

# DOCUMENTOS

## AMERICA LATINA EN UN CONTEXTO DE GRANDES MUTACIONES INTERNACIONALES. ANTICIPO DEL CAPITULO I DEL ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1973, DE CEPAL \*

Las fases de cambios profundos, de "tiempos turbulentos", tienen una particularidad bien conocida, que recuerda algunos fenómenos de la naturaleza. Se van gestando gradual y progresivamente, pero los indicios y advertencias del proceso —que no escapan a los observadores más agudos o experimentados—, no bastan para anticipar las formas y la fuerza con que culminará y menos aún sus proyecciones. De este modo, en el momento de la erupción, siempre hay sorpresa, confusión, a veces pánico y también esfuerzos denodados para comprender lo que ha pasado y para afrontar adecuadamente la nueva situación. Es lo que ha ocurrido con el estado actual de turbulencia internacional, cuya manifestación más traumática ha sido la llamada crisis energética.

Bien se sabe que el "viejo orden" de la postguerra, la matriz de Bretton Woods, venía resquebrajándose desde hace tiempo y convirtiéndose, como se ha dicho, en un "nuevo desorden". Lo que en un comienzo fue interpretado como "perturbaciones" o "desajustes" menores o circunstanciales, susceptibles de ser explicados y corregidos por razones y expedientes "de ocasión", poco a poco llegó a ser entendido como algo más complejo y trascendental: la incapacidad creciente de las instituciones y medios de acción heredados de aquella época para lidiar con las realidades y problemas que habían surgido con posterioridad. Entre éstos, sin duda, resaltaba la situación de los países en desarrollo, que si bien participaban marginalmente de la expansión de las economías centrales, eran testigos frustrados de su rezago cada vez mayor respecto de esas economías y de la acumulación de necesidades vitales que no lograban satisfacer o siquiera aliviar.

El centro de la crítica y autocrítica de la organización existente fue el sistema monetario-financiero internacional, esto es, el perfil más visible y sensible del cuadro bajo revisión. Más adelante examinaremos directamente este aspecto, que también ha experimentado transformaciones sustanciales. Pero en este momento lo que interesa destacar es que fueron pocos los que bucearon bajo esa superficie para desentrañar las mutaciones y tensiones que habían madurado en la profundidad, tras de los velos monetarios. Menos aún los que pudieron avizorar las modalidades tan originales, inesperadas y hasta espectaculares con que iba a aflorar la última y todavía no agotada coyuntura o ebullición crítica.

\*Se recoge en estas páginas un anticipo del capítulo I del Estudio Económico de América Latina, 1973, que tiene en preparación la secretaría, para consideración preliminar por las delegaciones latinoamericanas al presente período de sesiones de la Asamblea General. El texto es provisional y está sujeto a cambios de fondo y forma.

En el Estudio Económico de 1971 y con posterioridad en el documento sobre evaluación de la segunda década para el desarrollo de las Naciones Unidas<sup>1</sup>, se trató de poner en evidencia la naturaleza y magnitud de las transformaciones del sistema centro-periferia y, en especial, lo que ellas habían implicado para las economías en vías de desarrollo y las de América Latina particularmente. Asimismo, en aquel estudio se discutieron las perspectivas de la situación mundial y regional tal como se veían a principios de 1972. Buena parte de esos análisis son todavía relevantes, pero no hay duda alguna de que han aflorado hechos nuevos o los conocidos han cambiado de cariz, de manera que se impone una reconsideración, un intento de aprehender los rasgos definidores de la coyuntura presente.

Sobra advertir o excusarse por las dificultades de la empresa. Son centenares o miles los centros y grupos especializados que están envueltos en ella y que están produciendo una corriente caudalosa de pesquisas y apreciaciones que no alcanzan a digerirse. Pero lo más importante es que hay que pensar sobre acontecimientos que están y siguen en movimiento, que cada día presentan nuevas facetas y ángulos. Es más fácil analizar una etapa que termina o se agota que otra que se inicia. Y parece haber consenso de que este tempestuoso tránsito de los años 60 hacia los 70 o más bien hacia los 80 significa el comienzo de una historia en gran medida inédita.

Para emprender este modesto intento conviene, antes que nada, identificar lo que aparece o se desprende como el hecho básico, el punto de referencia, para el examen del momento que se vive.

Desde ese prisma se podría privilegiar lo siguiente: que por obra de circunstancias conocidas, próximas y distantes, que no es el caso de repasar aquí, se ha producido una situación que ha afectado dramáticamente y quizás alterado las posiciones relativas de los centros industrializados y de la periferia. Por un lado, respecto de los primeros, los eventos han puesto de manifiesto una imprevista fragilidad de la estructura y funcionamiento de sus sistemas económicos. Por el otro, en cuanto a la periferia, ellos han significado un también sorpresivo fortalecimiento de su colocación en la economía internacional y de su potencial de negociación *vis à vis* los países centrales.

La vulnerabilidad de los poderosos y el robustecimiento de los débiles abren toda clase de incógnitas: sobre la exacta realidad de los fenómenos, su mayor o menor durabilidad, las reacciones y políticas que se plantean, las posibilidades de conflictos o consensos, las perspectivas a corto y mediano plazo, etc. Nuestra intención es discutir algunas de ellas, para después, en la segunda parte, escrutar más concretamente algunos aspectos particulares del cuadro global.

#### ¿CUÁN GRANDE Y EFECTIVA ES LA FRAGILIDAD DE LOS FUERTES?

Si empezamos el análisis con las economías industrializadas, es útil recordar de inicio la contradicción que se había venido planteando entre una expansión

<sup>1</sup>Véase, CEPAL, *América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional*, E/CN.12/947, 24 de enero de 1973.

material sin paralelo en la historia por su dinamismo y persistencia y una creciente "malaise" que transpiraba por los más diversos poros y se traducía en un ánimo de incertidumbre y desconfianza respecto de las perspectivas del futuro. Esta disposición se ha vinculado con varios elementos que es útil tener presente.

Uno de ellos y de carácter muy general es la creciente insatisfacción con lo que se ha llamado mito o culto del crecimiento "per se", cuya contrapartida está en la preocupación por la "calidad de la vida". De la mano con estos sentimientos ha venido adquiriendo peso la inquietud respecto del deterioro del medio ambiente que involucra la clase de desarrollo prevaleciente. En su acepción más utilitaria, esa inquietud se ha concentrado en el agotamiento, mayores costos o dependencia del exterior en cuanto a recursos básicos, especialmente energéticos.

En otro nivel sobresalen las dificultades en aumento para conciliar los principales objetivos económicos: expansión y empleo pleno, control de la inflación y equilibrio de los balances exteriores. En la práctica ha operado un notorio "quid pro quo" entre ellos, claro está que con distintas características en cada país. Si bien en todos ellos parece haber dominado el primer objetivo (aunque a menudo con vaivenes o éxito parcial) en muchos se ha conseguido a expensas de una activación del proceso inflacionario y/o desajustes del balance de pagos. Como se anotó en un estudio anterior, esas incompatibilidades han mellado la confianza en los instrumentos de la política económica, tanto los ortodoxos como los más liberales o "keynesianos", acentuando la atmósfera de desaliento.

Sobre este trasfondo dibujado muy someramente se precipita el trauma de la crisis petrolera y el movimiento alcista de casi todos los productos primarios, exacerbando los problemas existentes de los balances de pagos y agregando otros más o menos inesperados y difíciles de doblegar. Como consecuencias concretas se prevé en casi todas las economías centrales un decaimiento de las tasas de crecimiento para 1974, una elevación del desempleo, un recrudescimiento de la inflación y un aumento sustancial en el déficit de la cuenta corriente.<sup>2</sup>

Naturalmente, el panorama global esconde muchas e importantes diferencias en la situación de las economías centrales. Ellas tienen singular interés porque los efectos particulares tienden a modificar las tendencias del decenio pasado en cuanto a las posiciones relativas de esas economías. En efecto, un hecho destacado de ese período había sido el mayor fortalecimiento y dinamismo de la Comunidad Europea y el Japón (en especial este segundo) frente a la evolución de Estados Unidos. Como se sabe, los eventos más recientes parecen haber interrumpido y en cierta medida rectificado ese curso ya que, a pesar de todos sus trastornos, la economía del país del Norte ha podido resistir en mejor forma la crisis, tanto por su más amplia base energética como por beneficiarse con el alza de precios de los productos básicos, sobre todo alimentos<sup>3</sup>. Todo esto a despecho de que algunas repercusiones directas pro-

<sup>2</sup>Véase *Estudio Económico de América Latina, 1971*.

<sup>3</sup>Mientras que la autosuficiencia en materia de petróleo sería de un 74 % para Estados Unidos (y 98 % para Canadá), la de Alemania alcanza al 7 %,

bablemente serán más fuertes en el corto plazo que en los otros centros. Pero estos registros no cancelan la realidad de la mayor solidez general de la economía de Estados Unidos, basada en su constelación de recursos, su dimensión, su estructura productiva y su acervo tecnológico.

Desde este ángulo bien podría especularse en el sentido de que la crisis reciente o en curso ha robustecido la posición relativa de las dos superpotencias (Estados Unidos y la URSS) en desmedro de la despolarización o diversificación de los países centrales que había venido tomando cuerpo.

Tanto la visión retrospectiva como la apreciación de la coyuntura actual no dejan dudas respecto de la seriedad de los problemas que deben afrontar las economías centrales. Ambos enfoques son útiles para poner de manifiesto que su poder intrínseco no las hace invulnerables. Más aún: que su posición dominante en el concierto mundial no está reñida con cierto grado de dependencia (en este caso respecto de ciertos productos básicos) que no hace muchos años ni siquiera se habría imaginado.

Sin embargo, la valorización de esa relativa fragilidad no debe llevar a una exageración del fenómeno. Estarían por completo equivocados quienes creyeran que las dificultades que encaran esas economías internamente y con respecto a su seguridad económica exterior, significan un vuelco sustancial en las posiciones de fuerza del Centro y la Periferia.

Las razones son obvias y se ponen de manifiesto cuando se tienen presentes las múltiples formas y medios de ajustarse a la nueva situación que están al alcance de las economías centrales, aunque difieran sensiblemente las posibilidades o radio de maniobra de cada una.

Desde luego, en el corto plazo, y miradas en conjunto, tienen la virtual certeza de que gran parte de los recursos financieros que deberán desembolsar por razones del alza de precios de las materias primas y en especial del petróleo, volverán de una manera u otra a sus puntos de origen, sea por las inversiones de los beneficios, sea por incrementos de sus exportaciones de manufacturas y equipo militar, sea porque éstas también elevarán sus precios, a lo cual contribuirá la activación de sus procesos inflacionarios.

Asimismo, como se verá en otra parte, el sistema financiero internacional parece encaminado a satisfacer con preferencia sus necesidades actuales.

Lo señalado no significa, claro está, que no habrá ninguna transferencia real en favor de los productores primarios o, por lo menos, los mejor colocados en el intercambio, pero sí que ella será mucho menor que lo que parece a primera vista y que es financieramente manejable.

Por otro lado, también es evidente que las economías industrializadas, como ya lo han estado haciendo, tienen múltiples y visibles oportunidades para buscar arreglos especiales con productores primarios determinados o grupos de productores, de manera de paliar efectos y mejorar sus posiciones.

A medida que se extiende el plazo del análisis se amplían las posibilidades de reacción de las economías industrializadas. Como se anticipa, es casi se-

la de Francia al 5 %, la del Reino Unido al 2 % y Japón carece absolutamente del producto. Por otro lado, se estima que los Estados Unidos se beneficiarán en 1974 en unos 6.000 millones de dólares por el mayor precio de sus exportaciones de alimentos. Véase J. P. Grant, "Energy shock and the development prospect", Overseas Dev. Council (ODC), Washington, febrero 1974.

guro que la crisis petrolera abrirá una etapa de grandes inversiones y de innovaciones tecnológicas destinadas a mejorar sus abastecimientos primarios, racionalizar su uso y disminuir su vulnerabilidad actual.

De todos modos, la necesidad de una evaluación realista de la posición de las economías centrales no podría subestimar o pasar por alto algunos hechos claves que muestran la profundidad y trascendencia de los acontecimientos recientes.

El primero es que sea cual fuera la apreciación sobre las posiciones relativas de los países industrializados y los de la periferia, parece incuestionable que esos acontecimientos han mejorado la capacidad de negociación de los productores primarios<sup>4</sup>. De unos más, de otros menos, de algunos, quizá nada, pero en su conjunto y dependiendo de la estrategia que empleen —aspecto que examinaremos más adelante— las economías de la periferia se sentarán en adelante en las mesas de negociaciones con cartas más fuertes y respetadas que en el pasado. Y ese es un cambio que puede tener importancia histórica.

El segundo hecho es que las economías industrializadas —como consecuencia de los eventos comentados—, probablemente iniciarán un proceso de grandes transformaciones de su estructura productiva y tal vez de su propio estilo de desarrollo. Como se ha dicho, la sociedad industrial montada sobre petróleo a un dólar el barril no será la misma con un precio varias veces superior. A ello también ayudarán las preocupaciones relacionadas y en aumento por el medio ambiente, la conservación de los recursos no renovables o la congestión urbana.

La dirección del proceso puede ser imaginada con mayor o menor optimismo, aunque es mucho más difícil anticipar sus perfiles y las repercusiones que tendrá sobre la suerte de los países en desarrollo.

El último elemento a destacar son las incógnitas que se han abierto en relación a las tendencias hacia la integración horizontal o vertical de la economía mundial. Ambos movimientos eran discernibles en la experiencia pasada,

<sup>4</sup>Un autorizado experto de los Estados Unidos planteaba así la situación: "... The United States is rapidly joining the rest of the industrialized countries in depending on the Third World for a critical share of its energy supplies and other natural resources. For oil alone, annual US imports are expected to rise by \$ 20 billion by the end of the decade. But is not only much-publicized oil; accelerating imports of other raw materials will raise these figures significantly. Four countries control more than 80 percent of the exportable supply of world copper, have organized, and have already begun to use their oligopoly power. Two countries account for more than 70 per cent of world tin exports, and four countries raise the total close to 95 per cent. Four countries combine for more than 50 per cent of the world supply of natural rubber. Four countries possess over one-half the world supply of bauxite and the inclusion of Australia (which might well join the "Third World" for such purposes) brings the total above 90 per cent. In coffee, the four major suppliers have begun to collude (even within the framework of the International Coffee Agreement, which includes the main consuming countries) to boost prices. A few countries are coming to dominate each of the regional markets for timber, the closest present approximation to a truly vanishing resource. The percentages are less, but still quite impressive, for several other key raw materials and agricultural products. And the United States already meets an overwhelming share of its needs for most of these commodities from imports, or will soon be doing so. C. Fred Bergsten, in *Foreign Policy*, número 11, Verano 1973, "The Threat from the third world".

pero los acontecimientos recientes parecen haber debilitado el proceso de integración horizontal de los países centrales, incluso dentro de complejos ya consolidados como la Comunidad Europea. Asimismo, se ha tomado más difícil augurar el desarrollo futuro de los nexos entre las superpotencias.

Como se comprende, la tendencia registrada implica el robustecimiento de los arreglos y lazos de tipo vertical, entre grandes economías industrializadas y regiones en desarrollo vinculadas a ellas por la geografía y la historia.

Ambas opciones envuelven riesgos e incógnitas para la periferia, que ésta sólo podrá enfrentar en el marco de una estrategia coherente y global. Volveremos después sobre este aspecto crucial.

### ¿CUÁN IMPORTANTE ES EL FORTALECIMIENTO DE LOS DÉBILES?

Al discutir el estado y perspectivas de los países en desarrollo frente a la crisis del viejo orden y el auge de los productos primarios no reiteraremos las cuestiones ya tocadas en el análisis precedente sobre las economías industrializadas, como ser el robustecimiento de la posición negociadora de la periferia. Se pondrá el acento sobre otros aspectos.

Desde luego, en dos trabajos que se incluyen en este Estudio Económico de 1973, se revisa detenidamente la evolución de los términos de intercambio de los países latinoamericanos y de los precios de sus principales productos de exportación.

De esas investigaciones se desprenden algunas realidades de indudable importancia.

La primera y más obvia pone de manifiesto el espejismo de toda generalización. Si ya se tomó nota de este hecho en lo que afecta a las economías industrializadas, va de suyo que él tiene mucho más relieve cuando se habla de un conjunto tan heterogéneo como el de los países de la periferia.

Como ya se había subrayado en otros trabajos, la evolución de los últimos decenios acentuó la diferenciación de ese universo, sea que se mirara el fenómeno comparando las regiones geográficas, sea que se consideraran las situaciones dentro de cada una de ellas.

Es por demás evidente que los acontecimientos últimos han empujado ese proceso hasta límites muy distantes de la posición original. En su transcurso ha emergido como variable clave de dicha diferenciación el tipo de producto exportado por las economías de la periferia, que ha venido a resultar más significativo que la ubicación geográfica o regional o que los grados de diversificación de la estructura productiva. Ese aspecto, por lo menos en este corto plazo, es dominante incluso en relación al metro más tradicional de apreciación: los niveles de ingreso. En efecto, los países favorecidos por la coyuntura han experimentado cambios inusitados de esos niveles gracias a su posición exportadora.

Desde este ángulo —y sin olvidar otras consideraciones— se han ensayado diversas clasificaciones. Una de las más usuales y con ventajas para el análisis es la que agrupa los países en desarrollo de la siguiente manera: a) los

exportadores de petróleo (que admite subdivisiones de naturaleza política y geográfica); b) los exportadores de otros productos "fuertes", más o menos dependientes de las importaciones de petróleo pero que tienen posibilidad de compensar su encarecimiento con el alza de sus propios precios. Una variante dentro de esta categoría es la de los países que, además, tienen acceso amplio al financiamiento internacional y pueden incrementar sus ventas de manufacturas, y c) las economías de débil potencial exportador, sin reservas apreciables ni medios de allegar recursos del exterior y que dependen absolutamente o en alto grado de petróleo importado.

Tomada la periferia en globo o por número de países —piénsese en la India y China, como ejemplos— no cabe duda de que la mayoría de su población se encuentra en la tercera categoría. No ocurre lo mismo con América Latina, ya que sus naciones mayores se encuentran en alguna de las otras dos, pero eso no permite olvidar a muchas de sus economías más pobres para las cuales la coyuntura tiene un manifiesto signo negativo.

Esta sustancial diferenciación tiene implicaciones meridianas para los diseños de estrategia que pueden aplicar los países en desarrollo. En determinadas circunstancias podría ser la base para robustecer la posición del conjunto *vis-à-vis* las economías industrializadas. En otras, en cambio, podría ser lo contrario, esto es, el antecedente objetivo para la mayor disgregación del todo, sea en el plano mundial, sea en el regional. Volveremos sobre este punto más adelante.

La segunda cuestión que debe tenerse presente es el carácter contradictorio y más o menos impredecible de este auge de las exportaciones primarias, que enfría el optimismo de quienes han pensado que poco menos que desaparecen las tendencias de largo plazo al deterioro de la relación de intercambio o que se ha reivindicado el esquema pretérito de la división internacional del trabajo entre productores de manufacturas y productores de bienes primarios.

Veamos lo primero. El alza de los productos primarios a menudo hace olvidar la circunstancia elemental que también están elevándose los precios de los bienes manufacturados y servicios que adquieren los países en desarrollo. En este sentido, la coyuntura actual presenta ciertas diferencias con respecto a otras de auge de los productos básicos, en las que fue menor o retrasado el reajuste de los demás bienes y servicios. Uno de los factores nuevos en la materia, como ya se dijo, es la persistencia y quizá recrudescimiento de la inflación en las economías centrales, que se exporta con facilidad y que constituye un elemento que no se apreciaba mayormente en la vieja discusión sobre términos de intercambio. Como se comprueba en el trabajo ya anticipado sobre el tema, los efectos netos son relativamente discretos, salvo para el caso excepcional de las exportaciones petroleras.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Una ilustración muy elocuente de lo señalado proporciona el jefe de la Corporación del Cobre de Chile, Andrés Zausquevich. Interrogado sobre la significación de la extraordinaria alza del metal para esa actividad (nótese bien, no para toda la economía) señaló lo siguiente: "... junto al aumento de precio del cobre se han incrementado los insumos de producción de cobre. Ha habido un aumento alarmante en los repuestos extranjeros y nacionales, en las maquinarias, equipos sofisticados, reactivos químicos, seguros, fletes marítimos, etc. El petróleo, los lubricantes y los derivados de petróleo, como los plásticos, han

Por otro lado, deben tenerse a la vista los eventuales efectos de la crisis en curso sobre el dinamismo de los países centrales y, por lo tanto, sobre su demanda de bienes primarios y también de manufacturas provenientes de la periferia.

Por último, está el hecho meridiano de que la coyuntura seguramente afectará las corrientes de recursos de créditos, especialmente públicos, hacia los países en desarrollo.

Está también la incertidumbre sobre la durabilidad del auge. Entre los observadores más autorizados parece dominar la idea de que las alzas de fines de 1973 y principios de 1974 darán paso a cierto retroceso y a una nivelación posterior, de todos modos por encima de los precios al momento del despegue. Influirían en ese curso elementos como el decaimiento de los ritmos de actividad en las economías industrializadas, los incrementos de oferta y el agotamiento de operaciones especulativas. Sea como sea, y no habiendo cambios muy importantes en la fisonomía de los factores mencionados, prevalece el criterio de que el fenómeno no es meramente coyuntural o pasajero, sino que responde a influencias más profundas, que pueden hacerlo más duradero que en otras fases similares.

Con todo lo precario que son estas hipótesis, ellas tienen una indudable significación para el delineamiento de la estrategia de la periferia.

#### ¿CONFRONTACIÓN, NEGOCIACIÓN, CONSENSO?

Para analizar los requisitos y opciones de esa estrategia puede partirse de la circunstancia ya reiterada sobre el mejoramiento de la posición negociadora de la periferia.

Este hecho, sin embargo, establece una potencialidad y nada más que eso. Como en el juego, unas cartas buenas pueden desperdiciarse si no se emplean con habilidad.

Una primera incógnita por despejar es si conviene a los países en desarrollo una estrategia de confrontación o una de regateo y compromiso.

Al margen de cualquier especulación abstracta sobre el asunto, gravita en el dilema un hecho primordial: que la línea de confrontación sólo está al alcance de muy pocas economías de la periferia, básicamente las exportadoras de petróleo, y aun para ellas envolvería serios riesgos a mediano y largo plazo. Por ese camino, además, se acentuaría la diferenciación interna de la periferia y por ende su dispersión, haciendo casi imposible cualquier acción común.

No queda, pues, sino que la otra ruta, que dista por cierto de ser fácil o asegurar el éxito, pero que es la única viable,

---

tenido gran incidencia en los costos de producción del cobre. De esta manera, los aumentos del cobre en el mercado internacional casi se van en la mitad en estos altos costos de producción. En el mejor de los casos ha habido un aumento de precio del 14% neto". Diario "La Tercera", Santiago, Chile, 23 de marzo de 1974.

Su fundamento objetivo es la existencia en la situación actual de cierta simetría de intereses y beneficios entre los países en desarrollo y los centrales, que no elimina las oposiciones o contradicciones entre ellos pero que, de todos modos, representa una circunstancia nueva, que abre una oportunidad tal vez histórica.

¿CUÁLES SON LAS BASES DE LAS CONVENIENCIAS MUTUAS?

Para los países desarrollados, podría ser su necesidad de protegerse contra un alza continua de precios a límites muy por encima de los "niveles razonables", a intervalos irregulares y con duración indefinida. En síntesis, esos países necesitan abastecimiento seguro de materias primas, principalmente, aunque no en su totalidad, desde los países en desarrollo. Para estos últimos, por su parte, el beneficio evidentemente estaría en precios estables negociados a nuevos y más altos niveles —en lugar de depender de las fuerzas de mercado— y encaminados a invertir la prolongada tendencia de la relación de intercambio.

Por otro lado, los mayores ingresos para la periferia en su conjunto que involucraría ese proceso —y eventualmente, a plazo más corto, la distribución de los excedentes petroleros (punto que se enfoca más adelante)— podrían jugar un papel de relieve en la dinamización de las economías centrales y en sus operaciones financieras.

Para que se materialicen las posibilidades que encierra este cuadro es condición *sine qua non* una cohesión mínima de los países en desarrollo en materia de objetivos y tácticas. La experiencia de la UNCTAD es decisora en cuanto a las oportunidades y limitaciones al respecto, más aún si se recuerda de nuevo el ahondamiento de las diferencias y la heterogeneidad de la periferia.

Sin embargo, no pueden subestimarse los nuevos perfiles de la situación, que hacen más viable lo que ayer pudo resultar imposible. Entre ellos sobresale nitidamente la posición única y decisiva de los exportadores de petróleo, que asumen o pueden asumir de hecho un liderazgo *sui generis* con el respaldo y disposición de cuantiosos recursos financieros. Una política esclarecida de esos países es susceptible de aglutinar y movilizar a la periferia en una forma y grado que antes era inimaginable.<sup>6</sup>

En la sección siguiente, que examina la nueva dimensión y naturaleza de los problemas financiero-monetarios internacionales, se verán las opciones y planteamientos respecto a la canalización y aprovechamiento de los recursos que afluirán hacia los países petroleros. En esta parte sólo restaría agregar algunas ideas sobre los medios para concertar la acción de las economías en vías de desarrollo.

Para este efecto deben tenerse a la vista las dos modalidades de agrupa-

<sup>6</sup>A este respecto es útil recordar las iniciativas adoptadas por algunos de esos países, como Venezuela e Irán, a objeto de canalizar parte de los excedentes petroleros en beneficio de los países en desarrollo. Sobre este punto se vuelve en la sección dedicada al sistema monetario-financiero.

ción de esos países: como regiones o subregiones y como productores de bienes determinados.

No hay duda que en el último tiempo, y en especial en la coyuntura actual, ha tenido más peso y eficacia la segunda forma de cohesión. Los casos más sobresalientes del petróleo, el cobre o el café señalan una dirección y una tendencia. Aunque sea difícil su repetición con otros productos, todavía se está muy lejos de agotar sus posibilidades. Esos movimientos han sido mirados con aprensión en los centros industrializados, pero muchas reservas podrían despejarse en un cuadro general de negociación y de búsqueda de consensos.

Los conglomerados regionales o subregionales no han tenido la misma fuerza y hasta podría argüirse que sus lazos se han debilitado. Pero esto no quiere decir que no pueda operarse un viraje en la dirección necesaria si se modifican las circunstancias generales.

Parece evidente, por lo demás, que ambas modalidades de cohesión de la periferia pueden y deben reforzarse mutuamente, en lo cual, otra vez, tendrán una responsabilidad primordial los países relativamente más fuertes por su posición en los mercados o más desarrollados en cada región.

Si se analizan estas perspectivas desde el fructífero prisma de las tendencias hacia la estructuración horizontal o vertical de la economía mundial, parece claro que las oportunidades de negociación de las naciones en desarrollo dependen en alto grado de su propia articulación horizontal, por cualquiera de las modalidades existentes o eventuales. Este camino no se opone absolutamente a arreglos verticales con economías o regiones industrializadas, pero será fundamental la mayor o menor presencia de una u otra opción. Si los lazos verticales no van de la mano o tienen como base progresos nítidos en los entendimientos horizontales de la periferia, las posibles ventajas de esos lazos a corto plazo pueden por demás compensarse con un grado de dependencia mayor a largo plazo. A la inversa, si avanza con vigor la asociación de los países en desarrollo también habrá mayores oportunidades para nexos verticales de mutuo beneficio.

De todos modos, es importante plantear la discusión anterior en un contexto más amplio. Para el efecto puede repetirse lo que se planteó en el Estudio Económico de 1971 a propósito del nuevo orden mundial que se busca: "los intereses de la periferia estarían mejor contemplados si la nueva ordenación implicara un progreso definido hacia una verdadera integración internacional, que ni alejara a las economías en desarrollo de las influencias dinámicas del progreso material, científico y tecnológico de las naciones avanzadas, ni significara acentuar las nuevas modalidades de dependencia que se han ido perfilando en el esquema que hoy hace crisis. Esta perspectiva no tendría por qué oponerse a las agrupaciones de países que han cristalizado en estos años ni podría ignorar la desigualdad manifiesta de las partes que componen el conjunto mundial y, concretamente, las diferencias de posiciones objetivas de las economías industrializadas y las en desarrollo, que exigen tratamientos preferenciales para las naciones de la periferia dentro de un arreglo global. En suma, esa integración internacional supone necesariamente regímenes o modalidades que mejoren sustancialmente la posición de las últimas en el contexto mundial".

Por último, no podría dejar de recordarse que en el proceso esbozado, en sus opciones y alternativas, deberán tener un papel de singular importancia las organizaciones de la familia de Naciones Unidas, al igual que el haz de instituciones financieras o de fomento de proyección regional. Respecto a las primeras, parece obvio que una estrategia de negociación a nivel mundial encuentra en ellas y su vocación universalista los instrumentos y foros más apropiados para alcanzar los objetivos tenidos en vista.

#### LA EVOLUCIÓN MONETARIO-FINANCIERA

Como se señaló anteriormente, el perfil más sensible del esquema bajo revisión ha sido el sistema monetario internacional. Este también mostraba desde antes de la crisis del petróleo, como otras instituciones y medios de acción, una incapacidad creciente para hacer frente a las nuevas realidades y problemas que iban surgiendo, sobre todo los relacionados con los países en desarrollo. Tanto es así, que ya a partir de 1971 se hizo evidente que era necesario reestructurar fundamentalmente el sistema monetario vigente, confirmando de esta manera una impresión que venía desde varios años antes. Ese convencimiento puso en marcha las tareas para la elaboración de una reforma monetaria integral —que no era un simple reacondicionamiento del sistema de Bretton Woods—, las que en la práctica se iniciaron hacia mediados de 1972 con la creación del Comité de los 20, después de un período de más de un año en que en diversos foros internacionales se discutió intensamente sobre posibles orientaciones para la reforma.

La crisis actual y sobre todo las repercusiones derivadas del comercio y precio del petróleo han venido a acentuar la urgencia de una reforma monetaria, pero ahora en términos y con relación a muchas cuestiones relativamente inéditas.

Para dar una idea clara de esta mutación del problema, en esta sección ha parecido conveniente revisar, en primer lugar, cuáles eran las cuestiones prioritarias en el campo monetario —y sobre todo de la reforma— antes de la crisis del petróleo, para luego examinar cómo en la actualidad ha variado la concepción que se tenía y han pasado a ser distintas ciertas exigencias esenciales que se plantean.

#### LA SITUACIÓN MONETARIO-FINANCIERA Y DE LA REFORMA HASTA FINES DE 1973

El examen de la situación monetario-financiera y del estado en que se encontraban los trabajos para la reforma hacia fines de 1973, puede hacerse a través de la revisión de aquellos aspectos que eran considerados de mayor trascendencia en las tareas y negociaciones que se estaban realizando.<sup>7</sup>

A este respecto puede anotarse que las tareas del Comité de los 20 y del

Los dos primeros aspectos considerados eran los de ajuste de los balances de pagos, por un lado, y de convertibilidad de las reservas, por otro; ellos estaban estrechamente vinculados entre sí y respondían sobre todo a las características que mostraban las relaciones comerciales y financieras entre los países industrializados hasta 1973. En efecto, Estados Unidos estimaba que era indispensable establecer un mecanismo de ajuste de los balances de pagos, para evitar la prosecución permanente de superávit por parte de otros países (particularmente algunos europeos y Japón), lo que le imponía a él un déficit correlativo. En cambio, los europeos, especialmente, insistían en la necesidad de asegurar la convertibilidad de las principales monedas de reserva sin los impedimentos que existían en el antiguo sistema; de esta manera, la pérdida de reservas no consistentes en dólares que experimentaría Estados Unidos, al verse obligado a convertir los dólares que le presentarían otros países, lo induciría a adoptar medidas destinadas a eliminar o impedir los déficits de su balance de pagos.

En cuanto al mecanismo de ajuste de los balances de pagos se estaba generando un consenso en favor de tipos de cambios basados en paridades estables pero flexibles, admitiéndose la fluctuación (o "flotación") en determinadas circunstancias. Complementariamente, aunque con mayores diferencias de opinión entre los países, se había avanzado en la formulación de proposiciones que vincularan la necesidad y oportunidad de los ajustes con algún sistema de indicadores objetivos que permitiese conocer y evaluar periódicamente las posiciones de reservas internacionales de las diferentes economías. Sobre el tema convertibilidad, se había aceptado el papel de creciente importancia que desempeñaría el DEG como activo central de reserva (numerario) del sistema y se compartía la opinión de que era indispensable mejorar la protección del valor real del DEG y su tasa de interés. Además, se había reconocido que los derechos y obligaciones debían aplicarse simétricamente a los países deficitarios y a los superavitarios, pero habían sido escasos los avances encaminados a definir normas sobre convertibilidad de las reservas, debido principalmente a las diferentes posiciones sustentadas por los países, especialmente los desarrollados, y a la no definición de una política para el oro.

Un tercer aspecto principal era el de liquidez global del sistema y de consolidación del exceso de reservas internacionales que habían acumulado varios países europeos y Japón. Aparte de un consenso, más bien genérico, en cuanto a que el volumen de liquidez global debía estar sometido a un control internacional eficaz, los progresos logrados en este punto habían sido limitados. Detrás de esa situación, se observaba una diferencia sustancial entre la opinión mayoritaria de los países industrializados y aquella de las naciones en desarrollo. Mientras los primeros sostenían que el sistema tendría un exceso de liquidez, las segundas argumentaban lo contrario. Por otra parte, además

---

FMI se estructuraron en torno a cinco grupos de trabajo de carácter técnico --para, posteriormente, obtener la sanción política de los acuerdos--, que coincidían con los puntos estimados de mayor relevancia para los propósitos de la reforma. Por otra parte, en la última Asamblea de Gobernadores del FMI (septiembre de 1973), se aprobó que en julio de 1974 debían completarse y perfeccionarse los trabajos y acuerdos necesarios para la reforma.

de lo que implicaba esa diferente concepción en relación al posible trato que podría darse al eventual exceso de reservas, tampoco se habían diseñado y aprobado fórmulas concretas para su consolidación.

En vinculación con lo anterior, estuvo la falta de acuerdo para que el FMI emitiera nuevos DEG después de agotada la primera emisión de ellos, que tuvo lugar en 1970-1972. Así, se argumentó por varios países desarrollados que la liquidez excesiva del sistema y consolidaciones de reservas realizadas en determinadas condiciones podrían hacer "impuros" a los DEG, ya que ellos llegarían a ser muy abundantes y poco atractivos para mantenerlos como reservas.

Los países en desarrollo consideraron que un cuarto aspecto fundamental para la reforma era el de transferencia real de recursos al mundo subdesarrollado. En este sentido, el planteamiento consistía esencialmente en que para asegurar el equilibrio general del sistema comercial y monetario internacional, se requerían adecuadas condiciones estructurales para conjugar el superávit en las cuentas corrientes de los países desarrollados y el déficit en los en desarrollo. Para tal propósito era de estricta necesidad —no sólo por motivos de cooperación sino que especialmente para garantizar un razonable funcionamiento y expansión de la economía mundial— que se estableciera un flujo continuo de recursos, en condiciones aceptables, desde los países industrializados hacia los en desarrollo.

A pesar de la trascendencia del tema y de la solidez de los argumentos de los países en desarrollo, era poco lo que se había avanzado en la solución de las cuestiones relacionadas con ese aspecto de la reforma. Las diferencias de opinión entre los países desarrollados y los en desarrollo eran importantes e, incluso, no parecía haber claridad y acuerdo suficientes para definir cuáles eran los varios puntos específicos que debían ser examinados.

En lo que se refiere a la implantación de un "vínculo" entre la creación de DEG y la financiación adicional para el desarrollo, tampoco se registraron progresos suficientes. Los países en desarrollo definieron su preferencia por el establecimiento de una modalidad de vínculo en que los DEG correspondientes se canalizarían directamente del FMI a ellos, pero la idea misma del vínculo continuó siendo objetada por algunos países desarrollados de gran peso relativo, los que argumentaron que su funcionamiento podría llegar a tener un impacto expansivo innecesario sobre la liquidez mundial.

Por último, un quinto tema se había referido a la reestructuración del FMI, estando detrás de esa tarea la intención manifestada por muchos países desarrollados y en desarrollo de que era necesario reforzar y mejorar la autoridad y la oportunidad con que esta institución había ejercido sus funciones de supervisión y control del sistema monetario internacional. Al respecto, se había aceptado la idea de crear un Consejo de Gobernadores permanente y representativo —ubicado entre la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo—, compuesto de 20 miembros, que debería reunirse regularmente tres o cuatro veces al año y que tendría las facultades necesarias para administrar y adaptar el sistema monetario, vigilar el funcionamiento del proceso de reajustes y hacer frente a perturbaciones que pudieran afectar al sistema. En la práctica este Consejo reemplazaría, con un mayor grado de autoridad, al

Comité de los 20, el que debería desaparecer a mediados de 1974, fecha probable de término de sus trabajos.

Sobre otros puntos concretos, es poco lo que se conoce en cuanto a los acuerdos que se habían logrado. Se sabe, sin embargo, que los países en desarrollo habían solicitado una mejora significativa de su participación en las cuotas y los votos del FMI, pero no se tiene información sobre el grado de aceptación que esa propuesta había tenido.

En definitiva, el estado en que se encontraba la reforma monetaria hasta antes de la crisis del petróleo puede caracterizarse por algunos hechos principales. En primer lugar, a pesar de los grandes esfuerzos que se habían desplegado por parte de toda la comunidad internacional, eran relativamente pocos y selectivos los puntos de la reforma en que se había logrado un grado de avance suficientemente concreto y específico. Influían en esto las diferencias de opinión existentes entre los propios países industrializados y, asimismo, entre ellos y el mundo en desarrollo. En segundo término, en varios puntos era evidente, como se ha visto, que predominaban aquellas preocupaciones o interpretaciones más propias de los países desarrollados y, a la vez, más cercanas a la forma en que participaban en la economía y comercio mundial. En tercer lugar, se aprecia que la activa participación de los países en desarrollo en los trabajos de la reforma no estaba logrando una aceptación o una consideración suficiente, por parte del mundo desarrollado, de aquellos aspectos que ellos estimaban como esenciales para su propio desenvolvimiento y para un normal funcionamiento de la economía mundial.

#### LA SITUACIÓN EN 1973

Ahora bien, a despecho de que durante 1973 se continuaron intensificando aquellas realidades y problemas a los que se ha hecho referencia en la primera parte de este capítulo y, asimismo, no fue posible completar o avanzar sustancialmente en la reforma monetaria, el examen de ese período permite comprobar que el sistema monetario existente prosiguió operando y facultó una nueva expansión del comercio mundial. Sin embargo, su operación se vio afectada por la emergencia de distintas tensiones que no eran frecuentes antes de 1971, por lo menos con la intensidad que se manifestaron durante el año pasado. Así, por un lado, se registró una generalización y acentuación de los procesos inflacionarios de los países industrializados y, por otro —en buena parte vinculado a lo anterior— tuvieron lugar varios fenómenos de carácter propiamente monetario-financieros. En esta última dirección puede hacerse mención, por ejemplo, a la nueva devaluación oficial del dólar acordada a principios del año; a las flotaciones de las principales monedas de reserva; a las fuertes variaciones del precio del oro, y a las modificaciones experimentadas por las políticas en materia de tasas de interés y de movimientos de capitales de varios países.

No obstante la ocurrencia de fenómenos como los descritos y de cierta pérdida de dinamismo en su crecimiento, durante 1973 los países industrial-

zados en conjunto mostraban solidez en sus cuentas externas y en sus niveles de reservas internacionales, aunque, por supuesto, había diferencias entre ellos, casos individuales, como el de Gran Bretaña, que no respondían a esa norma general. En efecto, los países de la OCDE estaban generando un superávit en cuenta corriente del balance de pagos de alrededor de 10 mil millones de dólares, habían ganado reservas por alrededor de 15 mil millones de dólares entre diciembre de 1972 y septiembre de 1973 y en esta última fecha tenían reservas por 130 mil millones de dólares, lo que correspondía a alrededor del 70 % del total mundial (excluyendo a los países socialistas).

Por su parte, en el Tercer Mundo las dificultades imperantes se hicieron sentir en diferente forma dependiendo de la situación particular de los países considerados. Algunos países en desarrollo pudieron hacer frente con cierto éxito a la coyuntura internacional porque participaron en mayor proporción del alza de precios de productos básicos y/o tuvieron posibilidades de hacer uso de un monto significativo de créditos externos de términos comerciales y/o pudieron ajustar mejor sus políticas internas para resistir los incrementos de precios de productos importados o moderar las alzas internas de los productos que ellos exportan. Sin embargo, los otros —entre los cuales se cuenta el mayor número de naciones subdesarrolladas y muchas de las de menor desarrollo relativo— no tuvieron esa clase de evolución, porque la tendencia de la relación de precios de intercambio no los favoreció y/o no recibieron una creciente asistencia externa oficial —que es la que requieren— y/o sus economías son muy abiertas y sensibles a las influencias externas.

Es pues en ese contexto de escaso avance en la reforma monetaria de aparente y tensa calma en el funcionamiento de las relaciones comerciales y financieras mundiales, y de sustanciales diferencias en el comportamiento de las economías desarrolladas y en desarrollo donde tiene lugar el estallido de los acontecimientos de fines de 1973.

#### LOS PROBLEMAS CENTRALES EN LA ACTUALIDAD

Como ya se ha anotado, la crisis del petróleo es un fenómeno que no puede considerarse separadamente, ya que en la práctica ha sido más bien el detonante de una situación que ya exhibía fisuras manifiestas en cuanto a tendencias monetario-financieras, de precios, de crecimiento y distribución del comercio internacional, y de evolución y concentración del desenvolvimiento de la economía mundial. No obstante, como varias de esas cuestiones se tratan en otras partes de este capítulo y dada la magnitud del impacto del aumento de precio del petróleo, en esta sección ha aparecido conveniente centrar el análisis en las repercusiones de ese hecho. Se hará desde una perspectiva de corto plazo, que no va más allá de 1975, ya que otra de más largo alcance excede las posibilidades de este estudio. Lo que interesa es evaluar los efectos de ese aumento sobre los balances de pagos de los países y, complementariamente, los cambios provocados o que debe provocar esta nueva situación de pagos internacionales en el campo monetario-financiero y de la reforma.

Son varias las estimaciones que ya se han hecho en relación al impacto del mayor precio del petróleo sobre los balances de pagos de los países. Una de ellas, que ha sido elaborada y utilizada por algunas instituciones internacionales<sup>8</sup> calcula que el mayor costo de las importaciones de petróleo durante 1974 será de aproximadamente 60 mil millones de dólares; de ese monto, 50 mil millones le corresponderían a los países industrializados y 10 mil millones a los países en desarrollo no productores de petróleo. Como contraparte de ese mayor ingreso de los países en desarrollo miembros de la OPEC, y de otros cambios en el comercio mundial (variaciones de precios de otros productos primarios y de bienes manufacturados, etc.), se ha conjeturado que las naciones de la OCDE pasarían de un superávit en cuenta corriente de 10 mil millones de dólares en 1973 a un déficit de alrededor de 35 mil millones en 1974 y que los países en desarrollo que no pertenecen a la OPEC verían elevado su déficit en cuenta corriente de 15 mil millones de dólares en 1973 a 25 mil millones en 1974. Cálculos preliminares para 1975 indican que la situación probable sería parecida y que incluso podría acentuarse el desequilibrio de este año.

Este cambio radical en las magnitudes que delimitan la esfera monetario-financiera hace que la reforma monetaria internacional pierda significado y urgencia —por lo menos por algún tiempo— en varios de los aspectos planteados por los países desarrollados, ya discutidos más atrás, y que, como contrapartida, pasen a ser prioritarias las formulaciones y puestas en práctica de mecanismos que permitan hacer frente a la inédita situación en que, simultáneamente, se presenta un "desequilibrio fundamental" en los balances de pagos del mundo industrializado en su conjunto y un agravamiento del déficit corriente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo.

Así, los problemas de ajuste de los balances de pagos y de convertibilidad de las reservas pierden actualidad, en particular para los países desarrollados que eran los más preocupados de nivelar con cierta simetría sus superávit y déficit en cuenta corriente. Ante una emergencia en que casi todos pasan a ser deficitarios en cuenta corriente (con la probable excepción de Canadá y Estados Unidos<sup>9</sup> que tendrían un relativo equilibrio), la opción básica que se presenta en el plazo más inmediato<sup>10</sup> es la flotación abierta de las monedas de reserva<sup>11</sup> y el hacer uso de reservas internacionales acumuladas con anterioridad, sobre todo por los países europeos y Japón, haciéndose ociosa, en buena medida, la persecución del objetivo convertibilidad. La experiencia de los últimos meses ratifica la intensidad y relativa "limpieza" de las flotaciones (en particular de las monedas europeas y japonesa con respecto al dólar) y, asimismo, permite observar que se han producido movimientos importantes en la tenencia por países de reservas internacionales. Por ejemplo,

<sup>8</sup>En particular por la OCDE y, de manera similar, por el Banco Mundial.

<sup>9</sup>Y, curiosamente, en la actual coyuntura podría haber varios países industrializados que preferirían que Estados Unidos fuera deficitario en la cuenta corriente y en el balance de pagos, de suerte que inyectara dólares en el sistema.

<sup>10</sup>Más adelante nos referiremos a las posibilidades y modalidades de la eventual redistribución ("recycling") de excedentes de reservas.

<sup>11</sup>Con la limitación de evitar la "depreciación competitiva" según se ha manifestado por el Comité de los 20.

ya entre septiembre de 1973 y enero de 1974 las reservas de Europa industrial disminuyeron de 80 mil millones de dólares a 72 mil millones, o sea un 10 %, en tanto que las de Japón decrecieron de 14,8 mil millones a 11,6 mil millones, o sea en alrededor de 20 %. En cambio las de Canadá y Estados Unidos no variaron.

El aspecto liquidez global del sistema y consolidación del exceso de reservas internacionales también experimenta un vuelco de trascendencia. La nueva situación lleva rápidamente a la mayoría de los países desarrollados a considerar que la liquidez internacional es insuficiente —en contraposición con lo sustentado poco tiempo antes— y que, por lo tanto, no es necesario preocuparse de la consolidación de reservas internacionales excesivas. Por el contrario, ahora se trata de poner en práctica fórmulas que permitan expandir la liquidez internacional para evitar o aminorar la pérdida sustancial y abrupta de sus reservas. Entre esas fórmulas se incluiría una nueva emisión de DEG, los que tendrían, como ya se señaló, una mejor protección de su valor real y una más alta tasa de interés. En otras palabras, de súbito los países desarrollados pasan a compartir posiciones que antes eran sustentadas solamente por el mundo en desarrollo.

Complementariamente, el problema de transferencia real de recursos a los países en desarrollo adquiere otra dimensión, porque las necesidades se ven aumentadas en el caso de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Por otro lado y paradójicamente, el desequilibrio financiero de las economías industrializadas las lleva también a requerir de una masa de recursos líquidos adicionales. Es por eso que esas economías empiezan ahora a dar gran prioridad a la materialización pronta y efectiva de esas transferencias, pero tomando en cuenta sólo sus propias necesidades.

En otras palabras, con rapidez y haciendo uso de su capacidad de maniobra, los países desarrollados afectados en sus balances de pagos por la crisis actual adoptan medidas inmediatas para hacer manejable su situación de pagos internacionales y, simultáneamente, toman posiciones y adoptan las orientaciones en la reforma monetaria y del sistema mismo<sup>12</sup>, con el propósito de que en el plazo mediano puedan operar fórmulas que les permitan un funcionamiento aceptable en sus balances de pagos.

Por su parte, en muchos de los países en desarrollo ajenos a la OPEC la situación se hace más complicada de manejar que en los industrializados, a pesar de que las magnitudes comprometidas parecen inferiores. Ella deriva de la debilidad intrínseca de sus economías —que les impide, por ejemplo, comprimir importaciones—, de su escasa disponibilidad de reservas internacionales y de los obstáculos para obtener prontamente mayores créditos externos, sobre todo en términos concesionales. En la práctica, para ellos las más importantes alternativas viables, aunque no inmediatas, pasan a ser la redistribución directa o indirecta de fondos desde los países en desarrollo de la

<sup>12</sup>Incluso, se pospone implícitamente la fecha programada para terminar con la reforma (julio de 1974). En la actualidad sólo queda en pie, sin variaciones, la idea de crear un Consejo de Gobernadores, que reemplazará, como ya se señaló, al Comité de los 20 y que daría continuidad y permanencia a las tareas que deberán continuar realizándose.

OPEC hacia ellos y, complementariamente, su integración a otros esquemas compensatorios que se creen con el patrocinio principal de las naciones industrializadas.

REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ACUMULADOS POR LOS PAÍSES  
DE LA OPEC Y OTRAS FÓRMULAS COMPENSATORIAS

La redistribución de los ingresos de exportación adicionales de los países miembros de la OPEC, es un factor de gran importancia para la operación regular del sistema monetario-financiero internacional. Se trata de una tarea compleja y delicada por las magnitudes envueltas —hasta 60 mil millones de dólares en 1974—<sup>13</sup>, por la oportunidad con que debe procederse y por las diferentes posibilidades que caben en cuanto a condiciones y canalización de los recursos implicados. Además, la puesta en práctica de mecanismos de redistribución de fondos puede facilitar los objetivos de transferencia de recursos a los países en desarrollo y permitir, de esa manera, una mayor expansión del comercio y de la economía mundial.

Otro esquema compensatorio de carácter general puede estar dado por la creación de liquidez internacional adicional a través del banco central del sistema, es decir del FMI. Al respecto, se sabe que está en vías de ponerse en ejecución un servicio complementario temporal, que crearía el FMI para ayudar a los países que experimenten déficit en cuenta corriente a causa del problema del petróleo. Este mecanismo, que está recibiendo un fuerte apoyo de los países desarrollados, podría inyectar liquidez adicional durante su primer año de funcionamiento, y asimismo redistribuir fondos, por unos 12,3 mil millones de DEG. De éstos, se ha planteado que unos 11 mil millones serían transferidos a los países desarrollados, en tanto que solamente unos 1,3 mil millones irían a los en desarrollo.<sup>14</sup>

Los países desarrollados pueden recurrir a otras alternativas para cubrir o disminuir sus déficits en cuenta corriente. Una de ellas, de corto plazo y a la cual ya se ha hecho referencia, es la utilización de reservas internacionales acumuladas con anterioridad. Otra, más de mediano plazo, es el incremento de sus exportaciones a los países de la OPEC, particularmente si ellos pueden acelerar su proceso de desarrollo ante la coyuntura que ahora viven. Y, una tercera está dada por un encarecimiento relativamente rápido y continuo de los bienes y servicios, inclusive el "know-how", que los países industrializados venden al mundo en desarrollo.

<sup>13</sup>Interesa tener en cuenta que esta cifra equivale a un tercio del total de reservas internacionales existentes a fines de 1973.

<sup>14</sup>Dicho sea de paso, durante largos años el Tercer Mundo ha venido luchando sin éxito para mejorar sensiblemente el mecanismo de financiamiento compensatorio del FMI y, en especial, para crear uno de financiamiento complementario en el Banco Mundial, arguyendo algunos conceptos similares a los ahora utilizados en el caso del petróleo. Como se ve, la comunidad internacional ha reaccionado con mayor rapidez cuando los países desarrollados también han estado implicados.

En lo que se refiere a la redistribución de las mayores reservas internacionales de los países de la OPEC, es posible que ello tenga lugar espontáneamente, dando lugar a la restitución de una parte sustancial de esas reservas a los países desarrollados, aunque, por supuesto, con diferencias importantes respecto de situaciones particulares. En efecto, consideraciones de seguridad y de liquidez, de posibilidades efectivas de colocación y de uso, de conservación de valor real y de rentabilidad de los fondos, posiblemente canalizarán una alta proporción de esos fondos hacia las economías industrializadas, particularmente a través de inversiones directas en ellas y/o de colocaciones financieras en los mercados internacionales de capitales. En este sentido puede anotarse, por ejemplo, que la baja que experimentó a principios de 1974 la tasa de interés en el mercado de eurodólares es un signo de que esa reubicación automática ya está teniendo lugar.

Por esto, aunque el problema de balance de pagos que deben enfrentar los países desarrollados es cuantitativamente mayor, son varios los elementos reales y en cuanto a capacidad de negociación que hacen pensar que ellos tienen una mejor potencialidad intrínseca —dada por la propia solidez de sus economías— y más fáciles opciones para resolverlo que los países de la periferia. En suma, puede afirmarse que la espontaneidad en la redistribución juntamente con la operación de algunos mecanismos *ad hoc*, tiende a favorecer a los más poderosos.

#### EL CASO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Si se tiene en cuenta las características propias de las economías de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, las vías de solución dependen en buena medida de la redistribución programada o convenida de parte de los ingresos adicionales captados por los países de la OPEC, en forma directa o a través de las instituciones financieras internacionales. Asimismo, dadas las condiciones de muchas de esas economías y el monto y estructura de su deuda externa, parece claro que una cuota significativa de los recursos que ellos reciban debería otorgarse en términos concesionales.

No obstante lo anterior, los países en desarrollo necesitan continuar recibiendo, en forma regular y en compatibilidad con los objetivos fijados en la Estrategia Internacional de Desarrollo y en la UNCTAD, la asistencia financiera que el mundo industrializado les proporciona a través de varios canales tradicionales. En este sentido, los recursos que ellos perciben vía asistencia oficial, créditos privados o inversiones directas, no pueden verse afectados negativamente o disminuidos con respecto a metas convenidas debido a la creación de mecanismos de redistribución de fondos, que sólo están destinados a hacer frente a requerimientos adicionales derivados de la crisis actual.

Las razones anotadas hacen, por esto, especialmente atractivas las alternativas de redistribución de fondos como las que han sido planteadas por los gobiernos de Irán y de Venezuela. En la primera se contempla la recolocación de fondos a través de tres vías —directamente desde Irán y otros países

a los países en desarrollo; a través del FMI, y por intermedio del BIRF— y se propone, además, que los países desarrollados participen con las naciones de la OPEC en esfuerzos conjuntos que lleven a aumentar la asistencia financiera a los países de la periferia.

La propuesta que ha hecho Venezuela en la última Asamblea de Gobernadores del BID, abril de 1974, tiene, aparte de su simplicidad de operación y de sus implicaciones financieras y reales, un alto contenido en pro de la integración regional de América Latina. Esta contempla el establecimiento de un fondo por fideicomiso administrado por el BID en calidad de fiduciario, lo que fue aprobado durante la Asamblea. Ese fondo operaría de manera amplia y flexible con el propósito de fomentar eficazmente el desarrollo de la región.<sup>15</sup>

Es de esperar que la comunidad internacional tenga la visión y flexibilidad suficientes para proponer y poner en práctica otros mecanismos programados de redistribución de fondos, y de asistencia adicional para el desarrollo, que permitan enfrentar los problemas que afectan a los países en desarrollo no miembros de la OPEC. En esa tarea será indispensable que participen conjuntamente las naciones industrializadas y los países en desarrollo de la OPEC, así también se requerirá que una parte considerable de los recursos transferidos sea de carácter concesional.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Sobre la materia el Ministro de Hacienda de Venezuela, señor Héctor Hurtado, señaló: "Debido a que Venezuela recibirá una proporción apreciable de recursos no tradicionales, está dispuesta a tomar la iniciativa para constituir ese fondo. Sin embargo, Venezuela lo concibe como una responsabilidad colectiva y espera que los países latinoamericanos que posean recursos contribuyan también a él. El enfoque colectivo que Venezuela desea que se dé al fondo, supone también que en el manejo de sus recursos no habrá posiciones privilegiadas ni vetos. Ningún país podrá arrogarse la condición de líder o supervisor de una actividad que es de todos. Esto implica sin embargo, la necesidad de delinear claramente los objetivos y el marco de referencia para la administración del fondo, a fin de que ésta se realice en la forma más amplia y flexible posible".

<sup>16</sup>Sobre la materia es de interés tener en cuenta la declaración hecha, el 13 de marzo de 1974, por los ejecutivos principales de las cinco instituciones financieras internacionales (BIRF, FMI, BID, Banco Africano de Desarrollo, y Banco Asiático de Desarrollo). En un párrafo de ella se señala:

"Los participantes señalaron al respecto que los países en desarrollo en su conjunto necesitaban con urgencia ayuda externa adicional, tanto la asistencia a corto plazo para evitar la adopción de medidas de ajuste perjudiciales como el financiamiento a largo plazo para mantener sus esfuerzos en pro del desarrollo. Conviniere asimismo en que una parte importante de dicha asistencia debería suministrarse en condiciones concesionarias. Sobre este particular, los participantes insistieron nuevamente en que los países desarrollados tenían la responsabilidad permanente de proporcionar recursos de ayuda. Señalaron a su vez que los países exportadores de petróleo tenían actualmente una mayor capacidad para compartir la carga del esfuerzo de ayuda adicional en el plano internacional, tanto mediante sus propios conductos como a través de la cooperación con las instituciones internacionales vigentes".

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DE  
INTERCAMBIO DE AMÉRICA LATINA

En esta sección se intentará evaluar más detenidamente el efecto que han tenido los acontecimientos recientes sobre la relación de precios de intercambio y el aumento del poder de compra de las exportaciones latinoamericanas.<sup>17</sup>

Como era previsible, los ingresos por conceptos de exportaciones de la región aumentaron sustancialmente en 1973, tanto así que más que se duplicó la tasa de expansión registrada el año anterior, que ya había sido muy alta. En efecto, mientras el crecimiento fue de un 19 % en 1972, en el último año llegó a ser del 44 %. El mayor dinamismo se debió principalmente a las elevaciones de precios ya que el volumen exportado sólo se acrecentó en un 7 % (frente a 4 % en 1972). El valor unitario de las exportaciones acusó un alza de 34 % en 1973, en circunstancias de que había llegado a 15 % en el año anterior (véase el Cuadro I).

Los cambios señalados fueron contrapesados por el encarecimiento de las importaciones, cuyo valor unitario subió un 19 % en 1973, o sea más de la mitad del aumento ya expuesto de los precios de exportación (34 %). Empeoró así ligeramente la proporción de estas mismas variables respecto del año 1972 (8 % para las importaciones y 15 % para las ventas).

A raíz de estos cambios y relaciones, los términos de intercambio y el poder de compra de las exportaciones mejoraron en 1973 un 13 % y un 21 %, respectivamente, lo que significó un marcado avance sobre el año anterior, cuando estas cifras fueron de 7 % y 11 %.

El sesgo ventajoso de la coyuntura externa también se puede apreciar a la luz de los saldos comerciales expresados en valores corrientes y constantes (véase otra vez el Cuadro I, indicador 5). El déficit comercial, expresado en valores constantes, muestra en realidad el aumento del volumen de bienes disponibles para la región por la vía del intercambio con el exterior. Ese volumen creció considerablemente en el lapso 1971-1973: de 1,9 a 2,4 y 3,1 miles de millones de dólares<sup>18</sup>. Por otro lado, la situación de 1973 presenta la particularidad de que ese mejoramiento no se debe esencialmente al financiamiento externo, como en los dos años anteriores, cuando hubo un déficit en la cuenta corriente del intercambio comercial (de 1,5 a 1,3 miles de millones de dólares). Lo que determina la situación del año pasado, en cambio, es el incre-

<sup>17</sup>La relación de precios del intercambio expresa las transferencias implícitas de ingresos del exterior o al exterior provenientes del desarrollo (aumento o disminución) de los precios (o valores unitarios) de bienes exportados e importados por la región. El poder de compra de las exportaciones representa a su vez la medida de las variaciones *del volumen de las exportaciones* en combinación con aquellas de la relación del intercambio, o sea, del volumen o cantidad de bienes que se pueden comprar con los ingresos derivados del comercio exterior. Para mayor detalle véase "Relación de precios del intercambio de América Latina", CEPAL, Doc. E/CN.12/L.99; julio de 1973.

<sup>18</sup>Los valores constantes en precios del año 1963.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

mento de los ingresos de exportación, que sobrepasan en 0,5 mil millones de dólares los pagos por importaciones, aliviando así la tirantez crónica del balance de pagos de la región y eventualmente acrecentando sus reservas monetarias.

CUADRO I

AMÉRICA LATINA <sup>a</sup>: LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO EN 1973

(Millones de dólares e índices basados en: 1963 = 100)

	1971	1972	1973	Tasas de variación anual (porcentajes)	
				1973	1972
				1972	1971
1. <i>Exportaciones</i> (fob)					
Valor corriente .....	14.219	16.929	24.387	44	19
Valor constante (volumen) <sup>b</sup> ....	11.654	12.077	12.955	7	4
Índice del valor unitario .....	122	140	188	34	15
2. <i>Importaciones</i> (cif)					
Valor corriente .....	15.747	18.213	23.878	31	16
Valor constante (volumen) <sup>b</sup> ....	13.520	14.528	16.049	10	7
Índice del valor unitario .....	116	125	149	19	8
3. <i>Relación del intercambio</i> .....	105	112	126	13	7
4. <i>Índice del poder de compra de las exportaciones</i> .....	135	150	181	21	11
5. <i>Saldo comercial</i>					
Valor corriente .....	-1.528	-1.284	+509	—	—
Valor constante (volumen) <sup>b</sup> ....	-1.866	-2.451	-3.094	—	—

<sup>a</sup> Excluidos Cuba, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

<sup>b</sup> A precios de 1963.

FUENTE: CEPAL, basada en estadísticas nacionales.

UNA VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA RELACIÓN DE PRECIOS  
DE INTERCAMBIO DE LA REGIÓN

Antes de seguir adelante, conviene mirar los importantes avances en materia de relación de precios de intercambio y del poder de compra de las exportaciones a la luz de los niveles y situaciones de años pasados, lo que puede hacerse en base a las series históricas de comercio exterior elaboradas por la División de Estadística de la CEPAL.<sup>19</sup>

En el Cuadro II se exhiben las tendencias de esos aspectos recurriendo a

<sup>19</sup>Véase otra vez el documento citado en la nota 1 de la página 32.

promedios de índices anuales por períodos más largos, mitigando así el impacto de cambios coyunturales de corto plazo, como ser baja de cosechas de productos agrícolas, interrupción de faenas mineras, etc.

Del análisis de las cifras expuestas pueden deducirse dos hechos principales, que reafirman, por lo demás, algunas hipótesis básicas de la CEPAL.

De un lado, si tenemos a la vista el índice promedio de la relación de precios de intercambio para el período de sostenida expansión exterior que abarca los años 1971-1973, veremos que él es de 114, de manera que apenas se excede el nivel de los años 1945-1949 (igual a 112) y queda por debajo de los dos quinquenios de los años 50 (132 y 119, respectivamente). Incluso si se toma solamente el año 1973, su nivel (126) es inferior al alcanzado al principio de los años 50. Como se comprende, no es posible anticipar la evolución probable en 1974. Si bien en los primeros meses de este año se ha reforzado la tendencia alcista de los precios, no es menos cierto que los observadores prevén su aflojamiento, a lo cual habría que agregar la continuación casi segura del encarecimiento de los productos industriales. Más adelante se volverá sobre este punto.

La segunda conclusión es de carácter más general y pone de manifiesto la dependencia indudable de la relación de intercambio con respecto a los acontecimientos que se originan o suceden en las economías centrales.

El enfoque retrospectivo de los pasados cuarenta años permite apreciar cuáles han sido las coyunturas de mayor influencia sobre la relación de intercambio y el poder de compra de las exportaciones latinoamericanas. En primer lugar se disciernen los años de la crisis mundial de comienzos de los años 30, cuando los precios de los productos primarios caen con mucha mayor fuerza que los de los manufacturados. Durante la segunda guerra mundial sucede lo opuesto (por lo menos en cuanto a precios ya que no a volúmenes de intercambio). En seguida está el auge apreciable y más comprensivo de los años de reconstrucción de postguerra (1945-1949), que se prolonga y acentúa en la fase de tensiones internacionales y del conflicto bélico de Corea (1950-1954).

En la segunda mitad de los años 50 y la mayor parte de los años 60, se incrementa considerablemente la demanda de los países industrializados y con ello el volumen de las exportaciones de la región, pero al mismo tiempo se verifica un debilitamiento de los precios de exportación y un incremento discreto de los precios de los bienes manufacturados que importa América Latina. En consecuencia, empeora sensiblemente la relación de intercambio, aunque sigue elevándose el poder de compra de las exportaciones debido al ya mencionado aumento del volumen de las ventas.<sup>20</sup>

El final de los años 60 y sobre todo el comienzo de los años 70, presentan características muy diferentes, que redundan en una apreciable alza de los precios de exportación y en el mejoramiento de la relación de intercambio que se destacó más atrás.

<sup>20</sup>Nótese bien que la participación de América Latina en el comercio mundial bajó de 11 % a 6 % entre 1948 y 1965. En gran parte eso se debió a un deterioro de su posición competitiva frente a otras regiones primario-exportadoras. Sobre este aspecto, véase el *Estudio Económico de América Latina de 1971*, Primera parte.

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

## CUADRO II

AMÉRICA LATINA: EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA  
RELACIÓN DE INTERCAMBIO, 1930 - 1973

(Índices basados en 1963 = 100)

	Exportaciones		Importaciones		Relación del inter- cambio	Poder de compra de las exporta- ciones
	Volumen	Valor unitario	Volumen	Valor unitario		
<i>1. Promedios de índices anuales</i>						
1930 .....	52	67	54	66	102	53
1931 - 1934 .....	51	37	34	44	84	42
1935 - 1939 .....	58	33	47	35	92	53
1940 - 1944 .....	49	45	39	45	99	48
1945 - 1949 .....	60	84	70	74	112	67
1950 - 1954 .....	60	123	86	94	132	79
1955 - 1959 .....	75	115	100	97	119	89
1960 - 1964 .....	94	102	103	100	103	96
1965 - 1967 .....	111	105	116	106	99	110
1968 - 1970 .....	125	111	147	108	102	127
1971 - 1973 .....	136	150	189	130	114	155
1970 .....	131	118	160	112	105	138
1971 .....	129	122	174	116	105	135
1972 .....	134	140	187	125	112	150
1973 .....	144	188	206	149	126	181
<i>2. Cambio porcentual (±) respecto al período anterior</i>						
1931 - 1934 .....	-2	-45	-37	-33	-18	-21
1935 - 1939 .....	14	-11	38	-20	10	26
1940 - 1944 .....	-16	36	-37	28	8	-10
1945 - 1949 .....	22	87	79	64	13	40
1950 - 1954 .....	0	46	23	27	18	18
1955 - 1959 .....	25	-7	16	3	-10	13
1960 - 1964 .....	25	-11	3	3	-14	26
1965 - 1967 .....	18	3	13	6	-4	14
1968 - 1970 .....	13	6	27	2	3	15
1971 - 1973 .....	9	35	28	20	12	22
1971 .....	-2	3	9	4	0	-2
1972 .....	4	15	7	8	7	11
1973 .....	7	34	10	19	13	21

Fuentes y notas: Véase el Cuadro I.

EL ALZA DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y DEL VALOR  
UNITARIO DE LAS EXPORTACIONES

La evolución del valor unitario de las exportaciones de la región depende fundamentalmente de los cambios en los precios de las materias primas y otros productos básicos, que representan alrededor de un 90 % de las ventas de la región al exterior (89 % en 1970)<sup>21</sup>. Claro está que para las economías de mayor desarrollo industrial tienen una incidencia bastante mayor e incluso creciente los precios de los bienes manufacturados. (Véase más adelante el cuadro VIII). De todos modos, si se mira América Latina en su conjunto, es fácil percibir la coincidencia general entre los movimientos del índice de precios de los 21 principales productos primarios y el índice del valor unitario de todas las exportaciones.

Si seguimos la conducta de los precios y del valor unitario de las ventas (véase cuadro III) podemos verificar que, para 1973, el aumento promedio de las cotizaciones relevantes para la región, que fue de un 40 %, se tradujo en un incremento del valor unitario de las exportaciones de 34 %. Las variaciones en 1972 habían sido de 17 y 15 %, respectivamente. Las diferencias se deben principalmente a que el índice de precios refleja las cotizaciones anuales promedias registradas en los distintos mercados mundiales, lo que no refleja de inmediato y adecuadamente los precios finales conseguidos por los distintos países exportadores. El contraste tiene importancia especial en los períodos de cambios sustanciales de las cotizaciones mundiales, como es el caso del año 1973.

Las alzas de precios más pronunciadas de ese año beneficiaron a las materias primas agrícolas, que se elevaron en un 79 % después de haberlo hecho en un 16 % en 1972 y de haber registrado bajas en períodos anteriores. Los incrementos fueron particularmente fuertes en lo que respecta a la harina de pescado (120 %), algodón mexicano (72 %) y lana argentina (71 %).

También elevaron considerablemente sus precios los distintos productos agrícolas de las zonas templadas (un 54 % frente al 5 % de 1972) y especialmente los cereales, ya que el trigo experimentó un alza del 98 % y el maíz una del 89 %.

En cuanto a los metales, cuyos precios se habían estancado en 1972, también participaron de la tendencia alcista, sobresaliendo los aumentos de precios del zinc (124 %) y del cobre (66 %).

Los productos tropicales, por su lado, mantuvieron el ritmo elevado de incremento del año anterior, elevándose un 28 % en 1973 y destacando los cambios correspondientes al cacao (96 %), al café brasileño (31 %) y al azúcar vendido en el mercado libre (30 %).

<sup>21</sup>En el documento "Evolución reciente del mercado internacional de productos básicos" (E/CN.12/L. 104) se analiza con mayor detalle el desarrollo de las cotizaciones y mercados de los principales productos de exportación de América Latina. En esta parte se trata más bien de caracterizar el impacto de esa evolución sobre los valores unitarios y la relación del intercambio, que son categorías más amplias.

## CUADRO III

AMÉRICA LATINA: VÁLOR UNITARIO DE LAS EXPORTACIONES Y COTIZACIONES DE ALGUNOS PRODUCTOS PRINCIPALES EN EL MERCADO MUNDIAL

(Tasas de variación basadas en los índices anuales)

Grupos y productos	Ponderación (Promedio 1970-1971)	Tasas de variación			
		Promedios trienales <sup>a</sup>		Valores anuales <sup>b</sup>	
		1965-1967	1968-1970	1972	1973
A. Valor unitario de las exportaciones	—	3	6	15	34
B. Cotizaciones de 21 productos principales .....	100,00	1	6	17	40
Petróleo y derivados .....	29,08	-10	0	20	36
Productos no petroleros .....	70,92	6	9	15	41
C. Cotizaciones de algunos productos					
I. Alimentos y bebidas .....	41,09	1	9	21	34
i) Zona tropical .....	32,20	-1	11	26	28
Azúcar: Mercado libre ..	7,29	-57	55	62	30
Estados Unidos.	3,99	3	12	6	13
Bananos .....	3,45	-1	1	4	9
Cacao .....	1,11	-8	64	21	96
Café: Manizales .....	8,36	10	8	15	28
Santos N° 4 .....	8,00	6	4	14	31
ii) Zona templada .....	8,89	12	1	5	54
Carne de vacuno .....	4,55	18	5	11	29
Maíz .....	3,54	12	-4	-6	89
Trigo .....	0,80	2	-4	13	98
II. Materias primas agrícolas ..	10,16	-2	-2	16	79
Algodón: São Paulo .....	2,00	-1	3	4	54
Mexicano .....	1,59	-4	0	6	72
Pima N° 1 .....	0,50	2	10	4	—
Lana: Buenos Aires .....	0,68	27	9	66	71
Montevideo .....	0,50	-7	-19	37	—
Harina de pescado .....	2,74	25	18	17	120
Soja .....	1,40	-21	-25	10	56
III. Metales .....	19,67	33	17	2	42
Cobre .....	9,53	57	28	-1	66
Minerales de hierro .....	4,70	-9	1	5	7
Aluminio .....	2,71	—	—	-7	1
Zinc .....	1,19	22	-3	22	124
Estaño .....	0,93	38	-6	7	28
Plomo .....	0,61	37	2	19	42

<sup>a</sup> Índices basados en 1963 = 100.

<sup>b</sup> Índices basados en 1970 = 100.

FUENTE: Valor unitario: Cuadro I; Cotizaciones: Índice de precios de los principales productos exportados por América Latina, calculado por la División de Estadística de la CEPAL.

## CUADRO IV

AMÉRICA LATINA: PRODUCTOS PRIMARIOS CON MAYOR AUMENTO  
DE PRECIOS EN 1973 Y SU PARTICIPACIÓN EN LAS  
EXPORTACIONES TOTALES DE PRODUCTOS BÁSICOS

Grupos y productos	Aumento de los precios 1973	Participación porcentual <sup>a</sup>	
	Tasa 1972	1963	1970 - 1971
<i>Materias primas agrícolas</i> .....	79	12,1	10,2
Algodón (México) .....	72	3,9	1,6
Lana (Buenos Aires) .....	71	2,1	0,7
Harina de pescado .....	120	1,1	2,7
<i>Productos de la zona templada</i> .....	54	6,2	8,9
Trigo .....	98	1,8	0,8
Maíz .....	89	1,7	3,5
<i>Metales</i> .....	42	12,5	19,7
Zinc .....	124	0,6	1,2
Cobre .....	66	6,6	9,5
<i>Productos de la zona tropical</i> .....	28	35,4	32,2
Cacao .....	96	1,5	1,1
<i>Petróleo y derivados</i> .....	36	33,7	29,1

<sup>a</sup> Corresponde a las ponderaciones del índice de precios de los principales productos de exportación de América Latina basados en 1963 y 1970 - 1971.

FUENTE: Cuadro III.

Los precios de referencia del petróleo venezolano para el promedio del año 1973 sólo reflejan parcialmente el gran salto ocurrido en octubre de ese año, cuando la cotización subió más de dos y media veces.<sup>22</sup>

Si se observan y comparan con atención los distintos aumentos de las cotizaciones y su incidencia sobre el índice promedio de precios y los valores unitarios de las exportaciones se comprueba que, desafortunadamente, los bienes de mayor auge en los mercados mundiales tienen un peso relativamente menor en las ventas totales de la región. Más aún: que su ponderación tendió a disminuir en el decenio de los 60 (véase el Cuadro IV).

Efectivamente, las materias primas agrícolas, por ejemplo, que se vio que mostraban las mayores alzas, disminuyeron su participación del 12,1 % al 10,2 % del total. Solamente la harina de pescado acrecentó su cuota. Descensos relativos se registran también en productos de creciente cotización como son el trigo, el cacao y el petróleo, aunque también se eleva la participación de otros productos de demanda muy dinámica, como el maíz, el zinc y el cobre.

Esta realidad, de indudable significación, debería inducir a investigaciones

<sup>22</sup>Véase otra vez el documento citado en la nota 2 de la pág. 37.

más detenidas respecto de las situaciones de oferta de los distintos productos, como también ser considerada en el diseño de los programas que miran a la expansión de los mismos. Sin embargo, no puede olvidarse que los cambios de posiciones relativas a menudo obedecen decisivamente a los factores que actúan desde el lado de la demanda. Conviene, pues, hacer una exploración tentativa de las principales causas que se han adelantado como explicación del auge de precios de los productos básicos.

#### ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LAS ALZAS DE PRECIOS

Como se comprende, gravitan sobre ese fenómeno factores de muy distinta naturaleza que, por otra parte, pesan de muy distinta manera y grado sobre los productos particulares o grupos de productos relacionados.

Existe consenso de que el trasfondo general de esos movimientos de precios está constituido por el sostenido dinamismo de los países industrializados, al que se agrega la incidencia de las tensiones políticas y los conflictos bélicos.

Por otro lado, la expansión económica de los países centrales ha ido de la mano con una reactivación de los procesos inflacionarios y con la crisis del sistema financiero internacional. Todo esto ha llevado a fluctuaciones y realineamientos de las principales monedas de reserva y también a compras especulativas de los llamados "bienes de refugio", o sea, materias primas no perecibles, lo que ha fortalecido la demanda por metales no ferrosos y otros productos, como algodón y lana, cacao molido, etc. Se supone con fundamento que una buena parte de la disminución apreciable de las existencias de algunos productos básicos tiene como contrapartida el aumento de las mismas en manos de intermediarios y consumidores de las economías industrializadas. La gran expansión de las importaciones del Japón en 1973 parece ser un ejemplo de lo señalado.

La segunda devaluación del dólar en febrero de 1973 y la correspondiente revaluación de las monedas europeas y del Japón influyeron sin duda para que mejoraran los valores unitarios de las exportaciones y la relación de intercambio de la región dado el balance comercial positivo con las dos últimas áreas y sin olvidar la diferencia de situaciones de cada país (véase más adelante el Cuadro IX).

Si se miran las cosas desde el ángulo de la oferta pueden vislumbrarse otros elementos, sean de naturaleza coyuntural, sean de raíces más profundas. Entre los primeros, deben recordarse las cosechas muy deficientes de algunos productos agrícolas, tanto de la zona templada (por ejemplo, cereales en la URSS) como de la tropical (por ejemplo, azúcar en Cuba, cacao en África, café en América Latina, etc.). En la misma dirección incidieron los decaimientos de producción de otras materias básicas, como es el caso del cobre.

En el otro plano del problema, esto es, el de los factores estructurales y de largo plazo, cabe recordar en primer lugar la opinión bastante generalizada de que la expansión física de algunos productos básicos va resultando más difícil y sin duda más costosa. La incorporación de tierras de menor ca-

lidad, de yacimientos de leyes más bajas, de procesos tecnológicos que demandan creciente cantidad de capital y de progreso tecnológico, son nada más que algunos de los elementos que respaldan la hipótesis. A ellos, por cierto, deben agregarse los relacionados con la crisis del medio ambiente en los países industrializados, las exigencias para paliar o eliminar los efectos de la contaminación y los temores respecto del futuro o eventual agotamiento de recursos naturales y energéticos no renovables.

Naturalmente, esta constelación de factores influyentes no trabaja en una sola dirección. Si bien a corto y hasta mediano plazo actúa en el sentido de mejorar la posición y los precios de muchos productos primarios, en especial los agotables, no es menos cierto que también se desatan fuerzas muy poderosas hacia la sustitución o el incremento de la oferta de los bienes primarios. Una incógnita apasionante, en lo que respecta al petróleo, por ejemplo, se relaciona con las posibilidades de expansión que se desprenden de los nuevos precios, las grandes ganancias de las compañías productoras y las políticas encaminadas a elevar el grado de autoabastecimiento o de seguridad de las economías industriales.

Por último, no podría dejar de mencionarse un elemento ya destacado de la primera parte de este capítulo, cual es el creciente poder negociador de los países productores de materias primas y alimentos.

En resumen, excede las posibilidades del análisis corriente la anticipación con alguna certeza de las tendencias futuras. Aunque se esté de acuerdo con la hipótesis general del fortalecimiento de la posición de los exportadores de productos básicos, es indudable que ello no cubre ni a todos los bienes primarios ni a todos los países en el mismo grado y forma. Puede ilustrarse esta realidad teniendo a la vista el impacto de la coyuntura actual sobre algunos países latinoamericanos, cosa que se hará más adelante.

#### LA INFLACIÓN MUNDIAL Y SU IMPACTO SOBRE EL VALOR UNITARIO DE LAS IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA

Como ya se ha señalado, durante 1973 el valor unitario de las importaciones de América Latina aumentó en 19 %, es decir, a una tasa bastante más elevada que en años anteriores (por ejemplo, 8 % en 1972).

Aunque no se dispone de información detallada sobre la evolución que experimentaron los precios de los distintos rubros de importaciones, parece claro que una indicación de lo ocurrido en la tendencia general del valor unitario tiene su origen en las vinculaciones existentes entre la composición de las importaciones latinoamericanas y las alzas de precios registradas en las economías centrales.

Así, de algunos antecedentes recopilados<sup>28</sup> se desprende que de las importaciones de la región aproximadamente un 75 % corresponde a productos

<sup>28</sup>Se trata de información para el año 1970 (véase el Cuadro VIII). La composición en períodos posteriores se puede ver afectada por los distintos aumentos de precios que han experimentado los diversos bienes que importa América Latina.

manufacturados, en tanto que el 25 % restante consiste en productos primarios (alimentos, 10 %; materias primas, 8 % y combustibles, 6 %). Dada esa estructura y teniendo en cuenta el hecho que los productos manufacturados provienen en su gran parte de los países industrializados, no cabe duda que las mayores tasas de inflación registradas en 1973 en esos países deben haber influido en el mayor crecimiento observado en el valor unitario de las importaciones latinoamericanas.

Al respecto, si se examina la evolución de los precios al por mayor de productos manufacturados en varios de los países industrializados de mayor tamaño, se observa que en todos ellos el incremento en 1973 fue sustancialmente mayor al de 1972. Las tasas comparables son 10,5 % y 3,3 % en Estados Unidos; 13,7 % y 7,3 % en Canadá; 12,4 % y 4,6 % en Francia; 19,6 % y 2,9 % en Italia, y 13,4 % y 0,8 % en Japón (véase el Cuadro V).

En definitiva, la intensidad con que se aceleró durante 1973 el crecimiento de los precios de los bienes manufacturados producidos por las economías centrales, da una indicación de la flexibilidad que ellas tienen para responder ante las diversas presiones externas e internas que reciben.

#### LAS DIFERENTES SITUACIONES EN EL CUADRO REGIONAL<sup>24</sup>

Si se toma como referencia la evolución de los precios y de los términos de intercambio resalta de inmediato la diferencia de situaciones para los distintos países y grupos de países, que surge en lo principal, como se anticipó, de la naturaleza y composición de sus exportaciones (véanse los cuadros VI, VII, VIII y IX).

Las economías exportadoras de productos agropecuarios exhiben una evolución más favorable de esos registros en 1973. Para Argentina, los valores unitarios se elevan en un 49 % y la relación de intercambio mejora en un 26 %. Las cifras respectivas para Paraguay son 44 % y 24 % y para Uruguay, 45 % y 21 %. Debe tenerse en cuenta que este último país es uno de los más afectados por la situación petrolera.

El segundo grupo de países está constituido por las economías exportadoras de petróleo, que no alcanzan a mostrar los incrementos de precios de fines de 1973 y 1974. Los términos de intercambio mejoran un 17 % para Venezuela, un 15 % para Ecuador y un 14 % para Bolivia.

De este mismo orden son los avances para Chile (16 %) y Brasil (14 %), aunque ambos son afectados por el encarecimiento del petróleo o de las materias primas y los alimentos —que es el caso de Chile, especialmente—. Pero la capacidad de maniobra de estos dos países es evidentemente bien distinta: el poder de compra de las exportaciones brasileñas aumentó entre 1970-1973 en 69 % mientras que el de Chile disminuyó en 24 %, lo que se refleja en las situaciones del balance de pagos y reservas monetarias. Las de Brasil, por ejemplo, aumentaron entre diciembre de 1972 y octubre de 1973 en unos 2,3 miles de millones de dólares, o sea en un valor más que 4 veces mayor que las importaciones petroleras del año 1972. Las de Chile, a la inversa, bajaron.

<sup>24</sup>Esta parte es un adelanto de un estudio más extenso actualmente en preparación.

## CUADRO V

EL AUMENTO DE LA INFLACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS  
Y DE LOS PRECIOS DE IMPORTACIÓN DE AMÉRICA LATINA(Índices de los precios al por mayor y del valor unitario  
de las importaciones, basados en 1963 = 100)

	1970	1971	1972	1973		
				Enero	Octubre	Enero/ Octubre
1. Precios al por mayor de productos manufacturados						
Estados Unidos <sup>a</sup> .....	117,6	121,1	125,1	129,1	141,7	138,2 <sup>b</sup>
Canadá <sup>a</sup> .....	117,4	121,6	130,5	138,7	157,9	148,4 <sup>a</sup>
República Fed. de Alemania <sup>a</sup> .....	108,2	114,0	118,3	122,1	127,9	125,3
Francia <sup>d</sup> .....	124,4	127,1	132,9	140,4	157,7	149,4
Italia <sup>a</sup> .....	123,4	125,6	129,2	136,7	169,0	154,5
Reino Unido <sup>a</sup> .....	128,3	139,8	147,2	152,6	164,2	156,4
Japón <sup>d</sup> .....	109,6	108,4	109,3	114,9	131,8	123,9
2. Valor unitario de las importaciones de América Latina ....						
	112	116	125	—	—	149 <sup>b</sup>
3. Tasas anuales de aumento						
i) Precios de productos manufacturados:						
Estados Unidos <sup>a</sup> .....	3,4	3,0	3,3	—	—	10,5 <sup>b</sup>
Canadá <sup>a</sup> .....	1,2	3,6	7,3	—	—	13,7
República Federal de Alemania <sup>a</sup> .....	5,6	5,4	3,8	—	—	5,9 <sup>c</sup>
Francia <sup>d</sup> .....	7,4	2,2	4,6	—	—	12,4 <sup>c</sup>
Italia <sup>e</sup> .....	11,1	1,2	2,9	—	—	19,6
Reino Unido <sup>a</sup> .....	7,1	9,0	5,3	—	—	6,3
Japón <sup>d</sup> .....	4,2	-1,1	0,8	—	—	13,4 <sup>e</sup>
ii) Valor unitario de las importaciones de América Latina .....						
	4,7	3,6	7,8	—	—	19,2 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Productos terminados.<sup>b</sup> Enero - Diciembre.<sup>c</sup> Enero - Noviembre.<sup>d</sup> Productos industriales.<sup>e</sup> Bienes de producción.

FUENTE: United Nations, Monthly Bulletin of Statistics, febrero 1954, págs. 150 a 160 y Cuadro I.

Entre los países que, en 1973, menos participan en el auge de los bienes primarios se destacan los centroamericanos, cuya relación del intercambio se ve sólo ligeramente mejorada (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana), estancada (Guatemala, Honduras) o aun empeorada (México y Panamá).

## CUADRO VI

AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE INTERCAMBIO Y PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES  
POR PAÍSES DE LA REGIÓN, 1970-1973

A. Índices basados en 1963 = 100

País	Valor unitario															
	Exportaciones						Importaciones						Relación de intercambio	Poder de compra de las exportaciones		
	1970	1971	1972	1973	1970	1971	1972	1973	1970	1971	1972	1973		1970	1971	1972
Argentina .....	108	123	142	212	125	127	135	161	86	97	105	132	105	101	105	138
Bolivia .....	172	144	149	199	110	112	119	140	156	129	125	142	247	226	237	273
Brasil .....	120	116	145	199	110	115	123	147	109	101	118	135	178	181	231	301
Colombia .....	125	113	122	156	108	112	119	140	116	101	103	111	152	137	160	194
Costa Rica .....	110	104	110	132	104	107	115	133	106	97	96	99	234	222	253	272
Chile .....	186	148	145	202	108	112	117	140	172	132	124	144	214	159	138	163
Ecuador .....	119	114	119	160	109	113	120	140	109	101	99	114	136	143	181	280
El Salvador .....	122	120	131	166	98	99	105	124	124	121	125	134	152	150	170	187
Guatemala .....	128	124	137	165	103	107	116	140	124	116	118	118	133	172	187	202
Haití .....	124	116	119	141	109	112	118	139	114	104	101	101	90	102	89	90
Honduras .....	110	113	117	139	103	107	114	135	107	106	103	103	201	209	204	217
México .....	121	120	143	167	111	115	133	157	109	104	108	106	130	130	147	159
Nicaragua .....	111	110	122	150	99	107	111	133	112	103	110	113	170	166	207	226
Panamá .....	117	124	131	145	103	106	110	127	114	117	119	114	175	184	183	172
Paraguay .....	115	121	135	194	125	130	137	158	92	93	99	123	128	125	157	200
Perú .....	162	151	149	194	109	110	120	145	149	137	124	134	179	151	147	143
República Dominicana .....	115	120	135	173	105	109	114	135	110	110	118	128	118	131	174	188
Uruguay .....	108	109	141	205	105	111	117	140	103	98	121	146	135	112	111	133
Venezuela .....	93	121	144	201	126	133	140	166	74	91	103	121	89	103	110	134
Total América Latina	118	122	140	188	112	114	125	149	105	105	112	126	138	135	150	181

CUADRO VI (Conclusión)  
B. Tasas de variación porcentual

País	Valor unitario						Relación del intercambio		Poder de compra de las exportaciones	
	Exportaciones		Importaciones		1973/1970	1973/1972	1973/1970	1973/1972	1973/1970	1973/1972
	1973/1972	1973/1970	1973/1972	1973/1970						
Argentina .....	49	96	19	29	26	53	31	31	31	31
Bolivia .....	34	16	18	27	14	-9	15	15	11	11
Brasil .....	37	66	20	34	14	24	30	30	69	69
Colombia .....	28	25	18	30	8	-4	21	21	28	28
Costa Rica .....	20	20	16	28	3	-7	8	8	16	16
Chile .....	39	9	20	30	16	-16	18	18	-24	-24
Ecuador .....	34	34	17	28	15	5	55	55	106	106
El Salvador .....	27	36	18	27	7	8	10	10	23	23
Guatemala .....	20	29	21	36	0	-5	8	8	10	10
Guatemala .....	18	14	18	28	0	-11	1	1	0	0
Haití .....	19	26	18	31	0	-4	6	6	8	8
Honduras .....	17	38	18	41	-2	-3	8	8	22	22
México .....	23	35	20	34	3	1	9	9	33	33
Nicaragua .....	11	24	15	23	-4	0	-6	-6	-2	-2
Panamá .....	44	69	15	26	24	34	27	27	56	56
Paraguay .....	30	20	21	33	8	-10	-3	-3	-20	-20
Perú .....	28	50	18	29	8	16	8	8	59	59
República Dominicana .....	45	90	20	33	21	42	24	24	2	2
Uruguay .....	40	116	19	32	17	64	22	22	51	51
Venezuela .....										
<i>Total América Latina</i>	<i>34</i>	<i>59</i>	<i>19</i>	<i>33</i>	<i>13</i>	<i>20</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>31</i>	<i>31</i>

Fuentes y notas: Cuadro I.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Estos países, con la excepción de México, que dispone de considerables reservas monetarias y acceso al mercado de capitales, parecen estar más expuestos a los efectos negativos generales de la coyuntura mundial. La situación es más grave para aquellos que dependen en un mayor grado de las importaciones del petróleo (como por ejemplo, Honduras, Panamá) o de alimentos (Costa Rica, El Salvador, Honduras). Por otro lado, su alta integración al comercio hemisférico (véase de nuevo el Cuadro IX) les podría permitir algún alivio de sus problemas con la ayuda de los Estados Unidos, Venezuela, etc.

La evaluación del desenvolvimiento de la relación del intercambio en 1973 según los distintos países de América Latina revela el hecho comprobado en otras áreas que los efectos negativos repercuten de preferencia sobre los países más pequeños y más pobres, en tanto que los relativamente más desarrollados (y que a menudo tienen una base más amplia de recursos energéticos y productos básicos) están en mejor situación para defenderse.

Es otra razón que acentúa la significación de la retransferencia internacional de ingresos que se examinó en la sección anterior.

CUADRO VII

AMÉRICA LATINA: LA DEPENDENCIA EXTERNA EN EL PETRÓLEO CRUDO, SUS DERIVADOS Y EL GAS NATURAL EN 1972

(Exportación e importación netas en millones de dólares y en porcentaje de las exportaciones e importaciones totales)

País	Exportación neta		Importación neta	
	Dólares	% del total	Dólares	% del total
Argentina .....			59	3,1
Bolivia .....	40	19,8		
Brasil .....			513	10,7
Colombia .....	59	7,0		
Costa Rica .....			13 <sup>a</sup>	3,5
Chile .....			68	5,1
Ecuador .....	40	12,4		
El Salvador .....			12 <sup>a</sup>	4,3
Honduras .....			15 <sup>a</sup>	7,8
Guatemala .....			14 <sup>a</sup>	4,2
Jamaica .....			43	6,9
México .....			127	4,3
Panamá .....			36	8,2
Paraguay .....			6	7,2
Perú .....			43	5,4
Trinidad y Tobago .....	63	11,4		
Uruguay .....			35	16,5
Venezuela .....	2.924	77,0		
<i>Total América Latina</i> .....	3.126	18,3	984	5,2
Saldo .....	2.142	12,5	—	—

<sup>a</sup> Año 1971.

FUENTE: CEPAL, basada en estadísticas nacionales.

CUADRO VIII

AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL COMERCIO EXTERNO DE ALGUNOS PAÍSES  
DE LA REGIÓN EN EL AÑO 1970

(Porcentajes del total de las exportaciones e importaciones según las secciones de la CUCI)

País	Exportaciones					Importaciones				
	Alimentos (0+1)	Mate- riales (2+4)*	Combus- tibles (3)	Bienes primarios (0-4)*	Manu- facturas <sup>b</sup> (0+1)	Alimen- tos (0+1)	Mate- riales (2+4)*	Combus- tibles (3)	Bienes 5-8 Primarios (0-4)*	Manu- facturas <sup>b</sup>
<i>Total América Latina</i>										
Millones de dólares .....	6.570	3.770	3.250	13.590	1.425	1.480	1.215	940	3.635	11.075
Porcentaje total .....	43,0	24,7	21,2	88,9	9,3	10,1	8,2	6,4	24,7	75,3
Argentina .....	68,7	16,9	0,4	86,0	14,0	5,7	16,3	4,7	26,8	73,2
Brasil .....	72,4	24,3	0,5	97,2	2,8	10,1	8,5	12,4	31,0	68,9
Chile .....	4,1	91,1	—	95,1	4,9	18,2	10,4	7,3	35,8	64,2
Colombia .....	74,2	7,1	10,6	91,9	8,1	5,8	9,4	1,0	16,2	83,8
Costa Rica .....	78,7	0,9	0,4	80,1	19,9	9,6	4,5	3,9	17,9	82,1
El Salvador .....	58,8	12,0	0,5	71,2	28,8	12,3	5,9	2,4	20,6	79,4
Guatemala .....	58,0	13,9	—	72,0	28,0	9,5	4,9	2,2	16,5	83,5
Honduras .....	71,6	16,6	3,7	91,9	8,1	10,3	2,5	6,7	19,5	80,5
México .....	39,3	24,8	3,2	67,3	32,7	6,0	10,2	3,2	19,3	80,7
Nicaragua .....	52,4	31,1	—	83,5	16,5	8,7	3,8	6,1	18,7	81,3
Panamá .....	76,4	2,2	20,2	98,8	1,2	8,7	1,9	18,8	29,4	70,7
Venezuela .....	1,5	5,8	90,9	98,1	1,9	8,9	6,3	1,4	16,5	83,5

a) Incluido el grupo 68, metales no ferrosos.

b) Incluido el resto de bienes no clasificados y excluido el grupo 68.

FUENTES: *United Nations, Yearbook of International Statistics, 1972.*

## CUADRO IX

AMÉRICA LATINA: EL COMERCIO EXTERNO DENTRO DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL  
Y CON LAS OTRAS REGIONES EN 1970

(Porcentaje del total de las exportaciones y importaciones y saldo comercial en millones de dólares)

País	Exportaciones		Importaciones		Total	Saldo comercial	
	Hemisferio occidental	Otras regiones	Hemisferio occidental	Otras regiones		Hemisferio occidental	Otras regiones
Argentina .....	30	70	51	49	86	-317	430
Bolivia .....	23	77	55	45	13	-45	58
Brasil .....	38	62	47	53	-110	-292	182
Chile .....	26	74	58	42	293	-226	519
Colombia .....	48	52	60	40	115	-160	45
Costa Rica .....	67	33	66	34	-89	-56	-33
República Dominicana .....	86	14	55	34	-63	—	-63
Ecuador .....	47	53	55	45	-10	-30	20
El Salvador .....	55	45	66	34	15	-15	30
Guatemala .....	66	34	65	35	6	8	-2
Haití .....	63	37	58	42	-12	-5	-7
Honduras .....	74	26	76	24	-49	-40	-9
México .....	70	30	69	31	-1,061	-729	-332
Nicaragua .....	62	38	73	27	-19	-35	-16
Panamá .....	75	25	65	35	-248	-152	-96
Paraguay .....	46	54	45	55	0	0	0
Perú .....	40	60	54	46	429	83	346
Uruguay .....	21	79	48	52	0	-62	62
Venezuela .....	83	17	57	43	1,424	1,650	-226
<i>Total América Latina</i>	<i>53</i>	<i>47</i>	<i>58</i>	<i>42</i>	<i>280</i>	<i>-544</i>	<i>821</i>

FUENTES: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Annual*, 1968-1972.