



ARTÍCULOS

## Comercio exterior y desarrollo de los países de economía tradicional

Florin Manoliu

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 12, No. 3-4 (1968): 3º y 4º Trimestre, pp. 141-199.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3651>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

### Cómo citar este documento:

Manoliu, F. (1968). Comercio exterior y desarrollo de los países de economía tradicional. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 12, No. 3-4: 3º y 4º Trimestre, pp. 141-199.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3651>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

## COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO DE LOS PAISES DE ECONOMIA TRADICIONAL

FLORIN MANOLIU

### *I. Problemática del desarrollo acelerado*

Puesto que, en tanto la teoría económica como la economía aplicada consideran, hoy en día, la razón de las utilidades más bien en su función global y en relación al cuadro social, parecería acertado pensar que el progreso económico, y dentro del mismo, la teoría del desarrollo, abarca e interpreta toda la filosofía moral y el alcance fáctico de la economía de bienestar. Empero, por cuanto las nociones de bienestar y de desarrollo siguen siendo indefinidas científicamente, pues todavía carecen de términos satisfactoriamente asignables a sus contenidos y límites específicos, observemos no obstante, que el concepto de desarrollo, como elemento determinante del bienestar, quita todo valor operativo a éste para reducirlo sólo a un mero elemento terminal, o a una resultante de carácter puramente pasivo. En estas condiciones, lo que más interesa al análisis económico es la dinámica de los cambios socio-económicos, orientada desde la acción desarrollista. Esta, depurada de sus propias tendencias erráticas por la programación indicativa, capta sentido positivo más prominente para la investigación y como generadora de prosperidad mide sus logros en relación al tiempo, al gasto y al mercado, por los progresos que suele conseguir en la productividad de las estructuras.

Interpretamos en consecuencia, en lo que atañe al objeto de este ensayo, que por su contenido específico, la función del desarrollo domina desde los comportamientos de las estructuras económicas, el

progreso de los incrementos patrimoniales, tanto públicos como privados y la participación mancomunada de estos incrementos en el sucesivo proceso de expansión ( $t_0 < t_1 < t_2$ , etc.). En esta postura el desarrollo no es un fin en sí mismo sino un medio; empero, condicionaría a los patrones y los estilos de vida en todas las etapas de una sociedad propensa a las ventajas del capitalismo fabril y mercante<sup>1</sup>.

Por razones de orden histórico, dado que las economías nacionales crecieron a través de procesos productivos locales y en función de factores con diferentes tasas de productividad y poder de arranque, el mundo contemporáneo se encuentra dividido. Por un lado existen áreas económicamente poderosas, espacios privilegiados por la madurez y función de sus estructuras, dotados de sistemas de producción en escala de elevado coeficiente de productividad y altos ingresos *per cápita*. Por otro lado, nos encontramos con áreas en desarrollo, de producción primaria y flujos no diversificados, espacios de subconsumo con producto hombre-hora precario debido a desarticulaciones intersectoriales y a la carencia de inversión adecuada a sus tasas elevadas de crecimiento poblacionista, etc. El desencuentro existente entre estos dos mundos desalienta las relaciones económicas internacionales, obstruye los canales del intercambio e impide el reparto equitativo de las utilidades que la civilización tecnológica moderna es capaz de ofrecer a todos, entorpeciendo asimismo el afianzamiento de los demás beneficios de un progreso asentado sobre la economía de mercado.

Encontrar solución a los inconvenientes derivados de la separación de estos dos grupos de países, hace presumir la necesaria adopción de políticas internacionales conjuntas tendientes a establecer, si no la equiparación deseada, por lo menos una aproximación a nivel de resultados, menos dañosa entre las respectivas expresiones económicas de los países integrantes de las dos áreas señaladas. Aparte de

---

<sup>1</sup> Estimamos que el desarrollo económico y la economía de bienestar son conceptos diferentes, con sistemas operativos y funciones independientes, aunque los dos se confunden en el mismo marco social; el primero, respecto de su dinámica y de sus consecuencias; el segundo, como una condicionante de la quietud de los grupos sociales, asentada en procesos de repartos equitativos de los resultados de la actividad económica.

evidenciar un contenido humano altruista, esta cooperación internacional cada día más consciente, parece fundarse en ciertos intereses comunes, inmediatos para unos y mediatos para otros. Ellos polarizan no sólo los esfuerzos de las naciones directamente interesadas en erradicar las causantes de su propia pobreza, sino también la efectiva participación de los países con posición económica privilegiada, de cuya política avezada actual dependería mañana la salida de sus propios productos y la consolidación del bienestar de que disfrutan.

Al prescindir de las ventajas particulares sobre las cuales se apoya todo desarrollo, encontramos que el grupo de intereses comunes a que nos referimos se origina específicamente en las siguientes consideraciones:

a) que los desarrollos acelerados perseguidos suelen oponer un cuadro de actividades susceptibles de absorber los contingentes de mano de obra suministrados por un crecimiento demográfico explosivo, (2,7% anual para América Latina), sin desustanciarse más las funciones específicas del P.N.B.;

b) que al introducir en el circuito económico internacional los aportes maximizados de ciertos potenciales productivos, procedentes de países en desarrollo hasta ahora marginados, ello significaría un incremento real en el poder de compra exterior de estos países, facilitándoles la inversión;

c) que la seguridad colectiva resultaría mejor protegida puesto que, por sus efectos, esta política común tendría que prevenir y atenuar las tensiones socio-económicas. (La realidad de que 2/3 partes de la actual población del mundo no recibe sino la sexta parte del ingreso mundial y que en muchos países el desempleo disfrazado y los bajos ingresos dominan la actividad económica, son causantes de descontentos, que hacen peligrar la seguridad socio-política nacional como la internacional);

d) que todo centro de influencia por la propagación del intercambio, aumenta el poderío económico de sus mismas estructuras en la medida en que se afianza el progreso dentro de su propio espacio polarizado.

La política de cooperación a que hicimos referencia permite en este caso suponer un éxito seguro, pues hay de por medio intereses directos y permanentes que inducen a los países avanzados a otorgar especial atención a estos mercados polarizados, de cuyas dimensiones y demanda sostenida dependería en breve plazo el mantenimiento y el progreso mismo de sus propias posiciones de privilegio.

Así, a grandes rasgos, observemos que esta cooperación, tanto planeada como voluntaria, para un desarrollo generalizado, tiende a incrementar el intercambio internacional, a bonificar su actual "modus operandi", a maximizar sus resultados y a equiparar sus utilidades. Ella, para no desvirtuar su nexo real con los mecanismos de la dinámica del desarrollo, debería dirigir particularmente su acción hacia los factores disponibles más abundantes del país de economía precaria,<sup>2</sup> o hacia actividades cuyos costes específicos disminuyen a mayor producción, planificando sus inversiones y ordenando los flujos reales en una acción mancomunada de intereses. Con esta salvedad, la inversión no se limitará sólo a desatar meras energías sectoriales latentes, sino que fomentará un crecimiento económico que, a pesar de ser inducido y propagado asimétricamente entre el "sector moderno" y el "sector tradicional", contribuirá por sus incidencias positivas al afianzamiento de un desarrollo auténtico<sup>3</sup>, conseguido relativamente a menores costos y, lo que es esencial sobre todo, a los plazos más cortos posibles.

Sin embargo, la incidencia conjugada y por supuesto reversible de la política señalada, puesto que tiene innegable sentido realista, parece por lo tanto, que no podrá hacer valer sus resultados sino a largo plazo. Las variables independientes que se oponen a sus intentos son fundadas en situaciones de hecho adversas bien arraigadas; ellas son múltiples, de envergadura y muy activas en su faz negativa por los efectos acumulativos que generan.

Las mejoras del sistema productivo de las economías en desarrollo, orientadas principalmente mediante programas de inversión pú-

---

<sup>2</sup> Elías GANNAGÉ, *Economía del Desarrollo*, Buenos Aires, ed. Asociación de Economistas Argentinos, 1964, pág. 239.

<sup>3</sup> François PERROUX, *Economie du XXème siècle*, París, ed. P.U.F., 1962, pág. 204.

blicos con efecto demostrativo sobre la actividad privada, si bien descartan el patrón evolutivo seguido por los cambios ocurridos en la economía europea en el siglo pasado, o en la norteamericana antes de 1914, su sistema operativo carente de procedimientos acertados o de fuerza de impacto necesaria, desvirtúa el logro efectivo y a breve plazo de sus propósitos. Esto se debe al hecho de que los países económicamente débiles, tal el caso de la región latinoamericana, además de problemas de inversión, directamente atinentes a la transformación estructural de su actual sistema de producción, deben enfrentarse, en la aplicación de sus respectivas políticas de desarrollo, con dificultades relacionadas con la organización de mercados (nacionales e internacionales), con el problema de la distribución del ingreso o con aquella de capitalización; propósitos que deben perseguirse simultáneamente y sobre todo con la premura impuesta por la presión progresiva de la aludida tasa anual de crecimiento demográfico, tasa que por supuesto jamás fue registrada en la historia industrial de las naciones hoy económicamente adelantadas<sup>4</sup>.

Considerar entonces esta política de desarrollo, en relación a sus peculiares dificultades de realización en países en donde se tropieza con: falta de elemento humano capacitado, mercados de poca envergadura, grandes extensiones territoriales, mala distribución de la población e ineficiencias infraestructurales, tensiones socio-económicas provocadas por la endémica inestabilidad monetaria, balanzas de pagos negativas y pérdidas de sustancia económicas generadas por falta de productividad adecuada de los escasos productos primarios que suelen tener salida o por el deterioro constante de los términos del intercambio, amén de los efectos de la ocupación disfrazada o del peso de la deuda externa (cuya forma de reembolso casi nunca contempla la capacidad real de pago de estos países), etc., sería, a nuestro entender, ponderar en términos económicos la distancia que separa el mundo subdesarrollado de los espacios de economía avanzada. Al medir los esfuerzos que deben emprenderse para remediar el mal comportamiento de los factores y la desarticulación intersec-

<sup>4</sup> Raúl PREBISCH, Discurso pronunciado en Bruselas el 21 de noviembre de 1962; *Noticias de la C.E.P.A.L.*, Santiago de Chile, año III, N° 7, 1962.

torial existente dentro de estas economías como su continua falta de recursos financieros, significaría poner de relieve también la imprescindible ayuda externa que debería, sin demora, sumarse al esfuerzo nacional directo de estos países aspirantes al desarrollo. Esta colaboración internacional, fundada en planes de inversión de positivos efectos económicos, estructurados no en función de sustituir las importaciones (ahorro de divisas) sino en el concepto de maximización del valor agregado al nivel social, se hace necesaria por doble razón. En primer término, la magnitud del gasto propiciado por una política de desarrollo fundada principalmente en la inversión, frente a procesos ahorristas de poca envergadura que caracterizan los espacios de economía precaria, reclama la ayuda financiera externa; en segundo lugar, el proceso de enlace entre los adelantos científicos introducidos en el circuito económico y los factores autóctonos de producción, necesita por lo general la asistencia técnica foránea, no sólo para completar las deficiencias locales en esta materia sino también a los efectos de ofrecer garantías más sustanciales a los mismos inversores extranjeros.

No parece superfluo entonces puntualizar, respecto de lo antedicho, que la cooperación externa debería en tal caso valerse, a la vez, de gran sutileza para no herir las susceptibilidades nacionales y provocar rechazos, como así también poseer suficiente fuerza operativa para que estos países sean lo antes posible capacitados para ingresar, en la magnitud real de su potencial productivo, al circuito de intercambio económico de las demás naciones; participación de cuyos resultados positivos, particulares como globales, dependería el desenvolvimiento ordenado del progreso mismo, tanto de los grupos nacionales por separado como de la comunidad internacional en conjunto.

Del grupo de sugerencias que acabamos de hacer, se infieren como preocupaciones fundamentales de los centros nacionales de decisión, por lo menos tres problemas de capital importancia, ligados al imperativo del desarrollo económico. Ellos son:

- alternativa entre mejora o cambio de estructura;
- opción entre políticas y medios de acción; y
- reparto equitativo en cuanto a los resultados.

El examen de estos planteos y de las peculiares dificultades que enfrentan su realización, relacionados particularmente con las decisiones tomadas en Río de Janeiro por el F.M.I. (1967) y por la conferencia de la UNCTAD II del mes de marzo de 1968, constituirán la preocupación central de este ensayo.

## II. *La industrialización como factor de desarrollo*

El principio selectivo que domina hoy en día los modelos de desarrollo como también la acción económica en sí, implica, frente a medios limitados y circunstancias socio-políticas dadas, la tarea de encontrar el procedimiento más ventajoso y los mecanismos estructurales que puedan promover el progreso en el más puro sentido del concepto hedónico considerado en relación al tiempo. La "económica" de los planes de inversión y de desarrollo actuales, según los recursos específicos de que se dispone, las dimensiones características del ámbito en donde se aplican y los motivos que los determinan, oscila entre una acción de mejoramiento de las estructuras existentes en cuanto a su eficiencia económica, y entre los cambios fundamentales en cuanto a las estructuras y sistemas de producción<sup>5</sup>.

En estas condiciones, en lo que nos concierne, creemos que los países jóvenes, con índice elevado de natalidad y ricos en reservas naturales de materias primas, deben emprender la transformación de su especialización económica agrícola-ganadera (captada a través de procesos evolutivos históricos), en una producción industrial, ya que sólo el ritmo de la actividad industrial y los particulares efectos de complementariedad económica que involucra, pueden ofre-

---

<sup>5</sup> Entendemos por estructura de un conjunto económico el ordenamiento jerárquico, no desprovisto de elasticidad evolutiva, de los factores de producción, de sus relaciones en la concatenación de influencias recíprocas que resultan de una forma determinada de producción, flujos y procesos de reparto, acordes con la doctrina dominante, en un espacio y tiempo dados. Su evolución dependería de la acción concurrente del propio dinamismo de los factores que la integran, de la mínima fricción posible entre ellos y de la fuerza operativa de aquel dinamismo externo que sobre ella se ejerce desde las demás estructuras que la encuadran (estructuras institucionales: jurídicas, políticas, morales, etc.).



cer las fuentes genuinas de colocación para una mano de obra en continuo ascenso.

Son estas circunstancias de hecho que, para los países de economía retrasada, (tal el caso de la economía latinoamericana), requieren soluciones de fondo, realizadas dentro de procesos acelerados de reordenamiento jerárquico de la función de sus respectivos conjuntos estructurales. El éxito de semejante política de integración a nivel de flujos, y mercado, dependería incontestablemente del nexo que se pueda establecer con los elementos productivos más numerosos y mejor capacitados, si se quiere lograr a breve plazo el mayor coeficiente dinámico posible de una economía y el incremento sustancial del P. B. I.

Según las apariencias, este propósito no tiene mayores inconvenientes en materializarse salvo de no intentarse la aplicación de moldes de desarrollo no correspondientes al específico socio-económico nacional. Frente al sistema de vida comprobado dentro de los países de economía privilegiada, que forma el "nivel de aspiración" para los grupos sociales de países económicamente demorados, el desarrollo parece deseado tanto por empleadores y empleados (personas y grupos) como por los gobiernos. En cuanto que en una economía que progresa, los conflictos de intereses surgidos entre grupos antagónicos (unos defendiendo el "statu quo", otros deseando mejoras) suelen encontrar solución con más facilidad, pues el alza de costos y de precios a que pueden dar lugar las transformaciones deseadas no llega a diferenciarse con claridad en un sistema económico en auge, o a lo mejor se soportarían libremente, dentro de una expansión generalizada en términos de flujos (ingresos y productos)<sup>6</sup>.

Entonces, puesto que una responsabilidad gubernamental consciente aconsejaría no dejar insatisfechas las expectativas creadas, ya que se arriesgaría comprometer la evolución ordenada de un sistema

---

<sup>6</sup> François PIERROUX, "Note sur le niveau d'aspiration et le niveau d'attente". Separata de la *Revue de Science Economique*, Lieja, setiembre de 1961, pp. 2 y 3. El mismo autor en la revista *Etudes*, París, enero de 1961, pág. 27, define el "nivel de aspiración" como "le ressort premier d'un développement mental cumulatif, par la tension entre un état désiré et un état réalisé, et par la construction, dans les esprits, du temps de l'action et de l'oeuvre".

socio-económico dado, los Ejecutivos nacionales pueden hallar solución al problema mediante dos alternativas de alcances más positivos:

— La primera sería aquélla fundada en medidas tendientes a conservar la configuración ya existente de las estructuras, mejorando empero su productividad mediante un esfuerzo inversionista tendiente a la integración funcional, equilibrada a niveles deseados, entre los flujos específicos de los respectivos sectores de producción y acorde con la magnitud del mercado.

Este modelo, que condicionaría la propagación del progreso, principalmente desde la eliminación de los obstáculos que se interponen a la eficiencia productiva de los respectivos sectores económicos, no correspondería sin embargo, creemos, al concepto autónomo de la dinámica del desarrollo, aunque deberíamos admitir en su favor un crecimiento de los sectores de producción, generado por la paulatina expansión del mercado. Este procedimiento, que nos recuerda el concepto de List de la economía agrícola-industrial-comercial y que se aproximaría al modelo de crecimiento económico equilibrado de Ragnar Nurkse por permanecer fiel a los estímulos del mercado, nos parece más bien una política cautelosa de factura gestionaria, carente sobre todo de resultados inmediatos como radicales. Sin negarle entonces méritos positivos, observemos no obstante que la misma se funda en consideraciones y procesos de adaptación lentos, en ideas de equilibrio y en conceptos de ajuste. Por estas razones ella se aparta del carácter genuino de los mecanismos específicos del desarrollo, pues lo que por su conservadurismo prudencial y pasivo gana en seguridad, parece perderlo en dinamismo creativo.

En mérito a ciertas características particulares ella se adaptaría con mayores virtudes operativas en aquellos espacios nacionales en donde las presiones demográficas no constituyen un auténtico motivo de preocupación y en donde, además, existe un fondo de actividades relativamente apreciable para las tres zonas de producción, empero sin cohesión funcional eficiente, por el momento, entre sus respectivos flujos.

— La segunda alternativa sería aquélla dada por la adopción de un modelo determinante de cambios radicales en la estructura de

producción y en el producto. Este, por las mutaciones que establecería al poner particular énfasis en el sector productivo más dinámico, cuyo efecto de arrastre estimularía la mayor cantidad de factores mal utilizados o sin empleo efectivo, encaminaría por encadenamientos sucesivos el conjunto económico hacia el progreso y la optimización de los resultados globales a nivel social.

Este modelo, que en su aplicación abarcaría la función dinámica de la población, de las instituciones y de la innovación, por los "cambios en las estructuras mentales y en los hábitos sociales" y por las modificaciones que implica en el "sistema económico y en el tipo de organización, que condicionan el crecimiento así como el aumento sostenido del producto real global", se identifica, creemos, con el auténtico dinamismo de los desarrollos acelerados<sup>7</sup>. Siendo asociados a mecanismos de producción con elevados coeficientes de productividad y ritmos acelerados de crecimiento, estos cambios desarrollistas, en espacios de economía primaria o dual, implican forzosamente el recurso de la industrialización. Las inversiones en este caso se dirigen hacia aquellas ramas de actividad industrial que, por su gravitación potencial en el conjunto económico nacional y la magnitud de la energía creativa específica que son capaces de desarrollar, gozan de prioridad pues tienen carácter de "unidades motrices". Son éstas las que transmiten fuerza propulsora al conjunto de la economía y hacen crecer *ipso facto* al mercado y no el comportamiento de éste a aquéllas. Por consiguiente, correspondería en este caso implantar un patrón de desarrollo que desplegaría con preferencia sus efectos desde la zona de la oferta, sector infinitamente más organizado y más consciente de su futuro que la zona amorfa e indeterminada de la demanda. Cabría romper entonces con el molde clásico que presenta la producción como una derivada del consumo.

Frente a una economía tradicionalista agrícola-ganadera, que se mueve en base a rendimientos decrecientes y productividad por hombre-hora escasa, en donde los capitales evitan invertirse, dado que en actividades económicas cuyos productos generados en sistemas de

---

<sup>7</sup> Las citas son del Prof. F. PERRONX y son tomadas del Prefacio del libro de E. GANNAGÉ, *op. cit.*

costes crecientes y que adolecen de inelasticidad en su demanda, cualquier mejora técnica, al desembocar en la mayor oferta específica aminora *ipso facto* los beneficios, Mihail Manoïlesco, ya en 1929 proponía por su política proteccionista la industrialización como generadora de incrementos en el P.N.B.<sup>8</sup> Al respecto, puesto que creemos que la actitud crítica que emprendió Manoïlesco contra la teoría clásica del intercambio internacional, merecería ser interpretada como un concepto que sobrepasa el contenido en sí de este problema, para desembocar más bien en una teoría de la producción, su contribución científica en este sentido puede ser considerada como una inquietud precursora de las actuales preocupaciones de crecimiento económico de los países de economía primaria. En tales condiciones, valdría la pena retomar en consideración su teoría como una interpretación prematura de los cambios estructurales y de la producción en términos de la problemática contemporánea del desarrollo<sup>9</sup>.

Por su parte, actualmente, el profesor François Perroux, al amparo del análisis estadístico, demuestra que el crecimiento en las economías europeas occidentales se debe particularmente, entre otras razones, al impacto ejercido por el desarrollo de las industrias claves, sobre el conjunto económico de esta zona, pues:

— la participación de los resultados de la actividad del sector industrial es cada vez más sustancial en la determinación del producto de las economías nacionales contemporáneas, y

— la tasa de incremento relativo del producto es más elevada

---

<sup>8</sup> Mihail MANOÏLESCO, *Théorie du Protectionnisme et de l'Echange International*, París, ed. M. Giard, 1929; Id., *Theory of Protection and International Trade*, Londres, ed. P. S. King and Son, 1931; y especialmente la versión alemana de esta obra, corregida y completada, *Die Nationale Produktwirtschaft und der Aussenhandel*, Berlín, 1937; Id., "Productivitate", estudio publicado en el IV volumen de la *Enciclopedia Economica României*, Bucarest, ed. Mon. Ofic., 1943.

<sup>9</sup> En apoyo a estas sugerencias véase: Gerald M. MEIER y Robert E. BALDWIN, *Desarrollo económico*, Madrid, ed. Aguilar, 1964, pág. 326; como también Jean WEILLER, *L'Economie Internationale depuis 1950*, París, ed. P.U.F., 1965, págs. 213 y 218 y Florin MANOLIU, *Curso de Economía Internacional* (clase inaugural), Bahía Blanca, 1961, (mimeografiado). E. E. HAGEN, "An Economic Justification of Protectionism", *Quarterly Journal of Economics*, 72/1958, páginas 496-514, R. E. BALDWIN, *Exchange Rate Policy and Economic Development, Economic Development and Cultural Change*, 9/1961, págs. 598-603.

en el sector industrial en comparación con aquella originada en el sector agrícola-ganadero.

Consecuente con esta realidad, el insigne tratadista partidario del crecimiento no equilibrado, propone su modelo de crecimiento económico, el cual, fuera del efecto de los sectores pasivos y de la hipótesis del estancamiento de que padecen otros modelos, se funda entre los demás elementos dinámicos particularmente, sobre la pensión al trabajo de la fuerza laboral misma y sobre la organización de centros industriales básicos, capaces de mover por sus influencias dominantes y coactivas todo el conjunto económico de un país (dividido éste, a su vez, en "regiones motrices").<sup>10</sup> (El problema de la región motriz, determinada voluntariamente como consecuencia de la organización del territorio nacional, ordenado según criterios comunes de planificación desarrollista regional, tuvo su solución a nivel institucional en la República Argentina por la ley nacional n° 16.964 del 30 de setiembre de 1966 y por el decreto n° 1.907 del 21 de marzo de 1967<sup>11</sup>).

Sin embargo, por más que la actividad industrial y especialmente la de las "industrias motrices" ejerce un elevado coeficiente de propulsión dentro de su medio ambiente y conduce, por los efectos de complementación que promueven a inversiones inducidas y al afianzamiento de un desarrollo real como rápido, constatamos que la industrialización no se cumple a un ritmo deseable en los espacios de economía atrasada. Lo que se opone especialmente a este proceso

<sup>10</sup> F. PERROUX, "Innovation et Croissance", en *Progresso Tecnologico e la Società Italiana*, Milán, ed. A. Giuffré, 1961, pág. 101 y sig. En cuanto al crecimiento asimétrico ver A. D. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development*. Yale, ed. Yale, University Press, 1958.

<sup>11</sup> Jacques BOUDEVILLE, *Los Espacios Económicos*, Buenos Aires, ed. Eudeba, 1965; Paul GALLEZ, "Région Polarisée et Région-plan: la région Argentine du Comahue et le Problème de ses Limites. Rev. *Economie Appliquée*, París, P.U.F. T. XX, N° 4, 1967. Idem, idem, "Problemas Sociológicos de la División en Regiones de Desarrollo. (Conferencias en la U. N. del Nordeste, Resistencia, 25 de Mayo de 1968; y en la U. N. de Cuyo, Mendoza, 27 de Agosto de 1968. (Mimeografiadas). Remus TERU, "Más allá de Comahue". El sistema regional trasandino", *Revista del Instituto de Investigaciones de Ciencias Administrativas*, U. N. de La Plata, año XI, N° 25, 1968. David GRIGG, "Regions, Models and Classes", en *Models in Geography* de Richard J. CHORLEY y Peter HAGGETT, ed. Methuen and Co. Ltd. Londres, 1967, págs. 461 y sig. D. E. KEEBLE, "Models of Economic Development", id. id., págs. 243 y sig.

es el gran problema que aqueja a todo país joven, con ingresos pobres y economía tradicional: el de cómo y por cuáles medios industrializarse.

La verdad es que los adelantos propiciados por la investigación científica en países económicamente poderosos y sus respectivas aplicaciones a la técnica productiva, no pueden prosperar en ámbitos nacionales de economía precaria, carentes de estructuras, medios financieros y tradición cultural técnico-económica elevada. Para ellos, el acceso a estos adelantos es sólo posible por el camino de la importación: en consecuencia, todo el proceso de desarrollo de los países de economía débil, dependería casi exclusivamente de su sector externo.

### III. Comercio exterior y desarrollo

Por cuanto la cohesión económica interestatal dentro de la comunidad mundial resultaría de las disparidades de recursos como de las asimetrías existentes entre las diversas estructuras nacionales de producción y de la no coincidencia en el tiempo de los flujos específicos, un país de economía abierta suele, por su parte, contribuir al intercambio internacional con un aporte comprendido entre los límites establecidos por el coeficiente medio de su importación y por la magnitud relativa de su producto interno con la cual participa de este comercio.

Tanto la una como la otra de estas dos dimensiones, además de indicar y medir en términos reales el grado de interdependencia del país considerado para con los demás copartícipes en la acción de intercambio, al mismo tiempo ellas le asignan la posición que le compete en la escala selectiva de las relaciones comerciales internacionales.

Esta jerarquía económica y los efectos de dominación que de ella generan suelen ser tanto más firmes y el respectivo poder de regateo en las tratativas internacionales, tanto más eficiente cuanto más diversificados son los bienes que exportan e importan y cuanto más importante resultara ser el volumen de los productos intercambiados.

La política de industrialización seguida por las naciones de economía primaria encuentra en estas condiciones su plena justificación.

Como es manifiesto que para estos países la mayor parte del peso de sus inversiones está supeditado a sus posibilidades de importación en bienes de capital, servicios y materias primas, o sea sus disponibilidades reales de exportación y de pago en efectivo o de créditos recibidos en contrapartida de lo que excede en valores al *quantum* que efectivamente pueden exportar (bienes y servicios), ellos deben reforzar al *maximum* su sector externo. Este imperativo podrá cumplirse por la aplicación de las siguientes medidas con efectos concurrentes:

— diversificar el número de productos exportables del sector maduro y paralelamente multiplicar sus mercados de colocación, a los fines de prevenir oscilaciones posibles en los volúmenes exportables consecuentes a eventuales políticas aduaneras o de restricciones administrativas al acceso en los países tradicionalmente importadores y mantener de esta manera en su favor, un alto poder de compra en el exterior;

— obstaculizar, por acuerdos concertados a nivel internacional, las fluctuaciones que puedan intervenir en los precios de sus productos de salida;

— optar entre políticas y medios de acción más eficientes, considerados en relación con la expresión económica dominante del país y con sus aspiraciones específicas, y mejor aún si ellas fueran formalizadas por un plan económico de orden público de naturaleza indicativa.

El ordenamiento de los flujos de un país con estructura tradicional agrícola-ganadera hacia y desde el mercado internacional, en el contexto de las circunstancias puntualizadas, no resultaría tan sencillo. De esta estrategia, que se aleja del mero carácter mercantil de las simples relaciones de intercambio, están íntimamente relacionados entre otros: la política de producción y de comercialización; la elasticidad de absorción de los productos por el mercado internacional en las condiciones operantes en éste; la capacidad de endeudamiento externo, el tamaño del mercado interno, como el desenvolvimiento de la vida institucional misma de estos países.

Aquí, cabría la disyuntiva entre:

A) una primera alternativa dada por la política de crecimiento económico desde adentro. Semejante política se justificaría en primer término, por un nacionalismo económico que, a pesar de su extremismo y de sus repercusiones negativas, no carece, sin embargo, de ciertas cualidades positivas en sus razonamientos. Este nacionalismo aconsejaría la aplicación del crecimiento desde adentro dado que la capacidad de importar y de innovación de los países de economía primaria permanece supeditada, en este caso, a cambios que pueden originarse en la demanda externa y evidentemente los mismos quedan fuera del alcance del control de los propios interesados. Por este lado, la demanda externa puede ser perjudicial ya que ejerce un verdadero poder de dominación y llega a determinar tanto la tasa de inversión y la de desarrollo de estos países y con ellas el ritmo y la orientación misma de sus estructuras de producción. *Ipsa facto*, se subordinaría entonces a intereses ajenos el carácter fundamental como la propia evolución de esta economía.

No negamos un fondo de verdad a este razonamiento; no obstante, debemos reconocer que el mercado externo, siendo formado por la comunidad internacional, hay en él tendencias e intereses que en sus antagonismos llegan a aniquilarse mutuamente, dejando suficiente libertad de movimiento y campo posible de acción a favor de la formalización de toda política local de desarrollo. Bastaría, por consiguiente, diversificar los mercados abastecedores. Un argumento más contra la posición nacionalista sería aquel de que el desarrollo en sí no dependería con tanto rigor exclusivamente del sector externo tal como ella lo supone; si bien la inversión implica un alto coeficiente de valores importados, el desarrollo, por su parte, tiene sin embargo "algo" autóctono que puede en cualquier circunstancia dictar sus condiciones respecto de la configuración y de la estructura económica nacional o del tamaño de sus flujos.

En un segundo lugar, el modelo de desarrollo desde adentro podría justificarse por la poca elasticidad que la demanda externa manifiesta frente a la variación en los precios de los productos de exportación tradicional. Además, un abaratamiento en el producto



exportado, por cuanto crea suplemento de ingreso para el país importador; este suplemento no implica necesariamente mayores exportaciones inducidas ni sucedáneas ni complementarias, a favor del país que rebajó sus precios.

En esta situación, un criterio selectivo en cuanto a los bienes de capital a importarse debería corregir la falta de disponibilidades adecuadas para cubrir el gasto del desarrollo, fijándose las preferencias sobre aquellos equipos que más capacidad de impacto demuestran para el conjunto económico nacional. Las diferencias insatisfechas quedan en este caso al cuidado del esfuerzo interno público y privado, acorde con el poder de crecimiento autosostenido de las estructuras existentes y con la magnitud del mercado.

Es incontestable que en tales circunstancias el progreso económico no goza de ritmo sostenido. (Los beneficios globales de una planificación real del desarrollo no se miden en términos simplistas de "ahorro de divisas" o de "sustitución de importaciones", sino en relación a resultados positivos dimanantes de la confrontación económica entre recursos y medios puestos en línea de producción y considerados también en función del poder de arrastre efectivo que estos resultados son capaces de generar a favor del conjunto económico nacional). Sin embargo, se debe pensar que los mecanismos del crecimiento autosostenido son a veces contraproducentes, pues pueden ocasionar movimientos erráticos o dar lugar, como se ha dicho ya, a tasas mínimas de desarrollo.

El caso de la economía argentina en este sentido constituye un ejemplo a propósito. Entre los años 1900-1962, los resultados estadísticos indican que, a medida que el centro cíclico externo de su economía se traslada desde Inglaterra hacia los EE.UU., cuya relación entre comercio exterior y P.B.I. es mucho menor que la relación comprobada por la economía inglesa, la República Argentina, viendo disminuidas sustancialmente sus posibilidades de expansión económica a través de sus exportaciones, forzosamente orientó el proceso de su crecimiento hacia adentro.

Al comparar los resultados estadísticos de los cuadros siguientes, nuestra afirmación capta plena confirmación:

CUADRO N° 1

% DEL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO/P.B.I. <sup>12</sup>

Período	Exportaciones	Importaciones	Total
1900/04	27,1	26,1	53,2
1925/29	23,8	24,8	48,6
1930/34	21,9	14,7	36,6
1935/39	19,1	14,8	33,9
1960/62	12,5	19,9	32,4

CUADRO N° 2

% DEL COMERCIO EXTERIOR/P.B.I. DE INGLATERRA Y DE LOS EE. UU. <sup>12</sup>

Período	Exportaciones		Importaciones		Total	
	Inglaterra	EE.UU.	Inglaterra	EE.UU.	Inglaterra	EE.UU.
1870	16,5	7,0	17,1	8,8	33,6	15,8
1880	18,8	6,9	21,7	7,9	40,5	14,8
1930	11,4	5,0	21,5	4,1	32,0	9,1
1938	8,7	4,4	19,1	3,2	27,8	7,6
1960/62	10,3	4,5	12,0	2,7	22,3	7,2

Este proceso, a nuestro parecer, puede motivar, juntamente con otras causantes, las pérdidas en el ritmo y la desustancia ocurrida en la tasa de crecimiento económico argentino, después de la gran crisis de los años 1929, en comparación con las tasas de desarrollo de otros países similares y especialmente con aquella comprobada, desde entonces hasta ahora, por la economía australiana, que ha continuado y mejorado en todo este tiempo sus relaciones económicas con Gran Bretaña en base al sistema del Commonwealth <sup>13</sup>.

Aunque el ejemplo citado constituye sólo un caso dentro del grupo de naciones latinoamericanas, el mismo, sin embargo, no es un fenómeno aislado; él refleja la situación fáctica real de los demás

<sup>12</sup> O.E.C.E.I., "Economía Agropecuaria Argentina. Problemas y Soluciones", Buenos Aires, 1965.

<sup>13</sup> Arthur SMITHIES, "Economic Growth: International comparisons Argentina and Australia". *America: Economic Review*, N. Y., vol. LV, N° 2, Mayo 1965, págs. 17-30.

países de la región. (Las importaciones de EE. UU., provenientes de los países latinoamericanos se redujeron desde una participación de 34% sobre el total en 1952, al 22% en el año 1961, para representar en 1967 sólo el 17% del total. La misma tendencia se constata en Inglaterra; del 6,7% de las importaciones globales británicas en 1950, la participación latinoamericana en 1967 fue de sólo 4,4% del total).

Si bien es cierto que el poder de compra externo de la República Argentina ha podido bajar en valores absolutos durante todo este período y ha continuado perdiendo sustancia después de esta época, también por otras razones de orden interno, no es de menor interés subrayar que su sector maduro fue influenciado también por la exigüidad de la demanda del mercado estadounidense.

Los resultados comparativos comprobados por los cuadros precedentes, explican por su parte algunas de las causantes de la baja tasa del desarrollo argentino, ahora dependiente en medida preponderante del comportamiento de la economía de los EE.UU., cuanto que se comprueba que la propensión a importar del mercado norteamericano es muy inferior a la inglesa. (Es de notar que la actual inquietud del problema desarrollista latinoamericano enfoca no sólo la baja tasa de crecimiento generada desde su sector externo, sino también desde la pérdida de aceleración de la misma, imputable a la incidencia negativa de los movimientos erráticos auto-inversionistas de las empresas o del gasto al exterior del rédito de las mismas, etc.; acciones incontroladas en relación con una visión operativa global a nivel del mercado y acorde con una política eficiente de desarrollo integrado y de regiones económicamente motrices).

El modelo de crecimiento desde adentro de la economía, sea éste impuesto por circunstancias de orden transitorio de naturaleza interna o externa, constituye un sistema de resultados tanto lentos como menguados (caso argentino), ya que enfatizar la aceleración del ritmo de desarrollo, preocupación fundamental del sistema, significaría un proceso intenso de capitalización. Siendo una parte del P.B.I. destinada al consumo y otra a la inversión (pues el ahorro por cuanto existe se dedica a la inversión en el caso de que la elevada tasa de interés no lo atrajera hacia la zona especulativa), en una

economía cerrada el ingreso nacional se define:  $Y = C + I + S$ . Este modelo implícitamente desembocaría en una política económica limitativa, sea del consumo, sea del progreso. Estas alternativas se verificaron por un lado en la experiencia de la U.R.S.S., en donde al dar énfasis al desarrollo se ha sacrificado por mucho tiempo el nivel de vida de la población. Por otro lado, en el espacio latinoamericano, donde prevalece la idea de no trocar el presente por el futuro y de no concentrar el gasto del desarrollo sólo en el poder de sacrificio actual de las colectividades nacionales, sino hacer que participen también las generaciones venideras, dado la abundancia de los bienes de consumo, del mismo modo se ha postergado el progreso económico.

B) una segunda alternativa, fundada en una política de crecimiento económico obtenido desde afuera, o sea en función del comercio exterior.

Por la intervención del sector externo en la fórmula precedente, en términos de flujos, el equilibrio a nivel del P.N.B. se podría expresar en la siguiente forma:

$$Y = f(C + S + Id + X - M + D + R)^{14}$$

Los indicativos significan:

Y = ingreso nacional

C = consumo

S = ahorro

Id = inversión doméstica-interna

X = exportaciones —lato sensu—

M = importaciones —lato sensu—

<sup>14</sup> Goffried V. HABERLER, *Un Examen de la Teoría del Comercio Internacional*, Buenos Aires, ed. Int. Torcuato di Tella, 1965, págs. 46-47. Este autor no menciona el ahorro. Dado que el ahorro (S), parte no consumida del ingreso, suele concebirse como disponible que se invierte al final de cada período, consideramos que no podemos prescindir de su acción directa o indirecta durante el tiempo de su formación. Por este motivo lo hacemos participar por separado de la fórmula de los componentes del ingreso nacional, máxime cuando no siempre es atraído por la inversión, al seguir la regla de la eficiencia marginal del capital; cuando los beneficios son bajos y la tasa de interés alta, los ahorros se dirigen hacia la especulación.

D = ingreso procedente de inversiones efectuadas en el exterior, anteriormente al período considerado

R = reparaciones, donativos, remesas de inmigrantes

Los dos últimos indicativos "D" y "R", para simplificación de la igualación indicada, los designaremos más adelante con "If", o sea con los medios de inversión provenientes del exterior.

La fórmula para establecer la relación directa entre el posible progreso de una economía nacional y los resultados de su balanza de pago, la podremos concebir de la manera siguiente:

$$Y - (C + S + Id) = X - M + If.$$

Así, en países de economía primaria tradicional, en donde los procesos autóctonos de ahorro y de capitalización ( $S + Id$ ) son de poca envergadura y el consumo ( $C$ ) no varía mucho, manteniéndose en términos globales a niveles bajos, el quebrado establecido demuestra todo el peso de la importancia que el sector externo detiene respecto de sus políticas de inversión, máxime puesto que es notorio que el factor "If" (inversión foránea) de no ser incrementado en el significado de su componente "R" (donativos o cualquier otra ayuda), su otra parte "D" (intereses y pagos de dividendos dimanantes de capitales invertidos en el exterior), es más bien cantidad omisible. El aporte del intercambio ( $X - M$ ) por su parte, al no ser positivo o de suficiente magnitud, en relación a los requerimientos de la política de desarrollo, se debería apelar entonces al crédito internacional para financiar los gastos de industrialización y ofrecerles, por supuesto, las garantías político-económicas que exige el carácter específico de semejante operación.

Resulta por consiguiente que el problema del sector externo, por su particular relevancia en cuanto al superávit o al déficit que puede presentar la balanza de pagos y por las implicancias directas de sus saldos para con la política de desarrollo en países de economía precaria, requiere la máxima atención de los centros nacionales de decisión.

Como condición previa para el caso específico de este segundo modelo (desarrollo obtenido desde afuera) nos incumbe responder a la siguiente pregunta: si es posible, dentro del sistema operativo actual de las relaciones económicas internacionales, que un país con producción tradicional en busca de adaptación en breve plazo de sus estructuras a un estado manufacturero, pueda asegurar el éxito de sus propósitos por el simple juego “espontáneo y automático” de los mecanismos del mercado, impulsados por el costo comparado.

He aquí donde cunden las dudas ya que, como bien lo hace notar el profesor Byé, el concepto ricardiano debería probar en su favor que es capaz de determinar incondicionalmente evoluciones estructurales de mejores rendimientos y que la óptima especialización productiva del tiempo =  $t_0$ , implícitamente por él creada, sería aquella que necesariamente generaría el nivel *maximum* de ahorros y de mano de obra calificada en provecho y compatible con el tiempo =  $t_0$ , o sea con las estructuras del futuro<sup>15</sup>.

El comportamiento “de facto” de los mecanismos del mercado, interpretados según la teoría clásica y neoclásica del costo comparado, no contesta satisfactoriamente al planteo puntualizado en cuanto que el concepto de la ventaja comparativa no corresponde a cualquier conjunto de circunstancias que la realidad económica nos presenta.

Si bien, por efecto del intercambio entre dos países abiertos al comercio recíproco, habrá en el conjunto un aumento en el nivel del ingreso global, empero, puesto que no hay en la economía reparto equitativo, no necesariamente los dos saldrán beneficiados. En consecuencia, en tanto no neguemos la existencia de las ventajas comparativas, no dejemos de pensar sin embargo, que los mecanismos del mercado en una economía de libre cambio<sup>16</sup> —como en una

<sup>15</sup> Maurice BYÉ, *Relations Economiques Internationales*. París, ed. Dalloz, 1965. 2ª edición, pág. 315.

<sup>16</sup> John STUART MILL hizo alusión a las posibilidades indirectas del comercio internacional, al afirmar: “Un país que produce para un mercado más grande que el suyo propio... puede hacer un uso mayor de maquinaria, y es probable que en los procesos de producción haga inventos y mejoras”. *Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, 1848, vol. II, Libro III, Cap. XVII, Sec. 5. Retomando esta idea, H. MYNTER, en su trabajo relativamente reciente, sostiene que toda extensión de mercado propicia mayor uso de maquinaria,

economía intervenida— integran estas ventajas, según la ley natural del más fuerte, en favor de uno de los dos participantes.

A nivel de resultados, considerando el intercambio internacional en el contexto histórico, observemos que no suele apartarse de este enfoque. En verdad, siguiéndose la aplicación de los principios de la especialización según “aptitudes particulares nacionales” y según “disponibilidad de factores”, y las ventajas del coste comparado obrando por su parte dentro de un perfecto mercado internacional de flujos, las naciones siguieron divididas en ricas y pobres o, para expresarnos mejor, siguieron dividiéndose mucho más. En todo caso, hasta ahora los alcances operativos del comercio internacional, al seguir el esquema logístico ricardiano, no sirvieron para quebrar la desigualdad económica existente en el mundo.

Además, también al nivel teórico se le objeta que, fundándose en condiciones aprióricas e irreales y por ende inaplicables “in facto”, el esquema clásico y neoclásico del comercio internacional pierde todo contenido operativo igualitario como equitativo de sus mecanismos. Sus conclusiones, que llegan a un equilibrio por definición estático, no consiguen tampoco satisfacer los problemas específicos del crecimiento económico del desarrollo, que por su propia naturaleza, son de índole puramente dinámica e implican rupturas sectoriales continuas en el “equilibrio económico”.

En estas condiciones ¿no hay posibilidad de que las relaciones económicas internacionales —aparte del efecto demostrativo— transmitan el desarrollo por encima de estas evidentes insuficiencias?

Parece que estas posibilidades existen, pues los “resultados” del comercio internacional tienen incidencias en el desarrollo de una economía, según su naturaleza positiva o negativa y las magnitudes específicas de sus flujos; pero todo depende de cómo, específicamente, estos resultados suelen repartirse y, en modo particular, de cómo se emplean.

---

salvo la indivisibilidad técnica, estimula las innovaciones, etc. “The Classical Theory of International Trade and the Underdeveloped Countries”. *Economic Journal*, N. Y., Junio de 1958, págs. 318 y 319.

Lo que se evidencia en los argumentos anteriormente puntualizados es solamente que la teoría del intercambio internacional, si bien tiene relación estrecha con la teoría del desarrollo, esta relación queda determinada únicamente por el lado de los resultados y no por el sistema operativo.

Empero, si bien en un sistema de economías abiertas, lo que el intercambio en general “emplea” es lo que el desarrollo le entrega, mientras que lo que emplea el desarrollo es lo que “recibe” del intercambio, no debemos ignorar que detrás de los flujos existen las estructuras. Y como es sabido que estas estructuras no cambian sino en relación con el aporte del sector externo, la teoría del intercambio internacional no puede perdurar más en su aceptación operativa actual. Ella debería modificar su contenido para brindar a todos los participantes y en medida correspondiente a sus propios esfuerzos, los medios idóneos susceptibles de facilitarle no sólo el arranque sino el mantenimiento del ritmo de sus propios desarrollos. Renovar el concepto operativo del intercambio internacional a través de una “teoría de la compensación económica”<sup>17</sup>, que vendría a corregir por sus mecanismos específicos las desigualdades en el reparto de los frutos de esta actividad económica, sería uno de los imperativos a que debe responder la nueva economía voluntaria. Su acción compensatoria podría partir —entre otros— desde la contemplación conjunta de los siguientes indicativos más importantes:

- a) los niveles del P.N.B., considerados a partir de una media ponderada de un período base de 5 años y en relación a los factores empleados como al coeficiente de participación de los flujos nacionales al comercio exterior;
- b) los términos del intercambio, limitados a las fluctuaciones observadas en los precios de los productos primarios, en compa-

---

<sup>17</sup> Tanto la Carta de Brasilia como aquella de Alta Gracia, ambas anteriores a la Conferencia de la U.N.C.T.A.D. I, como la Carta de Argel del 24 de octubre de 1967, anterior a la II Conferencia de la U.N.C.T.A.D., formulan en modo evidente la inquietud de los países en desarrollo para que en el tráfico internacional de bienes y servicios se adopten ciertas medidas compensatorias frente a los efectos negativos de sus intercambios con las naciones económicamente privilegiadas.



- ración con los valores importados, en equipos de capital por los países de economía precaria y reportados al período quinquenal base;
- c) los niveles de protección económica de los mercados nacionales, considerados no bajo sistema de aplicación lineal e indiscriminado, sino en relación específica a la producción de las industrias calificadas como "motrices";
  - d) el monto del gasto público en inversiones de orden infraestructural;
  - e) las tasas de crecimiento demográfico;
  - f) el endeudamiento externo, en relación al poder real de pago de los países de economía primaria.

El contexto de estas condicionantes circunscribe por supuesto un sistema voluntario de política económica integrada a nivel internacional, como puede generar además a nivel interno, la formalización de un dualismo eficiente entre Estado e individuo, en el sistema de producción y en el arte de comerciar; y esto es posible pues en términos de intercambio internacional no interesa tanto "lo que se produce", sino "en qué condiciones económicas se producen los bienes de salida y cómo se comercializan", para generar ingresos mayores "absolutos" en favor de la economía interna. En estas condiciones observemos que el sistema no se apartaría ni del carácter de las reglas fundamentales del comportamiento económico, que en su esencia suelen asegurar la comunicación de los productos y de los servicios de mercado a mercado, ni de la preocupación íntima actual de los centros nacionales de decisión, que específicamente se interesan por conseguir resultados económicos globales a nivel social: desarrollo y bienestar.

Una economía voluntaria, fundada sobre el concepto de la compensación, cambiará por su aplicación el carácter horizontal y a la vez errátil de la división internacional de trabajo en uno de índole vertical y específico, por la integración física de las estructuras, conseguida a través de los flujos reales a que pueden dar lugar<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ragnar NURKSE, *Comercio Internacional y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, ed. Amorrortu, 1968, pág. 54.

Desde luego, los países en desarrollo económico, conscientes de que los resultados positivos dimanantes del comercio exterior, colocados en ramas de producción seleccionadas de sus respectivas economías —ramas cuyo dinamismo sea más sustancial en relación con el carácter específico de éstas, o con lo que se espera de ellas— en acción de reales efectos desarrollistas, siguen con preferencia este patrón de crecimiento, por ser más activo y más terminante en sus incidencias. Sin restar importancia a la acción simultáneamente combinada entre el sistema que acabamos de indicar o sea el crecimiento conseguido a través de la contribución del sector externo y el crecimiento mediante la expansión hacia adentro, estimemos que el primero goza de más eficiencia, sobre todo en la faz inicial del arranque económico.

Parece acertada esta opinión pues en países de poco desarrollo la influencia educativa, propiciada por las posibilidades de contacto con la experiencia económica industrial y con los conocimientos de la tecnología moderna, derivada de las relaciones de intercambio con las naciones adelantadas, es tanto terminante como positiva (por cuanto este contacto no constituye motivo de envidia o de rencor político); también les es provechoso este intercambio ya que al mismo tiempo les permite oportunidades de canje entre productos con potencial de crecimiento menor contra aquellos de coeficiente productivo mucho más elevado, acelerando de manera indiscutible la generalización del proceso de desarrollo por la naturaleza y la magnitud de los ahorros derivados de esta operación,<sup>19</sup> (en la hipótesis de que este intercambio sea equitativo).

Convencidos del efecto de complementariedad operativa final existente entre estas dos fuerzas competitivas de progreso (comercio exterior y desarrollo), muchos países de economía demorada, si bien incrementaron las disponibilidades exportables al *maximum* permitido por su sector maduro, sin embargo y a pesar de la tenacidad de sus esfuerzos económicos el proceso de industrialización había quedado en muchos casos por debajo de un progreso aceptable en compara-

---

<sup>19</sup> J. R. HICKS, *Essays in World Economics*. Oxford, ed. Oxford University Press, 1959. pág. 132.

ción con los medios empleados o con la naturaleza apremiante de los motivos que determinaron la necesidad del cambio perseguido en sus estructuras de producción.

Al intentar explicarnos los motivos de esta deficiencia, encontramos un grupo de circunstancias de carácter fáctico, fundadas en el orden evolutivo de las relaciones económicas internacionales:

—si bien es verdad que el ingreso de los países de economía primaria en el circuito del intercambio internacional hizo que sus recursos de mano de obra y tierras se desprendiesen de la economía de subsistencia, no nos parece menos valedero constatar también que sus ofertas no podían apartarse de la naturaleza misma de su propia base productiva. De este modo, las estructuras de exportación que se desarrollaron, difícilmente ahora y sobre todo a corto plazo pueden cambiar en la producción y en el producto, en cuanto que, —aparte la resistencia de los “grupos de intereses creados”—, los beneficios emergentes del sistema operativo actual de su comercio internacional, a duras penas alcanzan (concurrentemente con las inversiones públicas) para mantener el ritmo de una magra expansión de las exportaciones tradicionales y defender por este lado un cierto standard de vida y de ocupación.

No hay, en consecuencia, disponibilidad suficiente de medios financieros de origen interno para sostener adecuadamente el gasto de los cambios estructurales, reclamados por una política de producción industrial integrada; y mientras el despegue no se formaliza los mercados locales no brindan suficientes incentivos para el inversionista extranjero. Por estos motivos los países en desarrollo quedan, en cuanto a los progresos deseados, pendientes de la colaboración externa y de cómo esta cooperación entiende hacerse efectiva al amparo de las garantías que se les ofrece y en función de los beneficios que se les brinda. En consecuencia, los propios progresos de las economías tradicionales, en gran parte, siguen siendo condicionados por lo que el interés ajeno, en su afirmación, consiente participar en las respectivas políticas de inversión y de industrialización de estos espacios;

— el incremento del sector externo de estos países fue sin duda alguna propiciado y se mantiene (aunque no en la medida correspondiente) por un proceso inducido debido al efecto de la demanda externa sostenida y proveniente de naciones económicamente avanzadas. Estas, por la expansión de su producción manufacturera, importan cada vez volúmenes mayores de materias primas industriales (hoy en parte reducidos para un mejor aprovechamiento técnico de las mismas y para el empleo de productos sintéticos) y reclaman más productos alimenticios por el doble efecto; a) del aumento de la población y de su ocupación preferentemente en establecimientos fabriles o en la zona de los servicios, y b) de los cambios que suelen ocurrir en los niveles de consumo, consecuentes a la expansión misma y al mejoramiento constante en el ingreso real *per cápita*.

Mientras la teoría así lo concibe, en la práctica las cosas se presentan bien diferentes.

Los países industrializados, por políticas aduaneras proteccionistas o medidas administrativas restrictivas al acceso de productos primarios, marginan las importaciones desde los países de economía tradicional sólo a contingentes de complementación de una demanda insatisfecha por la propia producción agrícola subvencionada. Así, en los principales mercados importadores de productos básicos, tal como por ejemplo en los EE.UU., se observa que entre 1927-1957, si bien ampliaron el consumo de estos productos en un 35%, las importaciones de los mismos, empero, contribuyeron a este incremento tan sólo con el 7%; por su parte, los países de Europa occidental, en el mismo período, indicaron respectivamente un 35% y un 9% de aumentos<sup>20</sup>.

Desde entonces, prácticamente no se registraron mejoras al respecto y, en consecuencia, la política de desarrollo de los países agrícola-ganaderos queda prácticamente sin base operativa garantida. La no participación correspondiente de las naciones tradicionalmente exportadoras en el incremento de consumo de estos productos dentro de los mercados puntualizados, mide tanto los adelantos proteccio-

<sup>20</sup> Guy de LACHARRIÈRE, *Commerce Extérieur et Sous-développement*, Paris, ed. P.U.F., 1964, pág. 39.

nistas de las políticas de autoabastecimiento de los países económicamente avanzados, como lo que se echó a perder en ingresos y medios de financiación por parte de los países de economía débil en cuanto a sus respectivos procesos de desarrollo industrial.

Por este lado, los países de economía primaria constatan además que, por la naturaleza específica de sus estructuras y por el grado de "concentración" de sus productos destinados al intercambio internacional,<sup>21</sup> la elasticidad ingreso de la demanda para sus mercancías de salida sigue siempre menor en comparación con la elasticidad ingreso de la demanda, respecto de los bienes de importación; y en este sentido, los efectos tanto en la producción como en el consumo, directa o indirectamente, quedan en definitiva pendientes del sector externo<sup>22</sup>. Los flujos de este sector, resultante del efecto conjugado de la oferta y de la demanda, —tal como lo están demostrando los datos estadísticos internacionales contemporáneos interpretados a nivel teórico— no llegan, en su impacto y en la medida correspondiente a satisfacer las necesidades reales de crecimiento, a incentivar la tasa de desarrollo en los países de economía agropecuaria y ponerlos por este lado a salvo del peligro de la presión de una fuerza laboral sin colocación económica adecuada y, como es el caso específico de la zona latinoamericana, alimentada por un alto coeficiente de crecimiento demográfico.

— En esta misma línea de preocupaciones observemos además que como la programación del fomento industrial de un país económicamente atrasado se funda ante todo en su capacidad real de importar, en la lógica parece obvio que los ingresos globales diman-

<sup>21</sup> Jean WEILLER, *op. cit.*, págs. 195 a 197, nos deja entrever que la combinación entre la insuficiencia de elasticidad de la demanda externa para los productos primarios y la "concentración" de los productos destinados a la exportación, puede ser poderoso causante de debilitamiento para todo crecimiento económico fundado sobre los flujos positivos del comercio exterior.

Se debe tomar la voz "concentración" en el sentido de poca variedad de productos de salida, sea consecuente a especializaciones manufactureras sea a monocultivos. Véase respecto de cálculos de índices ponderados de concentración de la producción o de concentración geográfica de las corrientes del intercambio: Michael MICHAELY, *Concentration in International Trade. Contributions to Economic Analysis*, Amsterdam, ed. Nord Holland, Publ. Co., 1962.

<sup>22</sup> Gerald M. MEIER, *Comercio Internacional y Desarrollo*. México, ed. Herrero Hnos., 1965, pág. 140.

tes del comercio exterior retengan toda la atención de los órganos del gobierno. No obstante y a pesar de su obstinado desempeño, se observa un constante decaimiento de estos recursos, con el consiguiente debilitamiento en el ritmo y en la tasa de crecimiento de las respectivas economías. Este empeoramiento del sector externo proviene sobre todo de la acción negativa de los términos reales de intercambio; relación de equivalencia que suele establecerse entre la cantidad de productos y factores que ellos dedican a la exportación y la cantidad de productos y factores que obtienen en canje por vía de la importación; relación expresada, en razón de la no homogeneidad de productos efectivamente intercambiados, en términos monetarios<sup>23</sup>. Determinada al nivel de mercancías o de factores, como también al nivel combinado de los dos elementos (double factorial terms of trade), puesto que la confrontación entre ellos implica en términos de participaciones específicas y variaciones históricas de costos, problemas de medición ponderada en índices parciales y sintéticos —lo que les quita precisión operativa— en la mayoría de los casos, la relación de intercambio se mide sólo por aquélla determinada a nivel de los productos (single factorial terms of trade).

Sin desconocer la disputa académica en torno a la validez científica de la fuerza probatoria negativa a largo plazo —1872 a 1938— de los términos de intercambio respecto de los resultados del comercio exterior de los países de economía primaria, suscitada por la publicación del estudio de la O.N.U. de 1949,<sup>24</sup> al esquematizar mucho sus mecanismos y sus incidencias, observemos que el deterioro de los valores comerciales de los productos agropecuarios provenientes de países en desarrollo (que en términos reales y a corto plazo —repetimos— constituyen el verdadero poder de compra de sus importaciones), se desustancia mucho frente a los productos industriales, ya que:

a) por la interferencia de ciertos mecanismos del mercado (dentro del sistema actual operativo de este intercambio), producción

<sup>23</sup> Maurice Byé. *op. cit.*, pág. 102 y sig.

<sup>24</sup> O.N.U., *Relative Price of Exports and Imports of Underdeveloped Countries*, Washington, 1949.

controlada y precios administrados, los productos industriales siguen un curso ascendente en sus valores comerciales, mientras que las materias primas y los productos alimenticios, que forman el grupo de "productos indiferenciales" en su uso (pues sólo la industria, al transformarlos, los califica para la oferta final), tienen posición comercial débil respecto a la defensa de sus propios valores. En consecuencia, la tendencia de su curva de precios se orienta constantemente hacia el deterioro. De este modo el debilitamiento manifiesto de la capacidad de importación de las economías agropecuarias, al recibir cada vez menos valores por sus productos de exportación, desanima en medida correspondiente las inversiones, encareciéndolas, (en términos económicos internos) y compromete la política de reordenamiento del sistema de producción de estos países sobre bases estructurales económicamente más rendidoras.

b) los términos de intercambio siguen desarrollando sus incidencias nocivas tanto más cuanto que los pocos recursos nacionales de los países de economía primaria, como es sabido, carecen de flexibilidad. Ellos no pueden movilizarse rápidamente y con la facilidad debida hacia ramas de producción destinadas al consumo interno y sacar de este modo las economías nacionales del quebranto causado por la sangría económica a que están sometidas<sup>25</sup>.

El fenómeno en sí fue denunciado de manera constante en los análisis estadísticos publicados por los servicios competentes de la O.N.U. Así y al solo efecto indicativo observemos que en el primer trimestre de 1962 (partiéndose del índice 1953 = 100) se constató que mientras los precios de los artículos industriales registraron un incremento del 9% en sus valores, los productos de la zona económica primaria comprobaron en su conjunto pérdidas apreciadas en un 10%, de los cuales los productos alimenticios sufrieron pérdidas globales de un 15% y específicamente para el café, el té y el cacao, las mermas fueron del 32%, o sea una diferencia comparativa acumulada entre los extremos de las dos categorías de productos (agrícolas e industriales) de la importancia del 41% por cuanto se trataría del

---

<sup>25</sup> Gerald M. MEIER, *op. cit.*, págs. 41 y 152.

comercio exterior de países casi monocultores, como sería en la zona latinoamericana el caso de la República de Colombia<sup>26</sup>.

La superioridad comercial media de los productos industriales frente a los de economía primaria, según los cálculos de la C.E.P.A.L., representó para los países de la zona latinoamericana una pérdida real que, por su importe de alrededor de 7.300 millones de dólares U.S.A. entre los años 1950-1960, casi había anulado la ayuda que durante este período recibieron del exterior (7.700 millones de dólares y en su gran mayoría en préstamos reembolsables). No nos parece carente de interés señalar también, en relación a esta situación, que la deuda pública externa de los países de esta región, según un reciente estudio del B.I.D., ha subido entre los años 1956 a 1964, desde 4.317 a 11.052 millones de dólares.

Además, tal como lo señala otro informe, el del Consejo Interamericano Económico Social (CIES) de la OEA<sup>27</sup>, el servicio anual de la deuda externa a largo plazo, entre reembolso del principal y pago de intereses, alcanzó un promedio entre 1960-1965 de casi 1.500 millones, frente a un servicio que no alcanzaba a 250 millones de dólares en la década 1950-1960. En 1965 el servicio de la deuda externa, según las afirmaciones del C.I.E.S. en el mismo informe, ascendió a 2.000 millones de dólares, superando en 300 millones las utilidades globales del comercio de exportación de los países de la zona; esto se debe sobre todo, entre otras causantes, a la falta de estructuración adecuada de la deuda externa al poder de pago real de los mismos.

El aleatorio progreso de los planes de desarrollo en la región latinoamericana tiene por consiguiente un motivo.

Al considerar que la inseguridad del poder de compra en el exterior, derivada de una demanda marginada es elemento fluctuante, incapaz de constituir base práctica para una política positiva de inversiones; que además el deterioro constante del valor de sus productos exportables es un proceso que rinde antieconómica toda in-

<sup>26</sup> Guy de LACHARRIÈRE, *op. cit.*, pág. 42.

<sup>27</sup> El informe elaborado por C.I.E.S. —Washington, julio de 1966— publicado después de la Conferencia de Buenos Aires del mes de abril del mismo año.



versión y por fin, que el menguado flujo de inversiones foráneas llega a completar el círculo vicioso causante de sus insuficiencias económicas, los países en desarrollo no pudieron tener otra actitud que aquella de oposición manifiesta contra las posiciones doctrinarias y de facto de las naciones económicamente adelantadas en los debates de la Conferencia Económica Mundial de Ginebra de marzo-junio de 1964.

Esta actitud de protesta y de reivindicaciones, asumida durante las reuniones preparatorias de Brasilia y de Alta Gracia, fue dirigida contra los países industrializados que llegaron a desvirtuar por sus políticas económicas, los efectos prácticos de un intercambio equitativo sobre los cuales debe fundarse el comercio internacional<sup>28</sup>.

#### IV. LAS CORRECCIONES DE LAS FALLAS OPERATIVAS DEL INTERCAMBIO INTERNACIONAL Y LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL DE PAGO

##### A. *La U.N.C.T.A.D. I y II*

El concepto de economía voluntaria, bajo cuyo dominio se desenvuelve actualmente la producción y el intercambio, así como el apremiante problema de la disparidad flagrante de los niveles de vida existente entre países de economía primaria y los desarrollados —acentuada por las incidencias de un intercambio leonino practicado entre estos dos tipos de economía—, forzosamente determinaron

---

<sup>28</sup> Frente a la lentitud comprobada en la aplicación de algunas disposiciones tomadas en la Conferencia Económica Mundial de Ginebra respecto del comportamiento de los países económicamente avanzados, medidas destinadas a corregir, aun insatisfactoriamente, las fallas del sistema del intercambio internacional, los países americanos reiteraron sus protestas. En la octava reunión anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo del 24-28 de abril de 1967, por unanimidad de votos, el B.I.D. fue autorizado para informar a los países industrializados que las naciones latinoamericanas acordaron relacionar en el futuro sus propias compras de bienes y el pago de servicios en aquellos países, sólo en la medida en que los mismos comprueban una participación eficiente y directa al desarrollo de las economías latinoamericanas. La medida fue generada por el hecho constatado de que varios países de posición económica privilegiada facilitaron menos recursos financieros a las actividades inversoras del B.I.D. que el monto gastado en ellos por las naciones de esta zona geográfica, con fondos provenientes del propio B.I.D.

la necesidad de corregir el sistema de los "equilibrios espontáneos", demasiado prolongado en la zona operativa del comercio internacional.

Los argumentos puntualizados en el capítulo precedente juntamente con otros imponderables tanto de orden económico como socio-político, constituyeron el grupo de motivos que gravitaron para que bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, se reunieran las dos Conferencias Mundiales de Comercio y Desarrollo, la de Ginebra (marzo-abril) de 1964 y la de Nueva Delhi (febrero-marzo) de 1968.

Si bien la primera U.N.C.T.A.D., prácticamente no dejó como resultado fáctico real más que la creación de la Junta de Comercio y Desarrollo, no obstante, merece destacarse en su favor el hecho de haber permitido un diálogo abierto entre las dos grandes zonas en que se encuentra dividido el mundo de hoy: los 21 países altamente desarrollados y los 77 países de economía atrasada (excepción hecha de las naciones comprendidas en la zona comunista).

La reunión de Ginebra, por el carácter de las discusiones entre bastidores como por el de los debates suscitados en sus sesiones públicas, que precedieron la formulación de sus Resoluciones, no puede considerarse como una Conferencia negociadora propiamente dicha, sino más bien como un encuentro que propició tan sólo tomas de contacto entre ambos bandos. Por el lado de los países en desarrollo —que por primera vez obraron en sistema compacto, dentro de un areópago internacional— se pregonaron reivindicaciones más bien de carácter general; por el de las naciones industrializadas, se manifestaron nuevas declaraciones de simpatía y de enternecimiento, o definiciones de posición un tanto vagas como carentes de contenido operativo real e inmediato.

Contemplándose la falta de estudios exhaustivos por parte de los países económicamente avanzados respecto de las reivindicaciones presentadas como del planteo sin discriminación de las mismas en relación a las posibilidades reales —mediatas e inmediatas— de su admisibilidad o de los mecanismos específicos de su aplicación como el orden de preferencia de éstos, se ha tomado la determinación

para una nueva convocatoria de la Conferencia Económica Mundial, que hubiera podido constituir —al amparo de estudios pertinentes— un verdadero encuentro con positivas perspectivas negociadoras. Empero, el gran argumento que había decidido la postergación fue el reconocimiento unánime de que las tratativas abiertas entre las partes contratantes del G.A.T.T., reunidas en la VI Conferencia de negociaciones comerciales sobre derechos aduaneros y otros obstáculos no arancelarios con respecto al intercambio de productos agrícola-ganaderos e industriales, ataban las manos a los 46 Estados (ricos y pobres), participantes de esta reunión. Ellos debían, en primer término, conocer los resultados de las negociaciones en curso dentro del G.A.T.T., antes de formular cualquier reivindicación por parte de unos, tomar nuevos compromisos internacionales por parte de otros, en materia de comercio exterior. Esta conferencia, mejor conocida como la “Ronda Kennedy”, inaugurada el 4 de mayo de 1964 (durante los debates de la U.N.C.T.A.D. I), había terminado sus tareas por el Acta firmada en Ginebra el 30 de junio de 1967<sup>29</sup>.

La U.N.C.T.A.D. I, a pesar de la retórica oficial que la había dominado y de sus recomendaciones más bien de efectos declarativos, llega, no obstante, a dejar establecido el principio, aceptado unánimemente y a nivel mundial, de que el intercambio comercial de un espacio nacional a otro debería ser considerado como parte integrante de una estrategia internacional solidaria, tendiente a fomentar tasas reales como positivas de desarrollo económico y asegurar progresos equitativos en el bienestar de los respectivos grupos nacionales. Con el logro de este principio *ipso facto* se habían reconocido no sólo las fallas operativas de los mecanismos del comercio internacional en su faz actual, sino también la razón de la acción comunitaria misma que había de emprenderse para subsanarlas.

De esta aceptación se destacan por lo menos tres conceptos, destinados a revolucionar los asientos clásicos del intercambio internacional:

— la conciencia universal de que la peligrosa situación, desde el punto de vista de las tensiones sociales, en que se encuentran las

---

<sup>29</sup> Documento N° L/2813, Secretaría del G.A.T.T., Ginebra, 1967.

colectividades nacionales de bajos ingresos y carentes de medios propios para salir de la pobreza, es un problema no circunscripto a efectos y preocupaciones locales sino que por sus incidencias interesa a todos y por consiguiente su solución es de incumbencia comunitaria internacional;

— la conciliación de intereses en forma funcional integrada, que en tales circunstancias resultaría imprescindible como perentoria, debe lograrse entre los componentes de las dos zonas en que se divide hoy en día la sociedad mundial;

— el espíritu de cohesión, demostrado desde planes de acción convergentes, que debería prácticamente dominar el conjunto de las políticas de intercambio internacional, de ayuda foránea y de desarrollo.

A la filosofía misma de estos planteos quiso responder la Agenda provisional de trabajo, elaborada por los expertos integrantes de la Junta de Comercio y Desarrollo, para la U.N.C.T.A.D. II, que tuvo lugar en Nueva Delhi<sup>30</sup>. En el fondo, si bien el temario de esta Agenda partía desde el respeto de los principios indicados, ha representado un evidente trabajo de compromiso, máxime por cuanto se había convenido que si un tema era incluido en la misma, no necesariamente por ello lo habilitaba para merecer solución concreta. Dentro de este contexto de circunstancias, el temario de la Conferencia de Nueva Delhi fácticamente emerge desde la contemplación de dos documentos internacionales:

- a) el Acuerdo básico de París sobre las preferencias generales, unilaterales y no discriminatorias, consentidas a favor de las naciones en desarrollo por los 21 países integrantes de la O.C.E.D. (Organización de Cooperación Económica y Desarrollo), en su reunión anual a nivel ministerial (noviembre de 1967); y
- b) La Carta de Argel (octubre de 1967), que en su conjunto incluía las reivindicaciones formuladas a nivel gubernamental, por la totalidad de los países en desarrollo, (documento en

---

<sup>30</sup> La U.N.C.T.A.D II, convocada para el 1º de febrero de 1968, clausuró sus debates el 30 de marzo de 1968.

cuya preparación concurren las resoluciones dimanantes de conferencias regionales previas de expertos de Africa, de Asia y de Latinoamérica<sup>31</sup>.

Como estrategia de grupo dentro de los debates de Nueva Delhi, la experiencia captada durante la primera reunión de la Conferencia de Ginebra, había aconsejado a las delegaciones de los 77 Estados de economía joven, la actitud de rechazo de cualquier discusión de carácter dogmático general, para concentrar la atención de la Conferencia sobre algunos problemas denominados "puntos de cristalización", para los cuales el entendimiento hubiera sido más seguro. Estos eran ciertos planteos que por la investigación a que dieron lugar, habían logrado "un nivel de madurez tal que permitían derivar soluciones de carácter práctico capaces de alterar, de manera favorable, los países en desarrollo, las estructuras y modalidades del comercio internacional"<sup>32</sup>.

Desde luego, estos criterios implicaban la existencia de una segunda categoría de problemas de índole financiera, cuyo contenido precisaba mayores estudios y mejores disposiciones para un entendimiento concreto entre las partes, a pesar de que figuraron en la Agenda en mérito a que los cambios de opiniones vertidas al respecto hubiesen podido "ir afinando más el pensamiento y esclarecer el tipo de soluciones que podrían adoptarse, una vez que cambiase la situación internacional", según las afirmaciones mismas del Dr. Raúl Prebisch, Secretario General de la Conferencia.

Los asuntos de más gravitación económica que han retenido la atención de esta Conferencia, y la manera en que fueron resueltos por ella, han sido los siguientes:

— Respecto al problema de las medidas internacionales relativas a los productos básicos, la Resolución N° 16/II<sup>33</sup> de la Conferencia,

<sup>31</sup> La Carta de Tequendama, que fijaba la posición de los países latinoamericanos fue adoptada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana en Bogotá, el 30 de setiembre de 1967.

<sup>32</sup> "En el camino de Nueva Delhi", *Comercio Exterior*, México, octubre de 1967, pág. 785.

<sup>33</sup> Aprobada sin disenso, el 28 de marzo de 1968, en base al informe N° T.D./II Res./16 de la Primera Comisión de la Conferencia.

convino en recomendar la convocación de la Comisión Internacional para el Cacao para fines de junio de 1968 a más tardar, a los efectos de concretar un convenio tendiente a la estabilización del mercado de este producto y propuso también un convenio con similares funciones en favor del azúcar que entraría en vigencia el 1º de enero de 1969. En cuanto a semillas oleaginosas, aceites y grasas, caucho natural, fibras duras y yute, etc., la Conferencia prefirió insinuar solamente la necesidad de que se adoptasen medidas para estabilizar precios y consolidar los mercados de estos productos, sin fijar modalidades ni imponer calendario de trabajo. En estos casos específicos se limitó a recomendar genéricamente la Junta de Comercio y Desarrollo y al Secretario General de la Conferencia que "sigan las actividades de los actuales grupos encargados de la gestión de los productos básicos y faciliten su coordinación con objeto de promover la cooperación internacional en materia de productos básicos en general y, cuando convenga, la conclusión de convenios internacionales de estabilización relativos a los productos básicos", etc.

Frente a la importancia del problema para los países de economía primaria, la Resolución citada, así como la parte textualmente reproducida de la Resolución Nº 18/II, referente a la coordinación de los organismos intergubernamentales encargados de los productos básicos, o aquella referente al ingreso agrícola mínimo garantizado, Resolución Nº 20/II, sólo pueden ser valuadas como temerariamente insatisfactorias.

— El problema crucial del acceso preferencial o libre, sin reciprocidad ni discriminación, en los mercados de alto ingreso de los productos manufacturados finales o intermedios (los productos no tradicionales) provenientes de países en desarrollo, aprobado por la Conferencia, parece, sin embargo, que no podrá tener aplicación inmediata, como se hubiera deseado. En razón de que las tramitaciones en la zona internacional son conocidas como muy lentas, la puesta en vigencia de la Resolución Nº 21/II<sup>34</sup> —aunque expresamente apurada

<sup>34</sup> La Resolución Nº 21/II, fue aprobada por unanimidad de votos el 28 de marzo de 1968. Véase el informe base de esta Resolución Documento Nº T.D./II - Res/21, de la Segunda Comisión de la Conferencia.

por la Conferencia— queda todavía pendiente del estudio de los mecanismos específicos que deberían asegurar el juego de estos beneficios en favor tanto de los países en desarrollo como de aquellos de menor desarrollo relativo. Un Comité creado *ad-hoc* quedaba para presentar el proyecto de convenio-tipo, antes del 1º de julio de 1969 a la Junta de Comercio y Desarrollo para su consideración y para los pases sucesivos requeridos por las respectivas aprobaciones legislativas nacionales y las necesarias exenciones del G.A.T.T.; estas formalidades, pensamos, no podrán conseguirse antes del principio de 1970, tal como lo determina el propio calendario de esta Resolución.

— El problema de los servicios internacionales y su solución en favor de los países en desarrollo fue ampliamente examinada en los debates de la Conferencia de Nueva Delhi. En esta zona, las concesiones obtenidas parecen haber sido plenamente satisfactorias. Varias resoluciones al respecto fueron aprobadas por unanimidad, especialmente aquellas referentes a la reglamentación internacional del transporte marítimo y al fomento de la marina mercante, a la asistencia financiera prioritaria para la modernización de las instalaciones portuarias existentes y servicios conexos (dragado, pilotaje, almacenaje, etc.), como así también se consideró la construcción de nuevos puertos de gran calado. Igualmente se contempló la acción coordinada de las medidas destinadas al incremento del turismo internacional hacia los países en vías de desarrollo, proponiéndose estudios de pre-inversión para gastos de infraestructura relacionados con el turismo marítimo y aéreo.

El problema de los fletes marítimos obtuvo particular atención, tanto en resguardo de las exportaciones tradicionales como para las no tradicionales, considerándose en favor de los productos que constituyen los artículos de exportación fundamental para la economía de los países de ingresos reducidos, la posibilidad de establecerse con urgencia un sistema de fletes “tan bajo como resulte comercialmente posible”<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Resolución Nº 3/II, aprobada por unanimidad de votos el 25 de marzo de 1968 y fundada en el informe de la Cuarta Comisión. (Documento T.D./II; Res/3).

Paralelamente, al tenerse en cuenta la incidencia negativa del gasto por servicios de seguros y reaseguros internacionales en el balance de pago de las naciones en desarrollo, como el interés de crearse y consolidarse en estos mismos países mercados propios como reales para estos servicios, la Conferencia recomendó a los países económicamente adelantados, que proporcionasen no solamente aranceles más convenientes, compatibles con los riesgos del caso, sino también que efectivamente proporcionasen ayuda a los países en desarrollo para promover sus mercados nacionales de seguros y reaseguros y para formar personal idóneo en estos servicios<sup>36</sup>.

Este grupo de concesiones alcanzado por la U.N.C.T.A.D. II, puesto en marcha, representaría por un lado el fin de la dominación del comercio de estos servicios internacionales ejercida hasta ahora por un restringido número de países, y por otro lado, menores erogaciones de dinero en "gastos invisibles" en beneficio de los países de menor desarrollo.

— Hemos considerado siempre que en ambas reuniones de la U.N.C.T.A.D., la tónica de las reivindicaciones de los países de economía precaria ha girado en torno a la liberación del acceso de sus productos en los mercados de los países económicamente avanzados<sup>37</sup>, así como también en torno a la concesión y a la ampliación de preferencias no reversibles y no discriminatorias, que estas naciones debían acordarles, en mérito a lo que hemos llamado "acción compensatoria" sobre las ventajas unilaterales con que se benefician las naciones desarrolladas a través de los mecanismos y prácticas corrientes del comercio internacional.

Sin prescindir de los efectos emergentes de esta posición —que formarían la base operativa misma de sus políticas de desarrollo—, las naciones de economía precaria convinieron que, si bien la carga principal de sus propios esfuerzos de crecimiento dependía directa-

<sup>36</sup> Resolución N° 13/II, aprobada por unanimidad de votos, el 26 de marzo de 1968 y fundada en el informe de la Cuarta Comisión (Documento T.A./II Res/13).

<sup>37</sup> Florin MANOLIU, "Les Revendications Economiques de l'Amérique Latine devant l'Europe des Six. Rev. *Tiers-Monde*, Tomo V, N° 19, pág. 367 y sig. París, ed. P.U.F., julio-setiembre de 1964.



mente de ellas, no obstante, estos Estados debían encontrar respaldo complementario en la ayuda suministrada por los países de economía privilegiada, cuya concesión provendría de la aplicación de los principios mismos de la citada acción compensatoria.

Empero, la Resolución n° 27/II de la Conferencia no parece haber dado solución positiva al problema; por cuanto el principio en sí fue reafirmado, su falta de sustancia operativa anuló prácticamente los efectos auténticos que de esta Resolución se esperaban<sup>38</sup>. Las dificultades generadas, sea desde la crisis del balance de pago de algunos países adelantados, sea desde la falta de liquidez adecuada del sistema monetario internacional, desdibujaron lo que el principio en sí había convenido: que cada país de altos ingresos haga "transferir anualmente a los países en desarrollo recursos financieros por un total neto mínimo del 1% de su P.N.B. a precios de mercado en forma de desembolsos reales, teniendo en cuenta la situación especial de ciertos países que son importadores netos de capital".

Entonces, acorde con esta Resolución, se estableció la plena validez económica del principio de la cooperación mancomunada entre países desarrollados y en desarrollo al efecto del fomento económico de éstos, pues la ayuda financiera foránea no ha dejado de ser un medio activo de movilización de los recursos internos; por cuanto también se reconoció en la Conferencia que la determinación de la magnitud de la ayuda exterior no la limitaba como tampoco significaba un medio comparativo en escala internacional de los esfuerzos cuantitativos y cualitativos de asistencia al desarrollo, esta Resolución sin embargo, por las reservas a que dio lugar, había debilitado tanto la calidad jurídica del compromiso en sí, como las posibilidades prácticas de su aplicación.

Las diferenciaciones de posición surgidas entre los Estados suministradores de ayuda internacional, se agruparían alrededor de los siguientes matices:

- a) en cuanto a la magnitud de la ayuda. Algunos, si bien manifestaron el logro del objetivo propuesto del 1% del P.N.B., se

<sup>38</sup> Resolución aprobada por 69 votos positivos y 8 abstenciones, en base al informe de la Tercera Comisión (Documento T.D./II - Res./27).

declararon dispuestos a mantenerlo y tal vez a aumentarlo. Otros adujeron que "afectados en su capacidad relativa de prestar ayuda", no podían garantizar su monto debido a dificultades temporales internas, independientes de su voluntad. Otra categoría de donantes se declararon dispuestos a suministrar "como mínimo el 0,75% de su P.N.B., mediante transferencias netas de recursos financieros oficiales". Y por fin los restantes si bien contra la aceptación de cualquier ayuda fija —empero favorables a la ayuda en sí— sostenían que "se debería tratar de asegurar que las corrientes oficiales bilaterales y unilaterales, representaran una parte importante de la totalidad de los recursos financieros proporcionados";

- b) en cuanto a la aplicación de la ayuda. Por algunos países donantes y los Estados beneficiarios se ha sugerido la puesta en vigor del sistema para 1972; algunos miembros de la Conferencia que integran la categoría de donantes, estuvieron dispuestos a contribuir en esta ayuda a partir de 1975, a más tardar. Los demás miembros de la Conferencia —Estados donantes— rechazaron aceptar cualquier fecha para la efectivización de sus contribuciones para ayuda al desarrollo.

Al contemplarse la posibilidad de que los recursos suministrados por los distintos países donantes puedan diferir en su composición según difieren las mismas estructuras económicas de estos Estados o según sus propias políticas, las transferencias netas de recursos financieros proporcionados a título de ayuda internacional al desarrollo y a computarse en la cuenta del 1%, calculado sobre el P.N.B., han sido divididas en dos categorías:

1º) las donaciones oficiales en efectivo y las donaciones en especie, que en su conjunto incluyen: donaciones de asistencia técnica excluyendo las donaciones para fines de defensa; venta de productos pagados en monedas locales con la salvedad de no utilizar estas monedas por parte del país donante para sus propios fines; préstamos del Estado por períodos superiores a un año, después de deducir los reembolsos del principal de la deuda; donaciones y suscripciones

de capital a organismos de ayuda multilateral, y adquisiciones netas en dichos organismos de bonos, empréstitos y participaciones de los mismos;

2º) la participación del capital privado, considerado “sobre la base de movimientos netos a largo plazo que tengan su origen en residentes de los países exportadores de capital; quedan deducidas, por tanto, la repatriación del principal de la deuda, la desinversión y el retiro de préstamos a largo plazo, haberes de cartera y deudas comerciales. No quedan deducidas las corrientes inversas de capital, originadas por los residentes de los países menos desarrollados, ni los ingresos de las inversiones”<sup>39</sup>.

Junto con el problema central de la ayuda internacional se decidieron medidas más apropiadas de movilización de los recursos internos y particularmente el mejoramiento de las condiciones y formas de ayuda; créditos comerciales, el endeudamiento externo como su estudio en relación con los diversos tipos de deudas y con la capacidad del país interesado para enfrentar el servicio de su deuda pública, su intercambio comercial externo y el gasto de su tasa de crecimiento vegetativo.

También obtuvo particular atención la política de la ayuda asociada —la ayuda unida— que desdibuja las ventajas derivadas de los precios y calidades o formas de pago por cuanto la libre elección de los proveedores no es garantida. Sin desconocerse que la asistencia financiera asociada protege la balanza de pagos de los países dadores y asegura a la vez el nivel interno de ocupación, no obstante, la Conferencia pidió a los países económicamente privilegiados reducir el grado de vinculación de su ayuda y atenuar en lo posible todo efecto negativo de esta costumbre<sup>40</sup>.

Juzgada por los resultados positivos reales de las 33 Resoluciones tomadas, la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo de Nueva Delhi, no parece haber correspondido en la medida esperada a las ilusiones que la promovieron. Del sucinto análisis

<sup>39</sup> Véase la nota explicativa de la Resolución citada: T.D./II - Res/27.

<sup>40</sup> La Resolución Nº 29/II a que se refiere este párrafo fue aprobada por 63 votos y 7 abstenciones el 29 de marzo de 1968 (Documento T.D./II. Res. 29).

realizado sobre los alcances operativos de sus decisiones más importantes referentes a la cooperación económica mundial, resulta claramente que la U.N.C.T.A.D. II, por los escasos resultados prácticos logrados ha, imprudentemente, faltado a sus más íntimos propósitos: el afianzamiento del sistema capitalista a través del saneamiento de los mecanismos de la economía de mercado.

Los grandes problemas de fondo fueron postergados o recibieron soluciones parciales y condicionadas, insatisfactorias en todo caso, por no corresponder a la premura existente de salvarse las necesarias e inevitables tasas de desarrollo, impuestas por la realidad socio-económica de la gran mayoría de los Estados participantes. Y todo esto, a pesar del apoyo dado a las reivindicaciones de los países económicamente débiles por parte de los expertos del grupo de instituciones internacionales no gubernamentales.

Lo que se esperaba de esta Conferencia —en la imposibilidad de tratarse en forma orgánica el planteo por las fallas del sistema operativo actual del comercio internacional—, era lograr la solución del problema “por la cola”, o sea por el lado de los efectos de este intercambio; procedimiento que debía aplicarse durante un determinado número de años. Una real “acción compensatoria”, desde los ricos hacia los pobres, materializada en este caso por el resultado del juego combinado de dos mecanismos: a) las preferencias generales de orden unilateral y no discriminatorias, y b) las corrientes progresivas de ayuda oficial (el 1% del P.N.B.), hubiese podido desatar con éxito las fuerzas económicas latentes y servir de arranque para el desarrollo de las áreas nacionales de bajos ingresos. Considerando que todo proceso de transformación registra ritmos mucho más acelerados en ámbitos insaturados, los ágiles progresos desarrollistas de los países de economía joven hubiesen podido ponerlos en situación de participar en la expresión plena de sus posibilidades en el circuito económico mundial, máxime por cuanto tanto los resultados de la “Ronda Kennedy”, como la incidencia de la reforma del sistema monetario internacional, abrían posibilidades especiales para esta participación.

Nueva Delhi capta, en estas condiciones, un sentido de menoscabo para el orden capitalista!

### B. *La liquidez de pago en el orden monetario internacional*

Contemplado en términos de economía voluntaria y en el sentido de prevenir o de contener procesos adversos que suelen interponerse a la expansión económica y a su tasa de aceleración, el concepto de liquidez de los medios de pago incluiría toda medida de seguridad contra cualquier tipo de viscosidad en el fluir de las corrientes de bienes y servicios, proveniente desde la falta de disponibilidades adecuadas al volumen potencial de las transacciones comerciales, consideradas a nivel mundial. La situación de iliquidez rinde incierta si no alevosa la cancelación de las posiciones deudoras finales de país a país. Por este inconveniente ella implica contracciones en los volúmenes de intercambio y puede comprometer los planes de inversión, postergando el proceso de desarrollo en los países de economía tradicional, como puede, igualmente, alterar el pleno empleo de las estructuras de producción en las naciones industrializadas. Por ser susceptibles de involucrar situaciones negativas de tal naturaleza, que además riesgan trastornar la misma indivisibilidad como la indiscriminación de las operaciones del tráfico mercantil en la zona internacional, la solución de la iliquidez de pago ha suscitado tanto la atención de los países desarrollados como la de los países en desarrollo, unos y otros interesados en igual medida para arbitrar medidas acertadas, conducentes a la expansión del intercambio recíproco.

Para mejor apreciar la importancia del problema, examinemos comparativamente el incremento que ha tenido el volumen del intercambio económico desde 1960 a esta parte, en los tres niveles que nos interesa especialmente: el mundial; el de los países industrializados; y el de los países latinoamericanos:

No obstante las series existentes de las variaciones porcentuales evidenciadas por los cuadros comparativos del intercambio comercial dados, en donde se observa la distancia económica cada vez mayor

## CUADRO EVOLUTIVO DEL INTERCAMBIO INTERNACIONAL

(con excepción de los países del área soviética y de Cuba) en millones de dólares U.S.A. <sup>41</sup>

a) <i>Comercio Mundial</i>	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Exportaciones (fob)	113.400	118.600	124.700	136.000	152.600	165.400	181.400	190.200
Importaciones (cif)	119.400	124.600	132.400	143.400	160.800	175.000	192.100	201.900
Totales . . . . .	232.800	243.200	257.100	279.400	312.400	340.400	373.500	392.100
Variaciones en %	100	104	110	120	134	146	159	168
<b>b) Comercio de los países industrializados (con excepción de los países del área soviética)</b>								
Exportaciones (fob)	78.790	83.280	87.490	93.330	107.490	118.430	130.780	137.690
Importaciones (cif)	79.500	83.460	90.070	98.640	110.590	120.420	134.020	141.020
Totales . . . . .	158.290	166.740	177.560	191.970	218.080	238.850	264.800	278.710
Variaciones en %	100	105	112	121	138	150	167	176
<b>c) Comercio latinoamericano (con excepción de Cuba):</b>								
Exportaciones (fob)	7.950	8.090	8.640	9.190	9.880	10.370	11.040	11.000
Importaciones (cif)	7.720	7.970	8.100	7.810	8.590	8.820	9.720	10.200
Totales . . . . .	15.670	16.060	16.740	17.000	18.470	19.190	20.760	21.200
Variaciones en %	100	102	106	108	111	122	132	135

<sup>41</sup> "International Financial Statistics", F.M.I., vol. XXI, N° 8, 1968, páginas 34 y 35.

entre los grupos b) y c) de países, ellas no son todavía concluyentes para los fines demostrativos específicos del análisis propuesto que únicamente en la medida en que podemos compararlas con la oferta monetaria, o sea, con las posibilidades de pago reales, obrantes en el mercado mundial. A los fines de completar entonces las posibilidades comparativas finales, veamos cual fue —durante el mismo período considerado— la magnitud de la variación ascendente correlativa de los elementos de pago internacionales y si el incremento de éstos ha seguido satisfactoriamente las tasas de crecimiento del intercambio económico, en los tres niveles elegidos:

## SITUACION EVOLUTIVA DE LAS RESERVAS MONETARIAS OFICIALES

(oro, posiciones de reservas en el F. M. I. y divisas;  
en millones de dólares U. S. A.<sup>42</sup>)

a) *Reservas mundiales:*

1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
60.225	62.300	62.945	66.370	68.670	70.425	71.875	73.580
100	103	104	110	114	117	119	122

b) *Reservas de los países industrializados:*

47.105	49.045	49.190	50.790	52.330	53.485	54.080	55.180
100	104	104	108	111	113	115	117

c) *Reservas de los países latinoamericanos:*

2.965	2.705	2.245	2.725	2.855	3.280	3.180	3.360
100	91	76	92	97	111	107	113

Las dos series de indicadores estadísticos ofrecidos, por cuanto permiten examinarse la evolución porcentual en sistema comparativo de los valores intercambiados en un triple nivel entre los años 1960-1967 y la correlativa disponibilidad mundial de pago —que demuestra pérdida constante de aceleración frente a las tasas de crecimiento del intercambio—, nos dan la pauta del desencuentro existente en el período considerado entre los dos grupos de valores que nos preo-

<sup>42</sup> F.M.I., Idem, idem, *op. cit.*, págs. 34 y 35.

cupan. Es indudable que la falta de medios de pago en la zona internacional —en donde la parquedad de los créditos es notoria—, entorpece las transacciones y obstaculiza la expansión como también atempera la dinámica de los procesos desarrollistas, particularmente en áreas interesadas de conseguir cambios sustanciales como acelerados, en sus estructuras de producción.

Al demorarse mucho la puesta en aplicación de la reforma del F.M.I., las perspectivas mundiales a mediano plazo en cuanto a la crisis de liquidez, podrán empeorarse todavía más, pues los resultados de las negociaciones en la Ronda Kennedy han sido particularmente positivos para los países industriales. Por las reducciones recíprocas de los aranceles aduaneros conseguidos en esta Conferencia, se llegará sin duda a un incremento masivo de los flujos del intercambio internacional que, al no tener correspondiente liquidez monetaria, vendrán por su propio peso, a abrir todavía más la brecha ya existente entre demanda y oferta mundial de medios de pago <sup>43</sup>.

Este proceso de iliquidez creciente, considerado en sus efectos globales a nivel operativo latinoamericano, descubre aspectos adversos de mayor envergadura relativa que los precedentemente señalados ya que la capacidad de endeudamiento externo de los países de esta zona es muy limitada, debido a circunstancias socio-económicas locales, particularidad que influye negativamente sobre la expansión

<sup>43</sup> El acuerdo a que se llegó el 30 de junio de 1967 bajo los auspicios del G.A.T.T. en Ginebra, como resultado de las negociaciones entre 46 estados, negociaciones denominadas Ronda Kennedy, ha permitido a los países desarrollados establecer concesiones en los gravámenes aduaneros sobre un 70 % de los productos importados sujetos a la tarifa aduanera. Las reducciones oscilan en un promedio de 50 % y más (sobre las 2/3 partes de los productos) y de 10 %. Globalmente, las concesiones acordadas representarían un valor estimado en 40.000 millones de dólares USA y se refieren, entre productos primarios y secundarios, a un total de 6.300 rubros de la N.A.B. Aparte del acuerdo relativo a la aplicación del art. VI del G.A.T.T. (el Acuerdo Antidumping), fue firmado un Acuerdo relativo a los elementos básicos para la negociación de un arreglo mundial sobre los cereales. Asimismo se convino suministrarse por el conjunto de los Estados firmantes con carácter de ayuda alimentaria a los países en desarrollo y durante 3 años, trigo, cereales secundarios o su equivalente en efectivo, por un total de 4,5 millones de toneladas métricas anuales, de las cuales 200.000 toneladas métricas deberían comprarse en los mercados de los países de economía atrasada. El Acuerdo entró parcialmente en vigor el 1 de enero de 1968.



del comercio exterior de la región en el momento histórico en que los recursos dimanantes de este comercio constituyen la base financiera misma de sus nuevas inversiones.

La merma que se constata entre las disponibilidades reales de pago de los países latinoamericanos y el intercambio internacional de los mismos ha limitado mucho, indudablemente, la plena manifestación de su propensión a importar, comprometiéndose también, por este lado, los respectivos planes nacionales de desarrollo económico.

Si el proceso de reestructuración acelerada de sus economías sobre bases más productivas depende, en los países de producción tradicional, del incremento de sus intercambios con los países industrializados, en relación con lo antedicho y con los resultados estadísticos constatados, tres parecen ser los imperativos ligados a la idea de liquidez de los instrumentos internacionales de pago ya que la iliquidez de los mismos sería la causante principal de los desajustes entre el volumen de flujos reales importados y las expectativas demoradas.

Estos imperativos son:

— intentar la corrección de los desequilibrios de pago externos, según aconseja la propia experiencia del F.M.I., lograda durante más de 20 años en la zona monetaria internacional; o sea, dotarlo de un mecanismo que asegure mayor elasticidad al sistema específico de pago de esta zona;

— conseguir, al mismo tiempo, categoría y protección del valor del nuevo instrumento creado, sin alterarle empero la necesaria flexibilidad operativa;

— respetar el principio equitativo de su distribución, teniendo en cuenta el equilibrio de entre los grupos de intereses dentro de la institución, como la eficiencia real de la función específica del nuevo mecanismo creado.

El contenido mismo de estos imperativos puede hacer suponer que se decidió enmendar el sistema monetario internacional teniendo presente que la base operativa actual del F.M.I. carece de elas-

tividad y de posibilidades reales para seguir el proceso de expansión del intercambio internacional. Este menoscabo proviene —se piensa— en parte, de la circunstancia que la suscripción de las respectivas cuotas estatales del capital del Fondo sigue la regla de pago del 25% de su valor en oro y el 75% en divisas convertibles en oro; en parte, que los Acuerdos de crédito contingente —a los cuales todo Estado miembro, en dificultad de pago de su balance de intercambio con el exterior, puede acudir— permiten girar contra el Fondo, sólo respetando ciertas condiciones. Y estas condiciones son limitativas puesto que:

— el monto del crédito obtenido tiene que ser aplicado estrictamente a subsanar los motivos que lo han determinado;

— el valor global de las operaciones de crédito, durante los doce meses anteriores, no debe sobrepasar el 25% de la cuota de suscripción del capital del Fondo, o sea, la parte oro de las respectivas cuotas<sup>44</sup>;

— el monto de las operaciones totales entre el país y el Fondo —en todo tiempo— no puede exceder el tope de 200% del valor de su respectiva cuota de suscripción<sup>44</sup>;

— el Estado beneficiario debe recuperar su posición inicial para con el Fondo, según los términos y condiciones previstos por el mismo Acuerdo de crédito contingente, que implican comportamientos compatibles con las normas de “ortodoxia monetaria” por parte del Estado prestatario.

Es menester empero observar que, si bien estas condiciones son limitativas, ellas no obstante tienen un importante coeficiente de elasticidad, derivado de las facultades del Fondo de recurrir a tres mecanismos, sea por separado, sea en forma conjunta: reevaluar el oro; suplementar las cuotas exigibles de capital (lo que se hizo en

<sup>44</sup> Aunque al principio para las dos alternativas de crédito señaladas ésta fue la doctrina, ella ha cambiado desde 1953. La mayoría de los giros contra el Fondo desde 1953 ha sobrepasado en el primer caso el 25 % de las cuotas nacionales de suscripción y desde 1963, este derecho de giro de muchos países fue aprobado a más de 200 % de sus cuotas capital del Fondo (F.M.I., *op. cit.*, pág. 4 f.).

1959 en una proporción del 50% y en febrero de 1965, en 25% y más en 16 países), aumentándose *ipso facto* las posibilidades operativas del "stand-by"; o, modificar en favor de sus miembros las propias condiciones limitativas de las operaciones crediticias<sup>45</sup>, lo que ahora se practica de manera casi corriente.

No obstante, existen "razones de insatisfacción" en el sistema monetario internacional, derivadas empero del mismo régimen de valor que domina sus operaciones: el patrón cambio y oro.

Estos motivos de insatisfacción pueden resumirse entre los siguientes:<sup>46</sup>

- a) escasa producción anual de oro, como poca participación del oro producido en las reservas monetarias de las tesorerías nacionales; pues el oro es constantemente atraído por el mercado comercial, en donde encuentra mejor apreciación;
- b) falta de relación entre el oro producido, o la especulación con el oro, y el incremento del volumen de las transacciones internacionales y las necesidades de liquidez de pago, por ellas exigidas;
- c) el no aceptar que la liquidez internacional de pago dependa del modo cómo los países entiendan estructurar sus propios activos de reserva, entre oro y divisas;
- d) la inconveniencia que cunde a causa de que la liquidez o la iliquidez sean efectos causados por balanzas de pago negativas o positivas de algunos países.

El análisis de los proyectos que llevan a reformar el sistema monetario internacional vigente, derivados de la consideración de los motivos que se acaban de mencionar, como de la ponderación operativa de los mecanismos destinados a enmendarlos, se ha prolongado por más de cuatro años en la Junta de Directores Ejecutivos del F.M.I., en el "Grupo de los Diez", que integran el Acuerdo General de Préstamos, o en otros foros oficiales y académicos,

<sup>45</sup> Julio H. G. OLIVERA, "Plan Monetario Internacional"; *La Nación*, Buenos Aires, año XCVIII, Nº 34.462, 20 IX. 1967, pág. 6.

<sup>46</sup> Javier MÁRQUEZ, "La Reforma del Sistema Monetario Internacional", *Comercio Exterior*, México. Mayo de 1968, pág. 243.

antes de concretarse conforme a la propuesta presentada y aprobada por la Asamblea Anual de Gobernadores del F.M.I., en Río de Janeiro (25-29 de setiembre de 1967).

Esta Resolución, conocida como "Esbozo de un mecanismo basado en derechos especiales de giro en el Fondo", implicaría mejoras en la medida en que pudiera ofrecer mayor fluidez en las prácticas monetarias actuales del F.M.I. y brindar a la vez, valor constante al nuevo instrumento de pago creado; cualidades exigidas tanto por la evolución de las condiciones económicas mundiales, por el incremento del intercambio internacional, como por la categoría misma de las actividades del Fondo.

La reforma se refiere, en primer término, a un aspecto operativo-práctico, o sea a la complementación de los activos de reserva existentes en el Fondo y su respectiva jerarquía económica, mediante el recurso a los "derechos especiales de giro" —D.E.G.—, y en segundo término, a un aspecto jurídico-institucional, pues el incluir nuevos instrumentos de pago en las prácticas corrientes de la institución, implica la adaptación a las nuevas situaciones del texto mismo de su Convenio constitutivo.

Conformándose a estos principios, la reforma parte desde la creación de una cuenta especial de giros, separada de las actuales operaciones del Fondo, a cuya ayuda podrá recurrir cualquier Estado miembro en dificultades de pago con los mercados exteriores.

La distribución de los D.E.G., pertenecientes a esta cuenta especial, tendrá que hacerse por períodos básicos, de intervalos determinados, que empezarán a correr desde la fecha de la primera decisión de asignación de los mismos. La duración del período básico está normalmente previsto para cinco años, empero, cualquiera de estos períodos puede tener distinta duración, según la oportuna apreciación de las autoridades del Fondo.

La decisión del reparto de los D.E.G. debe indicar a qué tasa o tasas habrán de asignarse estos derechos, durante el período básico. Como la base distributiva del nuevo instrumento de pago es indiscriminatoria, las respectivas tasas de atribución de ésta debe expresarse como un porcentaje gual para todos los Estados miem-

bros; siendo luego este por ciento relacionado con las respectivas cuotas de suscripción al capital del Fondo, el monto real de los D.E.G. variará, por supuesto, de Estado a Estado.

A la Junta de Gobernadores del Fondo le compete tomar toda providencia relativa al plazo del período básico, al momento oportuno de su comienzo, al monto y a la tasa de asignación de los D.E.G., siguiéndose a tales efectos la aprobación por una mayoría calificada de 85% sobre el número total de votos a expresarse. En estas condiciones es interesante observar que, si bien los EE.UU. continúan ejerciendo su poderío dentro del Fondo, pues detienen el 22,22% del total de votos, su posición parece en parte alterada debido a que los países integrantes del Mercado Común Europeo pueden ejercer su derecho de veto respecto de estas decisiones, dado que en forma global poseen el 16,80% sobre el total de votos en el Fondo. Este 1,80%, en favor de los países del Tratado de Roma, puede gravitar mucho en la doctrina venidera de la Institución. Asimismo, las naciones de economía precaria en su conjunto, con los casi 27% de votos que tienen en el Fondo, podrán defender mejor sus intereses como grupo; no es lo mismo empero para los países latinoamericanos, cuya agrupación reúne tan solo el 9% de los votos.

Por este lado, el nuevo reparto del poder de decisión en el Fondo, conseguido en Río de Janeiro, deja suponer con mayor acierto los efectos inducidos de su juego en los compromisos venideros entre los grupos de intereses de los ricos y los pobres, no desprovistos de interés para un positivismo más eficiente en los procesos de cooperación económica a nivel mundial.

El D.E.G. es la facultad de que dispone todo participante del sistema para adquirir, en forma autónoma, un monto equivalente de activos monetarios con convertibilidad plena, suministrados sea por la cuenta especial de giros del Fondo, sea por intermedio de otro Estado participante. El disponible así adquirido tiene empleo limitado. Puede utilizarse en saldar posiciones negativas del balance de pagos del país adquirente como emplearse en subsanar alteraciones graves en sus posiciones de reserva totales, o también en

comprar a otros Estados y con el consentimiento de ellos, saldos de su propia moneda. Al servirse de los D.E.G. un Estado no puede perseguir finalidades expresas de modificar a su criterio y conveniencia, mediante este instrumento, la estructura de sus propias reservas de activos internacionales; el Fondo, al respecto, se reserva el derecho de intervenir.

Ningún Estado además, está obligado —salvo por voluntad expresa— a aceptar los D.E.G. y propiciar, por consiguiente, flujos en moneda propia al F.M.I. o a terceros participantes del sistema, más que por el doble del valor de lo que en pleno derecho haya recibido en D.E.G. (En la medida en que la moneda de un país A es solicitada por otros —en mérito a su posición económica—; por lo tanto, éste encuentra indirectamente aumentadas sus posibilidades de giro en el Fondo. No obstante, debido a que el país A en cuestión, dispone en un cierto momento de mayor número de D.E.G. de lo que se le asignó, según la alícuota que le compete, ello no significa que el Fondo pueda extender en moneda de A más D. E. G., aunque la capacidad real de giro de A con este instrumento había aumentado).

Esta disposición precautoria limita la facultad del Fondo para asignar posibilidades complementarias de pago a terceros en moneda nacional de un país dado, si bien éste hubiese aumentado sus disponibilidades propias en D.E.G.; por vía indirecta, disponibilidades provenientes de la cuota concedida al Fondo y administrado por él.

Como no hay posiciones deudoras permanentes en el F.M.I. todo Estado miembro que acudiría a este nuevo instrumento de liberación de deudas, tiene el deber de reconstituir sus respectivas posiciones en el Fondo según las normas impuestas por las decisiones del período respectivo. Para el primer período básicamente, las operaciones de empleo y reconstitución deberán seguir las siguientes normas:

— del total prestado que recibe un Estado en D.E.G. del Fondo, el beneficiario puede utilizar a su criterio y de acuerdo a sus intereses los valores puestos automáticamente a su disposición, con

la condición expresa de que un promedio del 30% permanezca en el Fondo durante todo el tiempo del período básico (cinco años). No se trata de un remanente ocioso fijo sino de que el promedio de utilización real de los D.E.G. englobe sólo el 70%, indiferentemente del modo de cómo se reparte la totalidad de los mismos a lo largo del período; basta con que el promedio del 30% salga respetado al final de los cinco años. (Así, en un período de 30 meses los D.E.G. podrán utilizarse en un 100% de su valor global; mientras que en el segundo tramo de 30 meses, su utilización debería limitarse solamente al 40% de su valor total). La elasticidad mencionada en el empleo de estos activos, contemplaría tanto la apremiante necesidad actual de elementos de pago en la zona de intercambio internacional, como correspondería a una mayor eficiencia operativa de los mismos en relación con cada estructura económica de los países participantes del sistema;

— al final del período básico, este 70% de los D.E.G. utilizado, debe ser cancelado;

— no hay obligación de reconstituir la posición deudora más allá del 70%, aun si el país prestatario pudo, mientras tanto, consolidar sus propias reservas internacionales, trámite sus balanzas de pago superavitarias;

— de la regla de utilización de los D.E.G., resultaría que el Fondo tendrá en su poder propiamente dicho en todo el tiempo del período básico, el 30% del valor de la cuota asignada a los Estados miembros más el 100% de esta cuota, que el país consiente poner a disposición de éste en el acto de apertura de la cuenta especial de giros en el Fondo;

— la tenencia de los D.E.G. es devengadora de intereses pagaderos en D.E.G. con cuyo costo se cargará la cuenta de los participantes en forma proporcional “a sus asignaciones acumulativas netas de D.E.G.”.

— la expresión de valor de la unidad del D.E.G., a los efectos de rescate del principal y cálculos de intereses, equivale a 0,888671 gramos de oro ley 900/1.000;

—además, para facilitar el uso efectivo de este instrumento como activo de reserva en el sistema internacional de pago y asegurarle adecuada función y categoría económica, los Estados y el mismo Fondo quedan obligados virtualmente al mantenimiento absoluto de su valor oro declarado.

Por lo que atañe a la autenticidad de la política de pagos al exterior de un país, si bien su autonomía se define en términos de acumulación de activos provenientes de los ingresos absolutos, proporcionados por su mismo sector externo, no parece sin embargo de poca trascendencia en cuanto a las perspectivas que abre, el procedimiento sancionado en Río de Janeiro por los Gobernadores del F.M.I. Es indudable que el uso de este instrumento de plena naturaleza convencional, constituye —aunque transitoriamente— un alivio y a la vez un incentivo para las relaciones económicas internacionales, juzgadas éstas en la perspectiva que se desprenda en su favor, desde las Conferencias de la U.N.C.T.A.D. y de las de la Ronda Kennedy.

En este contexto de imponderables, las incidencias positivas del empleo de este mecanismo en favor de los países en desarrollo, pueden ser tanto de naturaleza directa como indirecta:

— de la categoría primera (incidencias de naturaleza directa) participarían las consideraciones de que los países de economía débil, encontrarán en los D.E.G. un medio eficiente para consolidar su disponible en activos de reserva sin comprometer más, como antes, sus propios planes de inversión y desarrollo por falta de medios adecuados de pago, máxime cuando se vislumbra la posibilidad de reestructuración de sus deudas externas actuales en relación a las dimensiones reales de productividad de sus estructuras económicas y al amparo de la estabilidad del sistema de precios de sus productos tradicionales de salida. Además, una situación más favorable para estas naciones derivaría del hecho de que la nueva liquidez, por distribuirse en relación a las cuotas de suscripción al capital del Fondo —o sea en el 27%, participación relativamente más elevada que la de los países desarrollados—, los D.E.G. a disposición de ese grupo de países serán comparativamente superiores



nó sólo a sus tenencias presentes en activos de reserva —17% del total mundial—, sino que prácticamente gozarán de mayores disponibilidades de pago externas que las naciones industrializadas, en términos de participación efectiva al volumen actual del intercambio mundial;

— acerca de la segunda categoría de incidencias —las indirectas— se podría argüir que el mecanismo adoptado, siendo indiscriminatorio en cuanto a su asignación, como incondicional respecto a su acceso y a su empleo (pues no concibe acuerdos subsidiarios a tales efectos) y además siendo acompañado por las garantías oro, el D. E. G. logra el sentido de “certificado oro”, de aceptación garantida y de perfectas funciones de pago. En estas condiciones, los países industrializados, al incorporarlo en sus activos de reservas internacionales, podrán proporcionar mayores volúmenes de crédito internacional en mejores condiciones para los prestatarios y rendir más factibles y eficientes los proyectos de inversión de éstos; más ayuda externa al desarrollo, manteniendo a altos niveles la ocupación interna tanto propia como la de los países beneficiarios del mismo modo que habrá mayor demanda de los productos primarios e industriales intermedios, suministrados por los países en desarrollo (Pierre Paul Schweitzer).

La modificación del Convenio constitutivo del F.M.I. en el sentido de posibilitar el recurso al grupo de operaciones generadas por esta “cuenta especial de Giros en el Fondo”, así como la entrada en vigencia del sistema en principio adoptado en Río de Janeiro, está condicionada en la forma en que algunos países industrializados entienden acordar sus políticas en torno al saneamiento de sus balanzas de pago y a la expresión económica estable de sus propios signos monetarios. Dos tendencias doctrinarias se enfrentaron en la búsqueda de un sistema óptimo de pago, correspondiente a la categoría de las relaciones económicas internacionales y de cuyo acuerdo dependería prácticamente la puesta en marcha del sistema como su misma eficiencia. La primera se fundaría en un concepto ortodoxo-neutralista de índole deflacionaria; ésta no aceptaría expansiones de medios de pago en la zona internacional sin

respaldo correspondiente en valores reales. La segunda, caracterizada por un concepto más liberal y audaz, manifestó tendencias a desconectar la expansión económica mundial de la rigidez del sistema áureo.

Frente a la situación de facto: escasez de oro, presiones demográficas, expansión económica y pleno empleo, parece que la segunda idea habría prevalecido en la Resolución adoptada en Río de Janeiro. Por ahora empero, no se trata de desalojar del circuito internacional de pago ni al dólar, ni a la libra esterlina y menos todavía al oro; no obstante —tarde o temprano— se llegará a un sistema específico de activos de reserva internacionales autónomos que prescindirá del servicio de los valores reales o de los signos monetarios nacionales en esta zona. Para entonces habrá que contar al respecto con los servicios centralizados de un Instituto Bancario Mundial. Y los primeros pasos en este sentido ya fueron dados en Río de Janeiro.

## V. CONCLUSIONES

Nunca hemos creído en los efectos espontáneos como positivos, al mismo tiempo para ambos bandos, de los mecanismos del mercado internacional, en su sistema operativo tanto pasado como actual; tampoco creemos en el establecimiento de un intercambio más equitativo que arreglaría —a corto plazo— el reparto de los beneficios generados por esta actividad; reparto que de realizarse podría conseguir, reconocemos, a los costes menos gravosos posibles, la industrialización de las estructuras de producción en los países de economía tradicional y la orientación de los factores en empleos de mayor productividad. En la faz operativa actual de los mecanismos del comercio exterior, al no servir éste para los países de escaso desarrollo económico de elemento con reales funciones trasmisoras de desarrollo —tal como debería ocurrir por cuanto el comportamiento del intercambio, a través de los resultados registrados en la balanza de pagos conseguiría, desde el equilibrio externo, los procesos mismos de capitalización y crecimiento interno—, los

países periféricos se han visto precisados a emprender estrategias comunes de defensa económica. La enseñanza, en este sentido, recogida en Ginebra —la U.N.C.T.A.D. I y la Ronda Kennedy— y en Nueva Delhi —la U.N.C.T.A.D. II—, nos parece terminante al respecto, máxime por cuanto estas reuniones dejaron sentada la importancia del sector externo en el progreso de sus economías.

¿Qué se esperaba de las Conferencias de la U.N.C.T.A.D.? Simplemente la conciliación de intereses entre los dos mundos: el de los desarrollados y el de las economías postergadas.

Este entendimiento debía realizarse a partir del reconocimiento:

- a) que el coste comparado no puede continuar más constituyendo el mecanismo base del intercambio entre espacios en desiguales condiciones económicas;
- b) que la reubicación de los factores dislocados por el efecto del comercio exterior sobre las propias estructuras no es un problema que puede solucionarse a corto plazo sólo por el esfuerzo nacional de los países en desarrollo; (de aquí las consecuencias de ingresos menguados, ocupación disfrazada y presiones e inestabilidades sociales, etc.).
- c) que el proceso de selección de la tecnología (el problema de la inversión óptima) debía dominar la preocupación de ambos bandos, para asegurar mancomunadamente la entrada de los flujos de bienes y servicios provenientes de países de economía precaria, en situación competitiva real con los de los países económicamente avanzados, en el mercado internacional.

El principio compensatorio hubiese debido orientar en este caso la elección de métodos y la movilización de medios, para llegarse a la concretización fáctica a nivel internacional, de lo que hemos llamado una economía voluntaria.

En su faz histórica, el diálogo para el desarrollo se debatía antes a nivel nacional (Inglaterra, Francia, Alemania y los EE.UU., lo han practicado); en su faz actual este diálogo hubiese debido confundirse con la más abierta colaboración de la comunidad internacional, pues la producción en escala del automatismo industrial

—base del sistema desarrollista contemporáneo—, no puede limitarse más a la dimensión de los mercados nacionales.

Si las actitudes prácticas y las motivaciones ideológicas residuales impidieron, en Ginebra como en Nueva Delhi, la formalización a nivel de la comunidad internacional, de una estrategia coherente y equitativa para el desarrollo, esto parece significar no sólo la postergación del progreso económico “para unos” sino más bien el debilitamiento “para todos” de la base misma del sistema de la economía de mercado.