gestión empresarial.

América Latina ingresó a la década de los años 80 con una situación ambivalente. Por una parte, planteaba como objetivo de sus políticas industrial y de comercio exterior, la diversificación de la estructura exportadora, incorporando a productos manufacturados. Además, postulaba reconsiderar las bases sobre las cuales se había asentado el proceso de industrialización en el pasado, a través de la aplicación del modelo sustitutivo de importaciones. Las opciones de política que la región barajaba eran i diseñar un modelo orientado hacia la exportación o ii llevar a cabo un proceso de apertura de la economía, para permitir una mayor competencia externa, que promoviese el incremento de la eficiencia de las producciones industriales nacionales.

La región percibía que el proceso de cambios que se realizaba en el ámbito internacional no le resultaba ajeno. Por el contrario, deberían adoptarse oportunamente aquellas medidas que facilitarían una presencia regional más vigorosa y efectiva en la economía internacional.

La crisis financiera derivada del cambio en las condiciones en las cuales la región participaba en el financiamiento internacional, determinó una variación marcada en lo relativo a las posibilidades efectivas de llevar a cabo un proceso profundo de transformación en las estructuras de producción. Las restricciones financieras provocaron una transferencia de recursos al mercado financiero de las naciones industrializadas, que restó posibilidades a

la región para incrementar sus inversiones en actividades productivas. De tal manera, los resultados de un eventual cambio de orientación política para permitir una mayor internacionalización de la economía regional no pudieron concretarse. La crisis financiera determinó que América Latina retrocediera en el comercio mundial, aspecto que constituye el medio más directo a través del cual puede apreciarse el comportamiento externo de una economía determinada. Entre 1982 y 1989, en efecto, las exportaciones regionales se incrementaron en términos nominales en 26%, al pasar de 87.5% billones a 110.3 billones de dólares. En lo relativo a las importaciones, la situación fue más grave, en la medida en que éstas, a partir de 1983, mostraron un decrecimiento con relación a los niveles previamente alcanzados. Sólo en 1989, se superó, aun cuando en valores corrientes y no constantes, el monto de las importaciones regionales registrados en 1982.

Esta situación demuestra que la región latinoamericana, en la década pasada, lejos de haber logrado una mayor internacionalización de su economía, debido a un conjunto de factores, disminuyó su presencia en el mundo y, por tanto, ingresó a la presente década en condiciones disminuidas, en la medida en que todo el esfuerzo que deberá realizar estará orientado a dejar de retroceder, en lugar de crecer e incrementar su presencia en el mundo.

Los cambios estructurales producidos a nivel internacional debieron haber determinado que, en el mundo industrializado, se otorgase una mayor importancia al planteamiento estratégico corporativo y al diseño de orientaciones hacia el mediano y largo plazo. En este aspecto, las previsiones no se cumplieron cabalmente. En diferentes y sustantivas áreas de la actividad económica y productiva, se apreció, por el

contrario, un énfasis en la solución inmediata de los problemas, un proceso de corrección de las situaciones críticas que se presentaban, a partir de opciones cuya validez resultaba mayor o menor, en la medida en que sus efectos se reflejasen en el plazo más corto posible.

Inclusive, en el ámbito empresarial, el proceso especulativo que se reflejó en la elevación de las cotizaciones de las acciones muy por encima de niveles razonables de valor contable o de negociaciones en marcha, fue una expresión del inmediatismo en la toma de decisiones, antes que el resultado de una estrategia de largo alcance, que habría resultado necesario para movilizar de manera más adecuada los recursos financieros disponibles.

En los ámbitos monetario y cambiario, se apreció nítidamente durante la pasada década que los esfuerzos de concertación y coordinación de políticas emprendidos por el denominado Grupo de los 7, integrado por los países altamente industrializados, estaba guiado por consideraciones de corto plazo, destinadas a corregir desequilibrios producidos en algunas de las principales economías industrializadas, sin tener en consideración los efectos de largo alcance de tales políticas y sus consecuencias sobre el conjunto de la economía internacional.

En el caso de América Latina, la crisis económica determinó la preeminencia de las políticas de corto plazo, el abandono de proyectos estratégicos de largo alcance, el énfasis en las actividades financieras y especulativas antes que en proyectos de infraestructura y de producción, de más lenta maduración. Tal situación debilitó a la región en su capacidad de respuesta frente a los desafíos internos y externos.

El papel de las fronteras en la integración latinoamericana

Telasco Pulgar

Venezolano. Doctor en Economía. Profesor universitario. Funcionario de la Secretaría Permanente del SELA

Importancia de la integración fronteriza

Dentro de los muchos esfuerzos que se han desarrollado en los últimos años en América Latina, dirigidos a reformular y reactivar la integración regional, el tema de la integración en frontera ha adquirido una importancia creciente y hoy día ocupa un espacio mayor en las preocupaciones de los dirigentes en los diferentes niveles políticos. En realidad, el tema ha entrado a formar parte de las nuevas concepciones, metodologías y políticas de integración y cooperación, orientadas a sustituir antiguos conceptos y mecanismos aplicados en décadas anteriores, en el convencimiento de que hoy más que nunca es absolutamente necesaria la movilización de los recursos propios para lograr niveles razonables de recuperación económica y de bienestar social en América Latina. Esquemas y fórmulas tradicionales de integración y cooperación, de marcadas tendencias mercantilistas, han ido cediendo el paso a novedosas modalidades cuyo objetivo central es la generación de lazos firmes y crecientes de interdependencia económica y política, mediante la realización, entre otras fórmulas, de programas y proyectos concretos de interés común de dos o más países.

Una de las modalidades que puede contribuir en forma importante a desencadenar ese proceso de generación y consolidación de interdependencias reales, es sin duda, la integración fronteriza, la cual, por esa vía, adquiere una nueva dimensión y se convierte en otra opción de desarrollo económico y social que contribuye al proceso global de reactivación y recuperación, aun con las limitaciones intrínsecas a la misma¹.

Ciertamente, en los más importantes eventos de los dos últimos años relacionados con la problemática de la integración regional y subregional, se ha renovado el interés de los gobiernos y de importantes sectores empresariales por promover la integración fronteriza, como un instrumento de estímulo al desarrollo y de afianzamiento de los objetivos generales de la integración; como una posibilidad cierta de contribuir a una mayor articulación de las economías y las sociedades, propiciando un entorno cultural y humano favorable. El tema ha sido tratado en las reuniones presidenciales recientes, donde se ha reiterado la intención de reemplazar el divorcio de la frontera por la cooperación que estimule el desarrollo y la integración.

La experiencia europea

Tradicionalmente, en los países latinoamericanos el desarrollo se ha concentrado en unas pocas regiones centrales, debido, en gran medida, a las facilidades de comunicación con los mercados mundiales para la realización de su comercio exterior. Esta circunstancia, a su vez, estimuló una determinada localización geográfica de la producción y de las poblaciones que restó importancia económica a las relaciones en zonas fronterizas, a pesar de las inmensas potencialidades en recursos naturales y humanos que éstas representan. La frontera fue concebida primordialmente como límite político o línea de demarcación de jurisdicciones nacionales y fue soslayada, por lo general, a la hora de diseñar políticas de desarrollo. Sin embargo, en otras latitudes se ha aprovechado significativamente la integración en fronteras con efectos decisivos e importantísimos para la integración económica entre naciones. Un ejemplo claro es el de la Comunidad Económica Europea². En los primeros pasos que dieron los europeos hacia la integración estuvo, en lugar destacadísimo, la integración económica de las fronteras, puesto que los desequilibrios interregionales entre los Seis eran de tal magnitud que amenazaban seriamente la concreción de los propósitos comunitarios del propio Tratado de Roma.

En efecto, uno de los primeros estudios realizados por la Comunidad, en 1959, se destinó a trazar las grandes líneas de acción de una política comunitaria de desarrollo regional y fronterizo. El criterio básico de ese estudio fue que la integración en las fronteras debía derivarse, como efectivamente ocurrió, de una política regional común. Sobre la base de datos de renta *per cápita* y del entorno productivo, se puso de manifiesto que las regiones más desarrolladas de la Comunidad de aquel entonces estaban comprendidas a lo largo de un eje Norte-Sur, desde Holanda hasta el norte de Italia y entre los valles del Rin y del Ródano, en las cuales se concentraban 30% del territorio, 45% de la población y 60% del Producto Territorial del Mercado Común. Por lo tanto, las regiones menos desarrolladas eran las periféricas, con diferencias abismales de crecimiento económico en un orden de 5 a 1 con respecto al eje Norte-Sur.

En consecuencia, la preocupación efectiva de la Comunidad por el desarrollo regional y fronterizo pasó a un primer plano en las decisiones primigenias para poner a andar el Mercado Común. Casi de inmediato, un grupo de expertos, convocado a menos de un año de la firma del Tratado de Roma, realizó un trabajo de delimitación de las llamadas "zonas críticas", entendiéndose por tales las zonas fronterizas, las zonas industriales en decadencia y las zonas de escasos recursos, bajo nivel cultural y precaria industrialización. En diciembre de 1959, tuvo lugar en Bruselas una "Conferencia de Economías Regionales" organizada por la CEE, la cual adoptó un programa mínimo de aplicación inmediata para cubrir cuatro grupos de problemas concretos: regiones con una sola industria, polos de desarrollo, efectos "spread" (de propagación o comunicación de la prosperidad) y complementariedad de regiones fronterizas. Fue constituido de inmediato el "Comité Consultivo de Economías Regionales", con expertos de los seis países miembros y al cual se le asignaron, entre otras tareas, la determinación de las fórmulas más adecuadas para estimular el desarro-

llo de las regiones atrasadas de la periferia del Mercado Común, la coordinación entre las políticas de competencia y de desarrollo regional, así como otras cuestiones de conexión entre las políticas comunes básicas y el tratamiento de los problemas fronterizos. Ello incluía, también, buscar la manera en que determinadas regiones atrasadas, especialmente las fronterizas, pudieran beneficiarse de su proximidad a otras muy industrializadas, para fomentar los llamados efectos "spread" (comunicación de la prosperidad) de una zona en rápido crecimiento sobre las regiones limítrofes.

Como proyectos pilotos se tomaron la demarcación alemana de Eifel, contigua a la gran concentración industrial de Colonia, y la zona formada por el Luxemburgo belga y la Lorena francesa. En el campo financiero, esta política contó con el concurso del Banco Europeo de Inversiones, creado en el marco del Tratado de Roma con la misión específica de contribuir al desarrollo equilibrado del Mercado Común, mediante el financiamiento de programas destinados a revalorizar regiones menos desarrolladas y proyectos de interés común para varios países miembros. Esa experiencia confirma un hecho histórico: la integración europea pasó por la integración fronteriza y hasta podría decirse que la tuvo a ésta como base de despegue y consolidación.

La cooperación y la integración en las fronteras sirvió en forma significativa, no solamente para eliminar de una vez por todas las discordias y conflictos milenarios entre los Estados europeos, que tenían sus puntos de convergencia en las regiones limítrofes y sobre todo en la frontera franco-germana, sino también para motorizar profundas transformaciones económicas, sociales y culturales en las zonas atrasadas de la Europa de los Seis, equiparándolas progresivamente y decididamente al nivel de las más desarrolladas. Hoy en día, las diferencias en el nivel de desarrollo y de ingreso *per cápita* entre las diferentes regiones —las centrales, las costeras y las fronterizas— son prácticamente inexistentes o, al menos, son de tan poca

incidencia que no representan obstáculo alguno para el avance incontenible de la integración europea. En todo caso, desde el punto de vista teórico y práctico, la experiencia europea demuestra que el éxito de un proceso de integración entre naciones supone el estímulo permanente de una serie de acciones concretas de los gobiernos ante las situaciones de desequilibrio, que contrarresten los efectos de las fuerzas del mercado cuando éstas empiecen a operar.

La integración fronteriza en América Latina

No puede decirse lo mismo de los intentos por integrar las fronteras registrados en el ámbito latinoamericano, a pesar de que, por haberse iniciado sistemáticamente a mediados de la década de los 60, los primeros esquemas de integración de América Latina realmente anteceden al Tratado de Roma.

En realidad, la creciente atención que este importante aspecto ha experimentado últimamente, como uno de los medios para reorientar y reactivar la integración regional y subregional, es un fenómeno nuevo. Ninguno de los tratados que instituyeron los actuales esquemas de integración —ALADI, Grupo Andino y Mercado Común Centroamericano— previeron normas o políticas, salvo algunas pautas sobre integración física y tráfico fronterizo, destinadas a enfrentar el problema de las grandes disparidades en el nivel de desarrollo y de ingreso *per cápita* entre las diferentes regiones de los países miembros, las centrales y las periféricas, dentro de las cuales, las más atrasadas se localizan casi siempre en las fronteras.

Por lo tanto, en ausencia de políticas de desarrollo regional y fronterizo programáticas y coherentes, los proyectos o acciones de integración en frontera que se han adelantado en América Latina han surgido, por lo general, espontáneamente, y han respondido casi siempre a requerimientos inmediatos de solución de conflictos o normalización de determinadas situaciones y no a políticas de desarrollo integral de las regiones involucradas. Tampoco han sido consistentes con los objetivos progra-

máticos de la integración regional o subregional y sus efectos en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones de frontera han sido exiguos. Los instrumentos existentes fueron orientados principalmente a facilitar el comercio interregional y el tráfico de personas y vehículos, mientras se soslayaban aquellas medidas destinadas a constituir zonas fronterizas de desarrollo compartido. Al mismo tiempo, en el orden institucional, los regímenes adoptados no han sido adecuados para contemplar todo el entorno de las regiones fronterizas; han carecido de continuidad administrativa y de suficiente apoyo político. La norma ha sido conducir los asuntos relacionados con la cooperación e integración en las fronteras a nivel de los gobiernos centrales, sin participación efectiva de los agentes económicos e intereses locales.

No obstante, recientemente se ha consolidado el convencimiento de que en América Latina se requiere de un esfuerzo de conceptualización, unificación de objetivos y creación de nuevos instrumentos para promover la integración fronteriza, con fines de desarrollo y de integración regional. En efecto, en diversas reuniones y encuentros de los últimos dos años, las autoridades de los países de América Latina han comenzado a definir una serie de políticas e impartido directrices para promover la integración fronteriza, como un instrumento de estímulo al desarrollo y de consolidación de los objetivos generales de la integración en la región. Los más importantes avances en ese sentido se registran en el marco del Grupo Andino, del Tratado de la Cuenca del Plata y de ALADI. En el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino, adoptado por los Presidentes de los países miembros mediante la Declaración de Galápagos del 18 de diciembre de 1989, se incluye una estrategia dirigida a impulsar la integración fronteriza siguiendo el criterio de crear un espacio adecuado para lograr determinados objetivos en los que se expresen, en forma práctica, la integración subregional y regional⁹. El programa andino comprende un conjunto de políticas y acciones concretas relacionadas con las fronteras colombo-venezolana,

ecuatoriano-peruana y boliviano-peruana, las cuales se orientarán, por un lado, al desarrollo de las llamadas fronteras vivas; por otro lado, a impulsar la apertura de zonas de tráfico fronterizo y, por último, a propiciar el ordenamiento y puesta en práctica de un marco jurídico adecuado a los objetivos y necesidades de la integración de las fronteras comunes. Con ello los objetivos andinos en el marco de la integración fronteriza trascienden la esfera estrictamente comercial y de integración física para abarcar aspectos fundamentales del desarrollo de las regiones involucradas.

A un año de ese evento, se han registrado avances en el campo de estudios y diagnósticos, apoyo a proyectos binacionales existentes e identificación de nuevos, así como en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano regional y del fortalecimiento institucional y legislativo del proceso⁴.

Por su parte, los países miembros del Tratado de la Cuenca del Plata decidieron también considerar de interés prioritario la cooperación fronteriza. Así, a mediados de 1985, los Cancilleres de esos países adoptaron varias resoluciones orientadas a impulsar la cooperación fronteriza y promover entendimientos entre los agentes económicos en el campo de la cooperación técnica en áreas fronterizas.

Cabe destacar, además, que en varios de los encuentros entre los Presidentes de Argentina y Brasil, el tema de estímulo a la integración de las regiones y de las comunidades fronterizas de ambos países ha adquirido una atención cada vez mayor. Esa voluntad política se materializó, a finales de 1988, con la firma del Protocolo N° 23 en el marco del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, para impulsar la integración entre las dos naciones desde las fronteras comunes. Lo novedoso de ese acuerdo es que la aplicación del protocolo abarca varios estados del Brasil y varias provincias de Argen-

tina, y su ejecución estará a cargo de un grupo permanente de autoridades centrales y locales que contarán con la colaboración de Comités de Frontera⁵.

En el marco de ALADI, también los Cancilleres de los Estados Miembros decidieron, durante su última reunión de Ciudad de México efectuada en abril de 1990, impulsar acciones dentro de los "Lineamientos Programáticos de la Asociación para el trienio 1990-92", para promover el desarrollo y la integración en fronteras comunes. Con tal fin, se desarrollará un programa destinado a apoyar acciones concertadas que comprenda aspectos tales, como la identificación de posibilidades de complementación productiva, la facilitación del tráfico fronterizo, el fomento del establecimiento de centros binacionales de frontera y la transferencia de experiencias en la materia.

La integración fronteriza en el marco del SELA

El proceso de reconocimiento y valoración política del papel que puede jugar la integración fronteriza dentro de las condiciones actuales de América Latina también se ha reflejado en las deliberaciones del Consejo Latinoamericano, así como en los mandatos que éste le ha otorgado a la Secretaría Permanente en el marco de las tareas destinadas a fortalecer la integración regional. Durante la XIII Reunión Ordinaria de 1987, se hizo una proposición dirigida a que el SELA asignase a la integración fronteriza un carácter prioritario⁶. En esa ocasión, se planteó que el SELA debía aprovechar la experiencia existente en América Latina, el Caribe y en otros continentes, para promover el crecimiento económico y el desarrollo social y cultural que necesitan las comunidades de las fronteras comunes, aprovechando para tales fines los recursos institucionales, económicos y financieros de numerosos organismos internacionales de dentro y de fuera de la región, con la finalidad

de apoyar y estimular la acción directa de los Estados fronterizos. La Secretaría Permanente comenzó a tratar el tema de manera sistemática en el año 1988, cuando convocó una reunión de expertos a título personal sobre integración económica fronteriza, la cual contó con el apoyo financiero del PNUD y aportó un conjunto de recomendaciones que luego fueron incorporadas en el Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente 1989-90. Posteriormente, por la Decisión 272 del Consejo Latinoamericano, adoptada en septiembre de 1988, recibió el mandato de orientar sus trabajos en dos sentidos: primero la necesidad de que se disponga de un inventario de acciones de integración fronteriza de América Latina y el Caribe y, segundo, la conveniencia de que se formulen políticas de apoyo y promoción de actividades en ese campo. En mayo de 1989, se concertó un trabajo conjunto entre el INTAL y el SELA para realizar el referido inventario, con el objeto de identificar, describir y apreciar el estado y la significación de los programas y proyectos de integración fronteriza existentes en la región. Los resultados de ese estudio están contenidos en el documento INTAL/SELA titulado "La frontera como factor de integración" (SP/CL/XVI.O/Di N° 6) y las principales conclusiones se presentan al Consejo Latinoamericano mediante el documento de trabajo "Potencialidades de la Integración Fronteriza" (SP/CL/XVI.O/DT N° 8). Sin duda que, sobre la base de las conclusiones y recomendaciones derivadas de ese estudio y de otros elementos que tengan a bien plantear los Estados Miembros, el Consejo Latinoamericano podrá tomar decisiones, en la XVI Reunión Ordinaria, destinadas a convertir en realidades el nuevo papel que se le ha venido asignando a la integración fronteriza, promoviendo y apoyando las acciones en curso.

Notas

- 1 No parecería válido, sin embargo, esperar efectos macroeconómicos significativos desde acciones de integración fronteriza dado que los instrumentos que se aplican ejercen efectos preferentemente en frontera y son, por ello, limitados. Véase, al respecto: Iturriza, Jorge. Integración Fronteriza. Un enfoque metodológico, Revista del INTAL N° 118, 1986.
- 2 Véase: Tamames, Ramón. "Formación y Desarrollo del Mercado Común Europeo", Iber-Amer, Madrid, 1965.
- 3 "Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación", JUNAC, diciembre de 1989.
- 4 "Evaluación del Cumplimiento de los Mandatos Presidenciales de Cartagena y Galápagos", JUNAC, dt 288, mayo de 1990.
- 5 Se denominan Comités de frontera al mecanismo institucional constituido entre dos países para resolver asuntos y desarrollar acciones en fronteras comunes, basado en tratados, convenios o acuerdos binacionales. Se forman con personalidades que representan a los sectores que actúan en el entorno fronterizo (como aduana, gendarmería, prefectura, intelectuales, deportistas, etc.) y son presididos por los Cónsules locales. En ellos pueden participar también representantes privados, las decisiones se toman por consenso y resuelven asuntos típicamente fronterizos como movimiento de personas, tráfico de vehículos, correos, etc.
- 6 Intervención del señor Fuad Char, Ministro de Desarrollo Económico de Colombia, en la XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 19/9/87.

CADESCA: América Latina ante el nuevo contexto centroamericano

Eduardo Stein

Secretario del CADESCA

Introducción

El SELA conmemora el presente año el XV Aniversario de su establecimiento. La ocasión es propicia para reflexionar sobre lo que han sido los logros y obstáculos que ha tenido que enfrentar el Sistema a lo largo de estos años en su búsqueda por dar cumplimiento a los objetivos que le dieron origen y que hoy son más vigentes que nunca.

En este marco, la Secretaría de CADESCA ha querido ofrecer una modesta aportación desde la perspectiva de su ámbito de acción, esto es, desde lo que América Latina ha concebido como un camino para apoyar el desarrollo económico y social de Centroamérica como una parte de sí misma.

En las líneas que siguen, se intenta presentar un análisis sobre el status y las proyecciones del Comité a partir de los resultados alcanzados y de los incentivos y limitaciones que han incidido en la consecución de los mismos, así como de su inserción en el nuevo contexto centroamericano e internacional.

Los cambios y nuevos retos que han venido surgiendo en los últimos años se han visto agudizados recientemente con las tendencias hacia la conformación de bloques geopolítico-económicos. Para América Latina, tanto a nivel de países individuales, pero particularmente como región, esto ha implicado una búsqueda continua de caminos comunes hacia la solución de los problemas que nos aquejan, y pone de relieve, hoy en día, la necesidad de un esfuerzo creciente y renovado. En efecto, en lo que toca al ámbito de acción de CADESCA, vale la pena destacar lo expresado por los seis Gobiernos del Istmo Centroamericano en el documento que presentaron para solicitar por segunda ocasión la

prórroga del mandato del Comité, al subrayar que "...estamos plenamente convencidos, y la experiencia así lo ha mostrado, de que a pesar de las dificultades y las crisis económica prevaeciente, la cooperación latinoamericana no sólo es importante sino que es necesaria e indispensable.

Nuestros recursos y nuestros mercados necesitan complementarse por mutuo interés y beneficio y para una adecuada y equilibrada relación con otras regiones y terceros países. Sin esa interacción y complementariedad que favorezca el crecimiento de la región en su conjunto, el Istmo estará desigualmente a merced de otros capitales, tecnologías, y usos de sus recursos y de su potencial".

Igualmente, señalan que "América Latina está enfrentando un fuerte reto en el que se hace necesario dar nuevo impulso a nuestro quehacer en la construcción de una América Latina integrada. En el Sistema Económico Latinoamericano, el trabajo del Comité en la búsqueda de consensos técnicos para identificar prioridades regionales y diseñar proyectos congruentes y viables para el Istmo, continúa representando para nosotros una de las contribuciones más prácticas y concretas a la integración centroamericana".

I. Evaluación resumida de CADESCA

CADESCA es creado en diciembre de 1983 por mandato del Consejo Latinoamericano. La elevada membresía de este Comité de Acción (21 de los 26 Estados Miembros del SELA forman parte de CADESCA), ilustra de manera elocuente la importancia que reconoce América Latina a la necesidad de cooperar con el desarrollo económico y social de Centroamérica bajo la tesis de que sólo sobre esa base se podrá lograr la pacificación de la zona; pero también y de manera importante, refleja la conciencia que existe entre los latinoamericanos en el sentido de que su contribución para la paz en Centroamérica es una forma de coadyuvar a la paz y la soberanía del subcontinente en su conjunto. En el contexto en el que nace CADESCA (organismo para la paz, eminentemente latinoamericano), su sustento lo constituyen principios

rectores fundamentales, como el respeto irrestricto a las soberanías de los países, la no condicionalidad y la no discriminación. La cooperación que busca responde a las necesidades centroamericanas, planteadas desde la realidad centroamericana y con la participación de los propios centroamericanos, desde la concepción misma de los proyectos de desarrollo hasta su ejecución. Se trata de una cooperación con respeto, que difiere de los esquemas de "cooperación" que tradicionalmente se han desarrollado en el área.

A pesar de las grandes limitaciones que ha implicado el marco en el que nace el Comité, tanto de carácter político como material, CADESCA ha podido alcanzar una identidad en Centroamérica y un amplio reconocimiento y acceso a niveles técnicos y políticos en el área. Esto se ha debido, principalmente, a que CADESCA ha logrado atraer hacia la región una cantidad importante de cooperación (en especial extrarregional) y, sobre todo, a que lo ha hecho con métodos inéditos que encierran tanto la expresión puntual de las prioridades y requerimientos de cooperación externa definidos por los centroamericanos, como el continuo apoyo a los organismos subregionales de integración.

El reconocimiento de los seis países del Istmo Centroamericano hacia los otros quince países miembros de CADESCA, sobre la importancia que otorgan a este esfuerzo se ha visto correspondido con dos prórrogas sucesivas del mandato del Comité, que extienden su vigencia hasta diciembre de 1991. Entre los fundamentos presentados por los centroamericanos en la más reciente solicitud de prórroga, cabe destacar: "CADESCA representa para la región una forma concreta y práctica de promover y desarrollar los renovados esfuerzos de unidad e integración latinoamericanas".

"La acción de CADESCA ha sido muy valiosa y sus beneficios concretos apuntan a un potencial aún mayor".

"El proceso actual de nuestra particular historia demanda aún más esfuerzos por concretar la colaboración internacional para nuestro desarrollo y la consolidación de la paz".

América Latina, a través de CADESCA como instancia de gestión (que no diseña ni ejecuta proyectos propiamente, sino que promueve y apoya su diseño y ejecución), ha podido contribuir de manera importante en los esfuerzos de coordinación y racionalización subregional. Un ejemplo ha sido el Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA-CEE, en donde más de cincuenta instituciones nacionales y regionales se conjugan para atender ese tema en el Istmo.

Igualmente, CADESCA ha participado en el trabajo derivado del más reciente auge de iniciativas de cooperación de la Comunidad Internacional que tomó un nuevo impulso a partir de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II.

En efecto, para Centroamérica estas iniciativas han significado un amplio esfuerzo de concertación que arroja en un primer momento lo que se conoce como Plan de Acción Inmediato, en cuyo proceso de consultas y aprobación CADESCA tuvo la honra de participar y brindar su apoyo. Por su parte, en cuanto a la Comunidad Internacional este auge encuentra su máxima expresión con la firma de Acuerdo de Luxemburgo (Comunidad Económica Europea-Istmo Centroamericano) y la adopción, en el marco de la ONU, del llamado Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, en cuyas reuniones interinstitucionales de consulta CADESCA fue también invitado a participar, así como en sus posteriores trabajos de coordinación y seguimiento. El actual Programa de Trabajo de CADESCA, aprobado por los 21 Estados Miembros en ocasión de su VII Reunión Ordinaria (Caracas, 3-4 de mayo de 1990), contempla de manera escrupulosa los planteamientos y prioridades definidos por los propios centroamericanos buscando, sobre todo, dar respuesta a la necesidad de construir las bases materiales que garanticen que la subregión pueda contar con mecanismos propios de gestión de cooperación. Sobre este último punto hemos de volver más adelante.

Por otro lado, todas estas iniciativas de cooperación han propiciado una amplia toma de conciencia sobre algunas necesidades fundamentales

en las que CADESCA está también procurando su apoyo. De una parte, en las múltiples reuniones de Vice-ministros, Ministros y Vicepresidentes centroamericanos el Comité, es decir, América Latina, ha brindado su colaboración para definir e instrumentar los mecanismos e instancias intrarregionales aptas para la coordinación de los esfuerzos que se desarrollan en cada tema, a fin de lograr un mejor y más eficiente aprovechamiento de la cooperación externa y de los recursos internos. Por la otra parte, debemos subrayar que los Gobiernos centroamericanos, conscientes de ese interés internacional, muestran también una inquietud por la multiplicidad de gestiones independientes y aparentemente inconexas, por lo que se están tomando algunas medidas tendientes a contribuir a una mejor racionalización de esfuerzos y recursos.

Como se puede apreciar, la evaluación de los resultados arrojados por CADESCA hasta la fecha, aparece altamente positiva. En lo que toca a proyectos específicos promovidos por el Comité se pueden destacar:

a. El Programa de Seguridad Alimentaria, cuyos resultados al concluir su ejecución en febrero pasado le merecieron una solicitud de la parte centroamericana para promover su extensión. Entre otros resultados, el Programa arrojó tres subproyectos derivados del avance de los trabajos en las áreas de crédito, formación e investigación, recursos que cuadruplicarían la cooperación que la CEE brindó originalmente para este Programa; los dos últimos están ya en ejecución con la cooperación comunitaria;

b. el Programa de Fomento Cooperativo, cuyo diseño y promoción estuvo apoyado por esta Secretaría y que actualmente está en ejecución con la participación tanto de los gobiernos como de los movimientos cooperativos del Istmo. Este Programa logró por primera vez en el Istmo Centroamericano que los seis Gobiernos y los seis movimientos cooperativos acordaran un proyecto regional conjunto y aceptaran integrar un comité con prerrogativas paritarias para cada Delegación;

c. la formulación y promoción de Perfiles de Proyectos en las áreas de Agroindustria y Micro, Pequeña y

Mediana Empresas, para cuyo diseño se contó con la valiosa cooperación técnica de expertos latinoamericanos y el apoyo financiero de los Gobiernos de Suecia y Noruega para su movilización y estancia en Centroamérica, durante las misiones de trabajo. Esta fórmula, en la que se conjugaron diferentes fuentes de cooperación, permitió que misiones de Brasil, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, México y Venezuela elaboraran proyectos en las áreas de agroindustria y de Micro, Pequeña y Mediana Empresa para atender las necesidades planteadas por Centroamérica en aspectos como Fortalecimiento Institucional, Fondo de Fomento, Redes de Información Comercial y Tecnología, Fortalecimiento Tecnológico, Capacitación, Comercialización y Coinversiones Agroindustriales. Todos estos trabajos se realizaron en estrecha consulta con las autoridades centroamericanas competentes. Además, estos esfuerzos están enmarcados en los más recientes desarrollos del PEC, en especial lo tocante a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, tema en el que se ha solicitado a CADESCA la responsabilidad de su promoción, incluida la posible organización de un encuentro sectorial con cooperantes.

II. El sentido de la cooperación y el marco político regional e internacional

Como se puede desprender de las líneas precedentes, el esfuerzo que ha venido realizando América Latina a través de CADESCA, ha propiciado la reafirmación de bases materiales fundamentales para el aprovechamiento de la cooperación orientada al desarrollo. Ha promovido mesas de discusión para el logro de consensos, ha propiciado el establecimiento de verdaderas redes de instancias especializadas en temas específicos de desarrollo económico y social, y ha colaborado en diferentes niveles de coordinación interna en la subregión.

Creemos que con ello se cubrió una primera etapa orientada a fortalecer los cimientos necesarios para la gestión de cooperación, relacionados particularmente con la definición de los temas a negociar, así como con

los términos e instancias de negociación.

Una segunda etapa está relacionada con los sucesos de los últimos años en que se puso de manifiesto un creciente interés de la Comunidad Internacional por prestar cooperación a Centroamérica. Este hecho colocó en lugar sumamente importante la inquietud de prepararse y organizarse para la absorción y el adecuado manejo de esa cooperación.

Ha resultado fundamental para el Comité colaborar en este esfuerzo hacia lo interno, que garantice el óptimo aprovechamiento de estas ofertas de cooperación de manera que las mismas incidan efectivamente en el bienestar de las capas más necesitadas de los pueblos centroamericanos. Pero también, por su parte, hacia América Latina, las experiencias de trabajo conjunto desarrollado por el Comité, bajo las modalidades de coparticipación, han aportado un importante elemento dinámico que encuentra cabida en los nuevos esfuerzos de concertación y en la revaloración de las formas de cooperación.

Sin embargo, el desarrollo de estas acciones nos muestra también que todavía no hemos utilizado el total de nuestras capacidades para dar una respuesta amplia y apta a las demandas de nuestras grandes masas de marginados y nuestro rezago productivo y tecnológico, elementos éstos de gran complejidad, pero cuyo esclarecimiento interrelacionado está en la base de las políticas internas de cada país y de las posibilidades de cooperación y concertación regionales.

A pesar de un amplio y reiterado reconocimiento a la labor de CADESCA, por parte de sus propios países miembros, el Comité enfrenta algunas limitaciones que, más allá de los problemas financieros, tienen que ver con la necesidad de una mayor congruencia entre declaraciones de voluntad política y acciones concretas y, sobre todo, con el real aprovechamiento de este organismo, como una instancia propia creada como vía de canalización del apoyo latinoamericano a Centroamérica. Como ya señalamos anteriormente, esta necesidad se redimensiona a la luz del nuevo marco político regional e internacional.

En efecto, la situación del Istmo Centroamericano plantea elementos de alentadora novedad en sus procesos de solución de conflictos y de democratización, pero, paradójicamente, esa misma evolución en el proceso de paz plantea nuevos problemas y exigencias de muy difícil abordaje, que aluden directamente al papel de la cooperación internacional.

En el último año, se han producido cuatro procesos electorales en Centroamérica —en El Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua—, con la garantía del pluralismo ideológico y la más amplia participación de los partidos políticos. En noviembre de este año, el quinto país —Guatemala—, vivirá sus propios cambios, para transferir el mando en enero del 91.

Es una nueva realidad de vivencia democrática que comienza a consolidarse en el Istmo, resultado directo de los esfuerzos y el sacrificio de todos los centroamericanos por expresar una aspiración de convivencia pacífica, y de los pueblos gobiernos amigos que apoyaron la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas, con pleno respeto a las soberanías, y que ha sido expresada en los encuentros Presidenciales a partir del Plan de Esquipulas.

Igualmente, los compromisos de Esquipulas II se han ido cumpliendo con dificultad y en medio de graves y muy complejos problemas, pero de manera consistente. Los acuerdos sucesivos de Costa del Sol, Tela, San Isidro de Coronado y Montelimar, dan fe del cumplimiento y del trabajo en que los centroamericanos se han empeñado y del apoyo internacional que los ha acompañado. Asimismo, los diálogos de Oslo, Ginebra y Madrid abren un amplio espacio de esperanza para ir resolviendo conflictos internos en dos de los países, que completen el conjunto de compromisos de Esquipulas, y vayan convirtiendo estos nuevos comportamientos en una parte estable de la tradición política Centroamericana, al igual que vaya gradualmente reflejándose en sus instituciones.

En el caso de Panamá que, en un tránsito de conflictos internos y externos que incluyeron una invasión militar extranjera, tiene nuevo gobierno, cabe destacar el Comunicado de

Montelimar. En efecto, la voluntad de los países centroamericanos por incorporar a Panamá en el proceso de integración y desarrollo del área fue reiterada al más alto nivel en la pasada Cumbre Presidencial.

Pero la solución ya conseguida o inminente de los conflictos armados, plantea demandas sociales crecientes que los aparatos estatales, los gobiernos y las economías de nuestros países no son capaces de atender.

Esto pasa, por supuesto, por las exigencias de reinserción de los refugiados, desplazados o repatriados, al igual que por las demandas de empleo de las tropas que quedarán más allá. Por una parte, los procesos electorales, aunque indispensables e importantísimos, no son suficientes: representan una formalidad visible que no se corresponde, en la mayoría de los casos, con las relaciones internas de convivencia y de participación reales en los procesos económicos y sociales de los países. Por otra, la misma alternabilidad democrática por medios electorales hace surgir expectativas enormes en la población, sobre todo de parte de los sectores tradicionalmente marginados, en una realidad de crisis económica generalizada que todos conocemos, lo que se traduce en mayores tensiones sociales en todos los países.

El hecho mismo de que toda la región, por primera vez en nuestra historia reciente se enfrenta a cambios políticos por la vía electoral nos obliga a repensar lo que significa la formalidad de esa participación democrática cuando todavía nuestras sociedades en su mayor parte no han experimentado los cambios estructurales necesarios que reflejen en su vida integral una participación directa de la mayoría de las poblaciones, no solamente en los procesos habituales de decisión nacional (que no sería poco), sino en el disfrute pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Al tiempo que se evoluciona en el proceso de paz y se concreta la alternabilidad democrática, los países enfrentan uno de los procesos de empobrecimiento más graves de su historia. En este contexto global y ante la imposibilidad de dar respues-

tas efectivas y prontas a las expectativas crecientes de los sectores mayoritarios, surge con mayor fuerza la urgencia de cooperación externa, en apoyo de los esfuerzos internos. Pero al mismo tiempo, desarrollos políticos en otras partes del mundo, en particular en Europa del Este, se ofrecen como potenciales limitantes a los flujos de cooperación con el Istmo. Las demandas del desarrollo económico y social de Centroamérica aumentan, en momentos en que la captación de recursos de fuentes internacionales se hace más difícil. Ahora más que nunca se hace necesaria la captación y canalización eficaz de la cooperación externa dentro de un enfoque subregional. Ahora más que nunca resulta imperativa la implementación de fórmulas imaginativas, ágiles, rápidas, económicas para la negociación, obtención, manejo y aprovechamiento de la cooperación internacional. Ahora más que nunca es indispensable contar con una cooperación responsable, respetuosa y que vaya a los puntos verdaderamente estratégicos de la recuperación económica de los pueblos centroamericanos.

III. El nuevo papel de CADESCA El Programa de Trabajo 90-91 a la luz de la reactivación y reestructuración del proceso de integración centroamericano

En la declaración de Montelimar, los Presidentes Centroamericanos indican:

“Que la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos a la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico y, en consecuencia, deciden que la próxima cumbre analice fundamentalmente:

- a) La reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional;
- b) La evolución hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región;
- c) El replanteamiento de la problemática de la deuda externa; y
- d) Una mejor distribución de los costos sociales del necesario ajuste de las economías”.

Y más adelante agregan:

“En este sentido hacen un llamado a la Comunidad Internacional para que

refuerce, consolide y amplíe el apoyo económico hacia la región...”.

Esta es la más reciente de una serie de manifestaciones al más alto nivel sobre la importancia de la cooperación internacional para hacer posible la consolidación de la paz en América Central, que comenzó desde la primera cumbre de Esquipulas.

Pero esta vez asumen el tema económico de manera frontal, luego de una variada e intensa experiencia reciente de cooperación regional para la que la institucionalidad de la integración fue organizada en esquemas *ad hoc* que no existían. Como ya se señaló, CADESCA se ha visto distinguido en reiteradas ocasiones con una amplia invitación a colaborar en los esfuerzos de consulta y coordinación interinstitucionales e intergubernamentales del Istmo. La Secretaría ha participado en los procesos del Grupo Interinstitucional Agrícola, GISA, en la Comisión Mixta y Reuniones de Cancilleres del Acuerdo de Luxemburgo con la Comunidad Económica Europea, y en los procesos del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, de las Naciones Unidas.

En todos esos esfuerzos se ha visto claramente la ausencia de una reflexión ordenada sobre el papel que debe cumplir la cooperación internacional en el conjunto de tareas y estructuras de la integración centroamericana, al igual que las modalidades operativas más aptas para atender de forma permanente la gestión internacional de cooperación. No es que la preocupación no exista: está siempre presente y en ocasiones con una intensidad conflictiva. Pero, por un lado, la urgencia de las agendas es muy grande, y sólo es superada por la endémica ausencia de recursos. Por otro, las instituciones del Istmo, que fueron diseñadas para otra cosa y fueron desatendidas por tanto tiempo, se ven de pronto desbordadas por demandas enormes para las que no estaban preparadas. En particular, tienen severas limitaciones para enfrentar aptamente el tema de la gestión de cooperación internacional.

Por ello pareciera que la reflexión sobre la cooperación y su manejo se da a golpes, como una cadena de eventos reactivos a estímulos y

conflictos ocasionales impuestos desde afuera, y no como un esfuerzo sistemático y permanente en torno a una agenda positiva. Sin embargo la reflexión se está dando y se están ensayando respuestas temporales, sobre todo a partir de los esquemas recientes de cooperación, que han forzado a toda la región a reaccionar. Para América Latina, para CADESCA, en el fondo se trata de una agenda que estaba planteada desde el origen del Comité en su Acta Constitutiva, en los principios y orientaciones que deben regir sus esfuerzos de promoción de cooperación. Pero su traducción concreta en la institucionalidad centroamericana, que vaya más allá de un mecanismo de apoyo, no es nada fácil. No obstante, este es un trabajo que requiere un esfuerzo todavía mayor. En efecto, los ámbitos a que se refiere este último aspecto, tienen que ver fundamentalmente con:

- los mecanismos y procedimientos *internos a Centroamérica* para determinar sus objetivos de desarrollo, la priorización de los temas que hay que atender para lograr dichos objetivos y su traducción en proyectos concretos y viables que demandan cooperación externa para llevarse a cabo;
- los procesos y mecanismos de diálogo y negociación internacional para promover y gestionar recursos internacionales, y
- la ejecución misma de los proyectos y su evaluación, lo que también supone el adecuado aprovechamiento de los recursos internos y la necesaria consistencia entre los proyectos que se promuevan a nivel nacional y aquéllos a nivel regional, junto con una verdadera estrategia de desarrollo regional en donde los esfuerzos de un sector sean consistentes con los de otros. En la experiencia del Comité, tanta importancia han tenido los temas de cooperación, como los procesos y métodos por los que se quieren atender. Los recursos financieros son ciertamente indispensables, pero no suficientes. No es posible medir la cooperación meramente en su cuantía material. Es más, ese indicador ha sido en ocasiones bastante engañoso si no se ponderan adecuadamente otros componentes que rodean y determinan el uso y

distribución de dichos recursos financieros: cómo se identificó el tema, cómo se determinó su prioridad y por quién; cómo se plantearon las acciones para resolverlo, cómo se diseñaron y negociaron los proyectos correspondientes, cómo se negociaron los fondos, cuál será su estructura de distribución, cómo se han determinado y asignado las responsabilidades de su administración y ejecución. Y, por último, cómo se van a evaluar sus resultados y por quién.

Aquí se toca uno de los aspectos más complejos del manejo de la cooperación internacional, que es el de la intermediación de organizaciones especializadas para tal efecto, y las relaciones eficaces —o ineficaces— que pueden establecer por medio de ellas los aportantes y los beneficiarios, sin que se comprometa el sentido y destino original de la cooperación. Además, la multiplicidad de instituciones hace que esta interrelación tenga riesgo de complicarse aún más, y los aspectos burocráticos crezcan desmedidamente en desmedro de las acciones directas de apoyo al desarrollo. Es aquí en donde se enmarca el deseo de los Gobiernos Centroamericanos de contar con dispositivos de tipo permanente para la gestión de cooperación internacional, pero que no pueden adoptar, al menos por ahora, formalidades institucionales precisas, puesto que el esquema de la integración está en revisión. De aquí nace el deseo de transferir la experiencia de CADESCA a la región, en la forma de un ensayo de MECANISMO, deseo que ya aparecía desde hace dos años en el anterior Programa de Trabajo. De esta reflexión y de estas experiencias se desprende también el mandato de apoyo a las Instituciones Regionales de Integración. Como se señalaba al principio de este documento, el Programa de Trabajo recientemente aprobado, parte de las prioridades definidas por los centroamericanos. Sin perjuicio del apoyo que se deba otorgar a las áreas consignadas en el Acta Constitutiva del Comité, incluye como áreas en las que se deberán concentrar los mayores esfuerzos las siguientes: Seguridad Alimentaria, Fomento de la Micro, Pequeña y

Mediana Empresa y la Agroindustria, y Medio Ambiente.

Además, con el afán de trasladar los métodos y modalidades de cooperación que se han ensayado en CADESCA, y querer convertir la rica experiencia del Comité en dispositivos permanentes de gestión de cooperación internacional, dándoles arraigo en la institucionalidad existente de la integración, los Gobiernos Centroamericanos manifestaron su interés porque esos aspectos metodológicos y de transferencia de experiencia se concreten en un apoyo especial a los organismos de integración —máxime en esta etapa de reorganización y relanzamiento—, y en la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación. Estos temas figuran también como elementos fundamentales del Programa de Trabajo.

Respecto del mecanismo, se parte de dos criterios básicos:

a) En lugar de entregar a la región únicamente un documento de proyecto (con todos los elementos de diagnóstico, diseño, funcionamiento y presupuestación que esos documentos de proyecto suelen tener), se espera entregar un ejercicio funcionando, con financiamiento garantizado para un período prudencial de prueba.

b) Ligado con lo anterior, debe plantearse como un ejercicio de prueba, que permita acompañar con flexibilidad y agilidad las nuevas realidades y demandas del Istmo. No es conveniente, por lo tanto, diseñarlo desde el principio con compromisos de carácter permanente. No solamente porque debe someterse a decisiones regionales sobre la institucionalidad de la integración que se tomarán más adelante, sino porque, a semejanza de la temporalidad del Comité, ésta resulta útil para la exploración y permite márgenes amplios de revisión y ajuste.

El ejercicio buscaría dotar a la región de una experiencia concreta de cooperación que actúe como catalítico y conjugador de diversas opciones, servicios, capacidades y modalidades de promoción y acción de cooperación internacional, de tal forma que ésta pueda convertirse en un recurso expreso y cuantificable de desarrollo regional.

Pero también se persigue un meca-

nismo que promueva acciones de cooperación que privilegien la canalización de recursos técnicos y financieros a los sectores menos favorecidos de la población para mejorar la calidad de vida y propiciar el surgimiento de actividades productivas. Igualmente se pretende que el mecanismo fortalezca las capacidades y habilidades internas de Centroamérica para gestionar y manejar su propia cooperación, de modo que pueda apoyarse en las capacidades existentes en el Istmo y pueda alentar ese potencial endógeno.

De acuerdo con las necesidades y requerimientos de cada grupo o país, la cooperación puede tratar una gama muy amplia de sectores, áreas, etc., que supone un trabajo en el que deben participar aquellas instituciones que tengan competencia en ese tema determinado. Igualmente puede adoptar diversas modalidades y esquemas de trabajo, así como tiempos distintos, para lo que hace falta un trabajo intenso de intercambio de información —y de discusión de esa misma información—, que no siempre es fácil de lograr. El mecanismo deberá propiciarla.

En ambos aspectos, lo más importante es el acercamiento incremental —en ocasiones por aproximaciones sucesivas— entre cooperante y beneficiario, al nivel específico y especializado al que se busca la cooperación. Y en todo momento, debe plantearse el esfuerzo a partir de un respeto puntual por las necesidades del beneficiario. Las estructuras de intermediación, tanto nacionales como internacionales, deben promover ese acercamiento e ir sustrayéndose gradualmente hasta desaparecer, si es necesario.

En ese sentido, vale la pena insistir en dos aspectos del proceso que deben manejarse con mucha creatividad y modestia: la información y las tareas institucionales de promoción e intermediación.

Finalmente, cabe destacar que, en virtud de los avances realizados por CADESCA a lo largo de los últimos años en materia de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el Programa de Trabajo consigna que para dar una sustancia concreta al diseño y puesta en marcha del mecanismo, éste se concentre en su fase de prueba en lo vinculado con dicho sector.

Panorama sobre Integración

SIDALC

Las actividades del Sistema de Información y Difusión de los Organismos de América Latina y el Caribe (SIDALC) en este segundo trimestre del año, se reflejan en la edición de 14 boletines que incluyeron 92 notas de prensa difundidas entre los medios de comunicación de la región con el objetivo de informar acerca de las actividades de los 13 organismos miembros de esta red de información. A continuación se transcribe un resumen de estas publicaciones.

CADESCA: promueven capacitación profesional en Centroamérica

Panamá, 6 de abril (SIDALC)

Un acuerdo interinstitucional entre las entidades de formación profesional del istmo centroamericano fue suscrito aquí, en el marco de una reunión de seguimiento del proyecto de capacitación y actualización permanente para la micro y pequeña empresa.

La suscripción del acuerdo se efectuó como resultado de las gestiones del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

La reunión congregó a los titulares de los institutos nacionales de formación profesional de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Participaron también el director del Instituto Técnico de Apoyo a la Formación Profesional (INTAFOP), en su carácter de ente regional, y funcionarios del gobierno de México que ha venido prestando apoyo técnico a través de Nacional Financiera.

El evento pudo realizarse gracias a los auspicios del gobierno sueco y representó un paso importante dentro de los esfuerzos que efectúa CADESCA para atender los problemas de la micro y pequeña empresa, en cumplimiento de los mandatos otorgados por los seis países centroamericanos. Actualmente, con el apoyo de CADESCA, se están realizando seis proyectos sobre micro, pequeña y mediana empresa.

El acuerdo suscrito en esa oportunidad reviste una particular importancia dentro de las acciones que se

desarrollan en la subregión para formar a los empresarios, a la par que se fortalecen a las instituciones del área dedicados a este tipo de tareas.

Durante la reunión se destacó el papel cada vez más relevante de la micro y pequeña empresa dentro del conjunto de la actividad económica de los países del istmo.

Se puso de relieve la necesidad de promover el desarrollo del sector, comenzando por formar a los actores directos. A su vez, estas acciones requieren ser complementadas con asistencia técnica, créditos, tecnología y fortalecimiento institucional. CADESCA es el Comité de Acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), integrado por 21 países de la región, que se creó en 1983 con el objetivo de promover la cooperación para el desarrollo económico y social de Centroamérica.

SECAB: En marcha programa de capacitación en ciencia y tecnología

Bogotá, 27 de abril (SIDALC)

Tres cursos a nivel latinoamericano sobre el fortalecimiento de la capacitación en gestión y administración de proyectos y programas de ciencia y tecnología en América Latina, dirigido a las universidades y al sector empresarial, pone en marcha la secretaría ejecutiva del Convenio Andrés Bello, en el presente año. El objetivo general del proyecto es el de contribuir al avance y la difusión del conocimiento en materia de gestión tecnológica en América Latina. Los tres cursos versarán sobre la siguiente temática:

a. Vinculación de la Universidad al sector productivo, curso que se realizará del 7 al 15 de mayo de 1990, en el Centro para la Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su objetivo central es proporcionar a los participantes una visión actualizada sobre la problemática, las técnicas y medios para la vinculación entre la universidades y el sector productivo.

b. Administración de programas y proyectos de investigación y desarrollo, a cumplirse en la Universidad de Los Andes (Bogotá), del 23 al 31 de julio.

Este curso proporcionaría a los participantes una visión actualizada acerca de las políticas, técnicas y procedimientos para la formulación, planeación, ejecución, evaluación y financiamiento de programas y proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.

c. Gestión tecnológica en la empresa, con desarrollo en la Universidad de Sao Paulo (Brasil), del 10 al 18 de septiembre, teniendo como meta proporcionar a los participantes una visión actualizada de los procedimientos y técnicas para el adecuado gerenciamiento de la función tecnológica en la empresa.

A los tres cursos, que cuentan con el copatrocinio del Banco de Desarrollo (CINDA), concurrirán rectores, vicerrectores, decanos de las áreas de ingeniería industrial y administración, responsables de la política o gestión de la ciencia y tecnología, así como de la investigación y desarrollo de empresas.

ALADI: Cancilleres impulsan nuevo enfoque de integración regional

Montevideo, 11 de mayo (SIDALC)

Los ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) acordaron recientemente en México destacar el papel de la ALADI como organismo fundamental del proceso de integración latinoamericana, impulsando en su seno un renovado enfoque de la integración. Las decisiones ministeriales apuntan a adecuar el organismo a los cambiantes acontecimientos del escenario mundial, a fortalecer y profundizar las interrelaciones entre los países miembros, diversificando las áreas de cooperación entre ellos, y a promover su mejor inserción en el contexto internacional. A tales efectos se dará plena utilización a todas las posibilidades que brinda el marco normativo de la ALADI.

Hasta el presente, las actividades de la Asociación estuvieron fundamentalmente concentradas en promover el comercio intrarregional. De ahora en adelante, la ALADI incursionará en otros sectores que le permitirán impulsar una mayor vinculación entre los países y ampliar la base de sustentación social del proceso. La Asociación actuará en el futuro

como el principal medio para fomentar la cooperación entre los países miembros y profundizar el proceso de integración regional.

Entre otros aspectos, se dispuso propiciar la articulación de los mecanismos de la integración con las políticas nacionales de desarrollo, impulsar la diversificación de las vinculaciones económicas intrarregionales y fomentar la participación más activa de los diferentes aspectos de las sociedades latinoamericanas en el proceso.

A fin de instrumentar estas nuevas orientaciones, el Consejo de Ministros aprobó un conjunto de lineamientos programáticos para el período 1990-1992, que obedecen, entre otros, a los siguientes propósitos:

- Coadyuvar a los esfuerzos de modernización de las estructuras productivas de los países miembros.
- Impulsar el desarrollo científico y tecnológico a través de acciones conjuntas y solidarias.
- Fortalecer y ampliar la cooperación financiera entre los países miembros.
- Promover la integración física de la región.
- Promover el desarrollo y la integración fronteriza, y
- Contribuir a la diversificación de la oferta exportable de los países de menor desarrollo, contemplando los problemas de la mediterraneidad de Bolivia y Paraguay.

Lograr una mayor interrelación económica y tecnológica entre los sectores productivos de los países miembros, a través de la cual se contribuya con la modernización de las estructuras productivas, se amplíe y diversifique la oferta exportable y se impulsen nuevas líneas de producción, inclusive las de tecnología de punta, será el objetivo del programa regional de complementación económica y de cooperación tecnológica aplicada a la producción, a desarrollarse en el marco de la ALADI, según decisión del Consejo de Ministros.

Dada la significativa importancia del transporte para el desarrollo del comercio y el turismo, los cancilleres de los países de la ALADI acordaron encarar acciones en materia de transporte que comprenden aspectos tales como: el apoyo al mejor aprovechamiento de los corredores de transporte.

La cooperación financiera entre los países miembros también fue objetivo de la atención ministerial, acordándose profundizar la cooperación en materia de pagos internacionales, desarrollar programas e instrumentos de financiamiento del comercio exterior, y poner en marcha un programa regional de promoción y financiamiento de inversiones.

En esta nueva etapa, la Asociación profundizará el sistema de apoyo a los tres socios de menor desarrollo económico relativo -Bolivia, Ecuador y Paraguay- a efectos de lograr su efectiva participación en la ALADI. Al respecto, los países miembros cooperarán con los de menor desarrollo para crear condiciones que estimulen la iniciación de actividades productivas en sus territorios.

Asimismo, fue decidido celebrar, a más tardar en seis meses, una Conferencia Extraordinaria de Evaluación y Convergencia para evaluar la participación de estos países en el proceso y diseñar mecanismos que promuevan su mejor inserción.

A fin de ejercer una conducción política superior más activa, el Consejo de Ministros resolvió reunirse por lo menos una vez al año.

Asimismo, decidió constituir consejos sectoriales a nivel de ministros o máximas autoridades, como una forma de vincular directamente al proceso a los responsables de las políticas sectoriales de los países miembros.

Para acometer todas las acciones que le fueron encomendadas por los cancilleres la ALADI deberá promover la coordinación y cooperación con todos los organismos de la región que participan del esfuerzo común de la integración latinoamericana, así como propiciar una mayor vinculación de los distintos grupos sociales al proceso de la ALADI.

OLADE: Difunden reservas petroleras latino-caribeñas

Quito, 25 de mayo (SIDALC) Venezuela y México poseen el 91.4 por ciento del total de reservas probadas de petróleo a 1989 en América Latina y el Caribe, equivalentes a 114 mil 343 millones de barriles de crudo, según estadísticas del Sistema de Información Económica-energética (SIEE), de la

Organización Latinoamericana de Energía. (OLADE).

Venezuela tiene reservas probadas de petróleo por 58 mil 355 millones de barriles, en tanto México posee reservas probadas por 46 mil 200 millones de barriles.

La subregión andina concentra 62 mil 437 millones de barriles de petróleo, igual al 54.6 por ciento del total de las reservas existentes en la región, las que se distribuyen entre los cinco países de la siguiente manera:

Venezuela, 58 mil 355 millones de barriles; Colombia, dos mil 200 millones; Ecuador, mil 350 millones; Perú, 407 millones; y Bolivia, 125 millones.

Brasil dispone de dos mil 550 millones de barriles.

En el cono sur las reservas probadas totalizan dos mil 555 millones de barriles, que se desglosan entre: Argentina, dos mil 268 millones de barriles y Chile, 287 millones.

En el Caribe se concentran en cifras globales reservas probadas por 559 millones de barriles de petróleo, repartidas entre:

Trinidad Tobago, 524 millones; Suriname, 32 millones y Barbados 3 millones de barriles.

En la subregión centroamericana Guatemala es el único productor de petróleo, cuyas reservas probadas alcanzan a 42 millones de barriles. Estas cifras forman parte de un amplio banco de datos del SIEE, el que fue diseñado y puesto en funcionamiento por OLADE en 1989, con la decidida colaboración de la Comunidad Económica Europea (CEE), para apoyar a la planificación y ejecución de las políticas energéticas de los 26 países miembros del organismo.

Artículo especial

CEPAL: Transformación productiva con equidad: un consenso latinoamericano (por Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL)

Santiago, 1 de junio (SIDALC) El 23 período de sesiones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) culminó recientemente en Caracas. Esta reunión ministerial bienal coincidió con el

inicio de un nuevo decenio, ocasión oportuna para un examen retrospectivo y prospectivo del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

La reunión se efectuó en un momento en que se palpa la determinación de gobiernos y sociedades civiles de impedir que persista el deterioro económico y social y rescatar su capacidad de acceder al desarrollo, en el contexto de trascendentes cambios en el mundo, que obligan a reflexionar sobre cómo éstos nos afectarán en el futuro, y cuándo la región está en condiciones de aprovechar las dolorosas lecciones de los años ochenta.

Estas circunstancias movieron a la CEPAL a presentar en Caracas su propuesta para lograr la transformación productiva con equidad social en América Latina y el Caribe, y sus observaciones tendientes a superar el escollo que significa el sobreendeudamiento externo.

Durante el período de sesiones hubo un profundo debate, a partir de la diversidad de los países de la región, sobre como alcanzar el desarrollo económico, en democracia, en el decenio de los noventa y también más adelante.

Los resultados del debate fueron esclarecedores, sumamente constructivos, y el documento central que presentó la CEPAL recibió un amplio respaldo de las delegaciones presentes. Señalaré algunas de las principales conclusiones de esta reunión ministerial.

En primer lugar, hemos dicho que la transformación productiva con equidad ha de lograrse, fundamentalmente, a través de la difusión del progreso técnico al conjunto del proceso productivo, y no sólo por la vía transitoria de basar la competitividad en bajos salarios y en el control de la demanda agregada.

En seguida, hemos concordado que, establecido un clima macroeconómico apropiado y estable, esta transformación no será automática, sino que precisará diversas acciones sectoriales e institucionales.

Entre estas últimas tendrán particular relevancia la difusión y adaptación de tecnologías existentes, la educación y la capacitación en todos los niveles, y el robustecimiento de la capacidad de gestión de las empresas.

Señalamos, asimismo, que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de los rezagos en relación con la equidad y, por consiguiente, la modernización productiva y la justicia distributiva son conceptos inseparables. También hemos concordado en que las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico y, en consecuencia, que la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo.

Además, en la reunión de Caracas se expresó que el contenido y la secuencia de políticas tendientes a lograr la transformación productiva con equidad, en sociedades democráticas, requieren una plataforma mínima de acuerdos explícitos e implícitos entre los principales actores sociales y políticos de la sociedad.

Esto significa, a su vez, redefinir el papel del Estado y su relación con los agentes privados, a fin de incrementar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto, y de velar por la justicia distributiva.

Por último, la integración latinoamericana y caribeña así como la cooperación intrarregional desempeñarán un papel crucial para afianzar la transformación productiva y la mejor inserción de los países de la región en el contexto de la economía internacional.

Respecto a la cooperación internacional, hubo consenso sobre el imperativo de rescatar el desarrollo económico como uno de los grandes objetivos de la comunidad mundial.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, también parece existir una amplia convergencia de puntos de vista sobre la urgencia de revertir la transferencia de recursos financieros de la región, de encontrar soluciones duraderas y concertadas al problema de la deuda externa, de mantener un régimen comercial internacional transparente y abierto para todos los bienes, de mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos, de facilitar la rápida difusión a los países en desarrollo del progreso técnico y científico y desarrollar sus propias

capacidades endógenas.

Asimismo, se considera un imperativo incorporar a la agenda prioritaria de la cooperación internacional las consideraciones ambientales y ecológicas, la lucha contra la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes mediante programas de desarrollo alternativo e interdicción, el desarrollo de los recursos humanos, y las acciones para combatir la pobreza y el hambre y proteger a los sectores más vulnerables. Estos planteamientos, que son compartidos, a veces con algunas variantes, por los países desarrollados miembros de la CEPAL, dieron origen a una importante resolución adoptada en la reunión de Caracas, que será materia de elaboración en distintos foros multilaterales, entre ellos, los del sistema de las Naciones Unidas.

Ya es un lugar común afirmar que la crisis económica de los ochenta no sólo fue una crisis real, sino también una crisis de ideas. Estrategias de desarrollo que habían surtido efectos razonablemente positivos en decenios anteriores llegaron a una etapa de caducidad en la última década.

En algunos casos, el vacío se llenó tratando de aplicar un paradigma en boga en algunas de las principales economías desarrolladas, normalmente sin las adaptaciones mínimas que sugerirían las diferencias más obvias entre aquellas economías y las de países en desarrollo.

En otros casos, no hizo más que cundir la perplejidad. Y en todos, la preocupación por lograr el desarrollo cedió terreno a la necesidad de supervivencia, o sea, la política económica de corto plazo adquirió dimensiones prioritarias para los encargados de la gestión económica, en desmedro de una visión de mayor aliento sobre el rumbo que era preciso imprimirle a las diversas economías de la región.

Retomar el debate más fundamental sobre cómo lograr el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe, en el contexto contemporáneo, es una empresa trascendente. En este tema, la destrucción de mitos —antiguos y actuales— abre la ruta a un mayor pragmatismo, buscar caminos eficaces para lograr el bienestar para la población de esta vasta región, en

el marco de una cooperación intrarregional e internacional más solidaria y eficaz, es una de las causas verdaderamente nobles que podemos abordar.

GEPLACEA: Fomentan capacitación para mejorar comercialización internacional del azúcar

México. 8 de junio (SIDALC)
Con el objeto de aumentar los ingresos por exportaciones de azúcar, el grupo de países latinoamericanos y del Caribe exportadores de azúcar (GEPLACEA), promueve la capacitación del personal vinculado a la comercialización internacional del producto.

De esta manera GEPLACEA busca propiciar que el seguimiento del mercado sea más eficiente y oportuno, resultando en una mejor toma de decisiones por parte de los países miembros en relación a sus operaciones internacionales de azúcar y derivados.

Con este fin, se han realizado varios seminarios en México, Nueva York, La Habana, Londres y París y en diferentes países integrantes del grupo.

Asimismo y como una actividad normal, se dan asesorías directas a los países miembros y se realizan publicaciones periódicas como son el informe diario de mercadeo y la carta azucarera.

Además, dentro del boletín mensual de GEPLACEA se publican informaciones tales como: tema de mercado, el informe de mercado y noticias azucareras. Igualmente se han editado libros especializados en la materia que tratan sobre la comercialización del producto y sus derivados, de los cuales ya se cuenta con unos seis títulos.

De estas publicaciones cabe destacar el Manual de Comercialización Internacional del Azúcar, ya que es el único en su género y es ampliamente usado en todo el mundo azucarero.

Desde 1937, GEPLACEA institucionalizó también la realización de los seminarios internacionales de comercialización internacional del azúcar, los cuales organiza conjuntamente con las principales bolsas azucareras del mundo y las casas

azucareras de las plazas correspondientes, de las cuales los participantes en los seminarios reciben entrenamiento directo.

Bajo esta modalidad, del 7 al 11 de mayo tuvo lugar en la Bolsa de Café, Azúcar y Cacao de Nueva York el seminario de este año al que asistieron más de 40 funcionarios de los países miembros y de organismos internacionales, encargados de la comercialización internacional del azúcar.

Con esta iniciativa, GEPLACEA busca aumentar los ingresos por exportaciones de azúcar de los países miembros del grupo, además de tener un mejor conocimiento y seguimiento del mercado para poder manejar las alternativas de comercialización.

CAF: México, nuevo accionista de la Corporación

Caracas, 15 de junio (SIDALC)
La Corporación Andina de Fomento (CAF), aprobó la incorporación de México como accionista de la Serie "C" de esta entidad financiera del grupo andino. La decisión, adoptada por unanimidad por el directorio de la CAF, convertirá a México en la primera nación no andina en ser accionista de la CAF.

El directorio, celebrado en Caracas, fue presidido por el Ministro de Planeamiento de Bolivia, Enrique García, y contó con la asistencia de los directores por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

La resolución aprobada establece que México suscribirá cuatro mil (4.000) acciones de la Serie "C" con un valor nominal de cinco mil dólares (US\$ 5.000) cada una. De ese total, 2.400 acciones serán pagadas en efectivo y el resto, 1.600 acciones serán de garantía.

El valor patrimonial de cada acción CAF es de 8.250 dólares de manera que México pagará 19.800.000 dólares por las 2.400 acciones destinadas a capital.

El directorio tomó conocimiento del programa elaborado para la sesión solemne que la CAF celebrará en la Sala José Félix Rivas del Teatro Teresa Carreño, en celebración de su XX Aniversario.

En esa oportunidad pronunciará un discurso el Presidente de Venezuela,

señor Carlos Andrés Pérez. A primera hora serán condecorados los firmantes del Convenio Constitutivo de la CAF, Salvador Lluch Soler (Chile), Jorge Valencia Jaramillo (Colombia), Tomás Guillermo Elio (Bolivia), Héctor Hurtado (Venezuela) y José de la Puente (Perú).

Del mismo modo recibirán la condecoración de la corporación sus representantes ejecutivos: Adolfo Linares, Julio Sanjines y José C. Cárdenas.

El Presidente del Directorio, Enrique García, y el Presidente Ejecutivo, Galo Montaña, harán también uso de la palabra.

IICA: Sientan bases para regular liberación de productos biogénéticos en la región

San José, 15 de junio (SIDALC)
Brasil acaba de ser escenario de un inusual encuentro de expertos en biotecnologías de todo el continente, durante el cual se sentaron las bases para que América Latina y el Caribe se doten, por primera vez, de unas reglas claras y compartidas en resguardo de la salud y del medio ambiente.

La reunión tuvo especial significado, pues Latinoamérica y el Caribe carecen de regulación para la liberación en el medio ambiente de productos modificados o creados por las técnicas de ingeniería genética, lo que convertiría a esta en una región de alto riesgo de eventuales prácticas abusivas.

Reconocidos especialistas de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia, Costa Rica, Cuba, Trinidad y Tobago, Estados Unidos y Canadá, acudieron a la cita.

Como observadores participaron, además funcionarios del Centro de Investigación Agronómica Tropical (CIAT), de varias organizaciones del sistema de Naciones Unidas, la Oficina Interamericana de Epizootias (OIE), la Comunidad Económica Europea (CEE) y de los gobiernos de España y Holanda.

EL encuentro, que se celebró del 29 de mayo al 1 de junio, fue organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Centro Nacional de Recursos Genéticos,

organismo adscrito a la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA).

Constituidos como "Grupo de estudio interamericano en las nuevas biotecnologías en agricultura y salud", los expertos destacaron la urgencia de que las autoridades nacionales tomen conciencia de la importancia de establecer —normas y reglamentos sobre este tema, a fin de dar plena fase legal en los sectores de investigación, industria, medio ambiente, agricultura y salud.

En ese sentido, respaldaron un plan de trabajo que permitiría apoyar las actividades de los países interesados en la puesta en práctica de regulaciones en el campo de la biotecnología. A esas naciones se les daría asesoramiento legal y organizativo, y capacitación en temas de bioseguridad y en la aplicación misma de las regulaciones.

Se tratará de un esfuerzo conjunto, en el que participarían activamente el IICA, la OPS, la Organización de Estados Americanos (OEA), la organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial (ONUDI) y el programa regional de biotecnología del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El director del programa del IICA sobre generación y transferencia de tecnología, Eduardo Trigo, definió la celebración del reciente encuentro en Brasilia como un intento por comenzar a crear y promover la discusión de propuestas comunes que faciliten la integración regional y la toma de decisiones en un campo novedoso e importante como es el de la bioseguridad. Trigo resaltó que "es cada vez más evidente que el potencial de la biotecnología es demasiado grande como para que América Latina y el Caribe queden por fuera".

Agregó que es urgente atraer hacia la región inversiones para el desarrollo de este campo, pero para eso, comentó deben existir reglas claras, pero no excesivas, que protejan la salud y el medio ambiente, al tiempo que eviten que estos países sean utilizados como escenario de prueba, especialmente por las compañías multinacionales.

Importancia de la biotecnología

La reactivación económica de América Latina y el Caribe requiere, entre otros aspectos, de un aumento en la productividad y, la biotecnología posee el potencial para multiplicar el aprovechamiento de los recursos naturales. "Incluso permite la reconversión de sectores en decadencia —como el azucarero— y facilita la necesaria integración entre los sectores agrícolas e industriales", detalló Trigo.

En la declaración final de la reunión en Brasil, los especialistas afirmaron que la experiencia acumulada hasta hoy permite concluir que los productos obtenidos por medio de la biotecnología, no presentan mayores peligros.

Sin embargo, agregan que debe mantenerse una actitud vigilante en procura de establecer normas genéticas que permitan analizar casos específicos, sin desalentar el progreso científico ni la inversión de capital que la biotecnología moderna requiere.

Asimismo, resaltaron la conveniencia de reforzar la capacitación de recursos humanos para contribuir a los avances mundiales en la materia y utilizar adecuadamente el conocimiento que proviene de los países más avanzados en el tema.

Este fue el segundo encuentro de los especialistas en nuevas tecnologías. El primero se realizó en Costa Rica en 1988, y su principal resultado fue la publicación de las "Guías para el uso y la seguridad de las técnicas de ingenierías genéticas", que han circulado profusamente en el continente.

En esa oportunidad, los especialistas se concentraron en el análisis de la experimentación a nivel de laboratorio y las normas de seguridad que deben observar los centros de capacitación.

El Grupo, según informó Trigo, seguirá reuniéndose periódicamente, ya que éste es un campo nuevo donde el progreso se registra prácticamente día con día, lo que hace necesario un esfuerzo constante para que las regulaciones sean actualizadas.

En la próxima reunión, que se realizaría a finales del presente año o principios de 1991, el tema principal

a discutir serán las patentes y derechos intelectuales en la biotecnología, aspecto aún no resuelto en la región.

SELA: propuesta de Bush es un marco positivo para diálogo de la región con EE.UU.

Caracas, 29 de junio (SIDALC)
El discurso del Presidente George Bush "es un marco positivo para iniciar un diálogo de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos sobre nuevas bases que contemplen los mutuos beneficios", dijo hoy el Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo. Consultado por los periodistas, el Secretario del SELA observó que "todavía es prematuro un pronunciamiento definitivo". A su juicio, "los planteamientos de Bush son aún generales e imprecisos, a la par que abren interrogantes sobre aspectos de interés crucial para la región". Sin embargo, considero que el discurso constituía un paso positivo porque "demuestra el interés de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, reconoce la necesidad de revisar las relaciones con la región y promueve nuevas iniciativas en los campos del comercio, la deuda y las inversiones".

Al referirse a cada uno de los temas, Pérez del Castillo expresó lo siguiente:

En lo que se refiere al comercio, es importante su manifiesta voluntad de buscar en estos últimos meses de la Ronda Uruguay una cooperación más estrecha con los países de la región, tendiente al éxito de dichas negociaciones y al fortalecimiento de un sistema multilateral de comercio. En este sentido, pensamos que dicha voluntad debe traducirse en un acercamiento y un sistema de consultas inmediatas, visto la proximidad de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales que deberá considerar a fines de julio los elementos principales del paquete final de negociación de la Ronda.

También es meritorio su anuncio de buscar en dicha Ronda reducciones arancelarias más significativas para los productos de interés especial para los países de la región. Sin embargo, sería quizás más positivo

que esto se extendiera a las barreras no arancelarias por ser los principales obstáculos para el acceso a los mercados de nuestros productos. El planteamiento de negociar en el largo plazo una zona de libre comercio hemisférica es obviamente una tesis importante, que deberá ser objeto de un sereno análisis tanto a nivel regional como nacional. Ello abre la posibilidad y oportunidad de un diálogo amplio y sustantivo entre los países de la región, por un lado, y los Estados Unidos, por el otro. El mismo debe asegurar que las relaciones comerciales se desenvuelvan sobre la base de un equilibrio de intereses y beneficios mutuos y que cualquier paso sea conducente al desarrollo económico de nuestro país. Por lo mismo, es imperativo que la América Latina y el Caribe profundicen y aceleren su propia integración.

Pienso que la próxima reunión del Consejo del SELA será una buena oportunidad para que la región reflexione colectivamente sobre esta iniciativa.

En cuanto al tema de la deuda, es importante el pronunciamiento del Presidente Bush de que la región no puede asegurar un crecimiento sostenido sin resolver este tema. Es positivo también un reconocimiento de las insuficiencias del Plan Brady,

que contempla acciones solamente con la Banca Comercial y no con los otros tipos de deuda.

Sin embargo, la atención de la iniciativa se concentra en la deuda oficial, que si bien es significativa, representa una pequeña porción de la deuda contraída por la región con los Estados Unidos.

El alivio a la deuda oficial obedece a ciertos criterios y se condiciona a países que hayan adoptado programas económicos orientados al mercado, reformas en materia de seguridad de inversiones y programas de privatización. Este requisito traslada la selectividad y condicionalidad de la propuesta Brady, en el caso de la deuda comercial, ahora a la deuda oficial. El Presidente Bush propone que el BID sume sus esfuerzos a los del Banco Mundial y el FMI para apoyar la reducción de la deuda con la banca comercial de América Latina y el Caribe. Cabe señalar, sin embargo, que no se habla de recursos adicionales para tales efectos.

Asimismo, se incorporan en la propuesta los mismos criterios de condicionalidad a este organismo regional que los que aplica el FMI y el Banco Mundial.

Con relación al tema de la deuda cabe destacar, que veintiséis países de la región acaban de adoptar en la

Conferencia Regional sobre Deuda Externa en el marco del SELA una propuesta de América Latina y el Caribe para una solución al problema de la deuda. Consideró que el diálogo entre los Estados Unidos y la región debería encausarse sobre la base de dicha propuesta, porque refleja los intereses de todos los países de la región, sean estos grandes, medianos o pequeños, y que se refiere a todos los tipos de deuda.

El tema de las inversiones mencionado en el discurso del Presidente Bush es sumamente importante para el desarrollo de la región, teniendo en cuenta la descapitalización de América Latina y el Caribe desde 1982, como resultado de la transferencia neta negativa de más de 200 mil millones de dólares.

Por eso esperamos que en el desarrollo del necesario diálogo que se iniciará entre América Latina y Estados Unidos, este tema deberá ser ampliado y profundizado.

De todas formas y como conclusión, reiteramos que éste es un paso en la buena dirección. Parecería existir, por parte de los Estados Unidos, una nueva voluntad de diálogo y de forjar seriamente un nuevo tipo de relación con sus vecinos de América Latina y el Caribe. Esto es un hecho significativo que merece nuestra atención.