



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

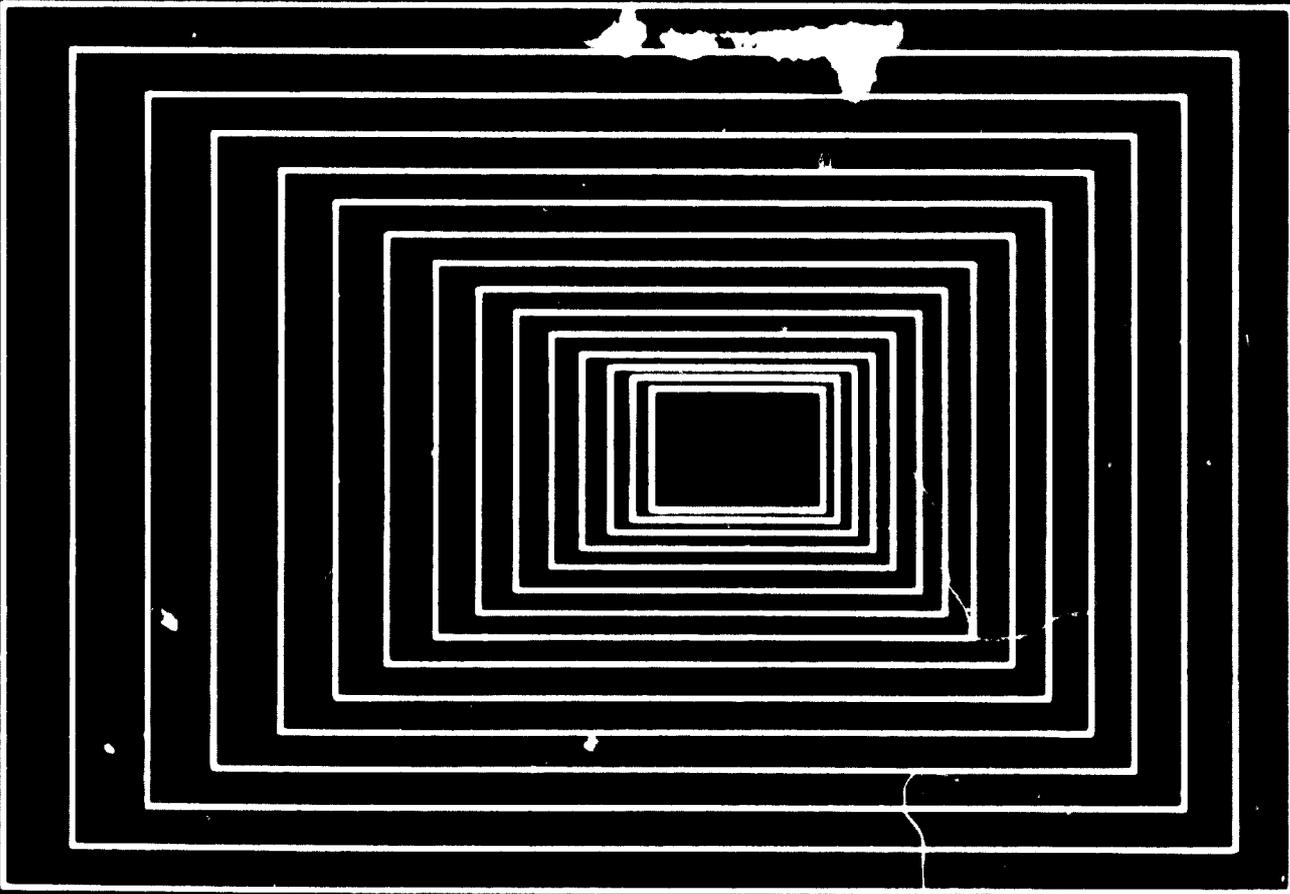
Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)



09301-S

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL



**LA INDUSTRIA EN EL AÑO 2000: NUEVAS PERSPECTIVAS**

**ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL  
DESARROLLO INDUSTRIAL**

**Vienna**

**LA INDUSTRIA EN EL AÑO 2000:  
NUEVAS PERSPECTIVAS**



**NACIONES UNIDAS  
Nueva York, 1979**

**ID/237  
(ID/CONF. 4/3)**

**Este documento es traducción de un texto no revisado por la Secretaría de la ONUDI.**

## PROLOGO

La ONUDI inició el Estudio sobre Cooperación Industrial Internacional en cumplimiento de la resolución 3362 (S-VII), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su séptimo período extraordinario de sesiones celebrado en septiembre de 1975, en la que se pedía que los Estados Miembros emprendieran el estudio conjuntamente. En el párrafo 7 de la parte IV de la resolución 3362 se decía: «Todos los gobiernos deben emprender un estudio conjunto, con los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en consulta con el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, haciendo pleno uso de los conocimientos, experiencias y capacidad existentes en el sistema de las Naciones Unidas, sobre la preparación de métodos y mecanismos diversificados de cooperación financiera y técnica ajustados a las especiales y cambiantes necesidades de la cooperación industrial internacional, así como un conjunto general de orientaciones para la cooperación industrial bilateral. Deberá presentarse un informe sobre los progresos realizados en este estudio a la Asamblea General en su 31.º período de sesiones». La ONUDI organizó en septiembre de 1976 en Viena una Reunión de personalidades, a raíz de la cual se convino en que la ONUDI preparara el estudio para su consideración por los países miembros. Se sometió un borrador del estudio al examen de una segunda reunión de personalidades organizada por la ONUDI en Viena en junio de 1979, y a una Reunión de organismos de las Naciones Unidas celebrada en julio de 1979. La versión definitiva del estudio, que aquí se presenta, bajo la responsabilidad exclusiva de la ONUDI, se somete a la consideración de los Estados Miembros de conformidad con lo dispuesto en la resolución 3362 (S-VII) y deberá ser examinada en la Tercera Conferencia General de la ONUDI, que se celebrará en enero-febrero de 1980 en Nueva Delhi (India).

En el contexto más amplio de su presentación, se ha dado al estudio el nuevo nombre de «La Industria en el Año 2000: Nuevas Perspectivas». El estudio se basa en el principio fundamental de que la reestructuración de la economía mundial debe presuponer la reestructuración de la industria mundial y, de hecho, coincidir con ella. Se han formulado mecanismos prácticos y novedosos para acelerar las corrientes

de recursos entre países del Sur y hacia estos países, así como medidas concretas encaminadas a lograr el objetivo de Lima para la industrialización del Tercer Mundo y el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

El presente volumen se divide en dos partes. La parte I, destinada a servir como documento de negociación en la Tercera Conferencia General, contiene el punto de vista de la ONUDI sobre los acontecimientos internacionales en curso y sobre lo que se considera como una nueva oportunidad de que, mediante la cooperación mundial, se reduzcan las agudas diferencias existentes entre los países ricos y los países pobres. La ONUDI confía en que, aplicando estrategias internacionales adecuadas, se pueda aprovechar la industria como importante instrumento para mejorar el nivel de vida de los países en desarrollo, donde viven las tres cuartas partes de la población mundial. En la parte I se presentan ocho grandes propuestas en las que se piden nuevas iniciativas relacionadas con la consecución de este objetivo y con la cooperación internacional.

La parte II contiene un examen y análisis amplios de los problemas y perspectivas de industrialización del Tercer Mundo, y en ella se exponen básicamente los argumentos en que se apoyan las grandes propuestas presentadas en la parte I.

Se están publicando también algunos volúmenes adicionales que se pondrán a disposición de la Tercera Conferencia General. Estos volúmenes contendrán el material de antecedentes del Estudio y abarcarán los diversos sectores funcionales en los que se producen las corrientes internacionales de recursos, junto con una visión de conjunto de cada tema, así como algunos documentos escogidos preparados por consultores.

Al presentar esta versión definitiva del Estudio Conjunto y los volúmenes adicionales sobre «La Industria en el Año 2000: Nuevas Perspectivas», se abriga la esperanza de que la ONUDI haya aportado una contribución modesta pero positiva a la urgente tarea de movilizar los recursos industriales del mundo para aliviar la miseria de los desposeídos, que quizá no puedan seguir esperando por más tiempo.

*Viena, agosto 1979*

**Abd-El Rahman Khane**  
*Director Ejecutivo*

## INDICE

	<i>Página</i>
<b>Parte I: Una carta para la cooperación industrial global</b>	
<b>CAPITULO 1. HACIA UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL</b>	<b>3</b>
1.1 El mundo en un momento decisivo	3
1.2 Estrategias internacionales y nacionales para lograr un Nuevo Orden	7
1.2.1 Interdependencia global	7
1.2.2 Autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo	8
1.2.3 Síntesis de estrategias internacionales	11
1.2.4 Estrategias nacionales de industrialización	11
1.3 La industrialización en perspectiva	12
1.4 El objetivo de Lima y el NOEI	17
1.5 La tarea por realizar	18
<b>CAPITULO 2. GRANDES PROPUESTAS DE ACCION</b>	<b>19</b>
2.1 Introducción	19
2.2 Corrientes financieras internacionales	20
2.2.1 Problemas y conceptos nuevos	20
2.2.2 Propuesta núm. 1: Organismo de Financiación Industrial Internacional	22
2.2.3 Propuesta núm. 2: Fondo Global para el Estímulo de la Industria	24
2.3 Cooperación internacional entre empresas industriales	30
2.3.1 Problemas y conceptos nuevos	30
2.3.2 Propuesta núm. 3: Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial	33
2.3.3 Propuesta núm. 4: Sistema para la solución de conflictos industriales	35
2.4 Corrientes internacionales de tecnología	36
2.4.1 Problemas y conceptos nuevos	36
2.4.2 Propuesta núm. 5: Instituto Internacional de Tecnología Industrial	39
2.4.3 Propuesta núm. 6: Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología	43
2.4.4 Propuesta núm. 7: Centro Internacional de Examen de Patentes	44

	<i>Página</i>
2.5 Comercio internacional de productos industriales	46
2.5.1 Problemas y nuevos conceptos	46
2.5.2 Propuesta núm. 8: Objetivo para el comercio de manufacturas	48
<b>CAPITULO 3. RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO</b>	<b>50</b>
3.1 Introducción	50
3.2 Reestructuración y redespigue	51
3.2.1 Recomendación núm. 1: Ampliación del Sistema de Consultas de la ONUDI	51
3.3 Corrientes financieras internacionales	52
3.3.1 Recomendación núm. 2: Red de información y negociación en materia de financiación industrial	52
3.3.2 Recomendación núm. 3: Promoción de instrumentos financieros relacionados con los capitales de riesgo	53
3.3.3 Recomendación núm. 4: Promoción de inversiones a largo plazo vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra	54
3.4 Cooperación internacional entre empresas industriales	54
3.4.1 Recomendación núm. 5: Mayor utilización de acuerdos intergubernamentales	55
3.4.2 Recomendación núm. 6: Movilización del potencial de empresas medianas y otras no transnacionales	55
3.5 Corrientes internacionales de tecnología	57
3.5.1 Recomendación núm. 7: Reubicación de la investigación y desarrollo industriales	57
3.6 Minería y elaboración de minerales	58
3.6.1 Recomendación núm. 8: Esfuerzos conjuntos de comercialización, exploración, elaboración y financiación	58
3.7 Aumento de la capacidad de absorción de los países en desarrollo	59
3.7.1 Recomendación núm. 9: Servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo	60
<b>Parte II: Base analítica</b>	
<b>CAPITULO 1. EN BUSCA DE UNA EQUIDAD GLOBAL: NECESIDAD DE UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL</b>	<b>65</b>

	<i>Página</i>
1.1 El panorama internacional	65
1.2 Necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)	67
1.3 Estrategias para el logro de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)	69
1.3.1 Opciones y síntesis	69
1.3.2 Autosuficiencia colectiva y corrientes internacionales de recursos	72
1.4 Vinculaciones entre estrategias internacionales y nacionales	78
<b>CAPITULO 2. INDUSTRIALIZACION: OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS</b>	<b>79</b>
2.1 Papel de la industrialización en el proceso de desarrollo	79
2.1.1 Resultados de la industrialización para el desarrollo	79
2.1.2 Las metas de la industrialización	82
2.1.3 Estrategias nacionales de industrialización	84
2.2 Industrialización endógena y corrientes internacionales de recursos	88
2.2.1 El impacto del comercio internacional	88
2.2.2 El impacto de la transferencia internacional de tecnología	89
2.2.3 El impacto de la financiación externa	90
2.2.4 El impacto de las inversiones extranjeras directas	92
2.3 El impacto de las empresas transnacionales	93
2.4 Observaciones finales sobre la industrialización endógena	97
<b>CAPITULO 3. HACIA EL OBJETIVO DE LIMA: PERSPECTIVAS Y RETROSPECTIVA</b>	<b>98</b>
3.1 Tendencias anteriores y estructura actual de la industrialización	98
3.2 Guiones de la economía mundial futura	100
3.3 Requisitos del objetivo de Lima	104
3.4 Conclusiones	106
<b>CAPITULO 4. HACIA EL OBJETIVO DE LIMA: REESTRUCTURACION Y REDESPLIEGUE</b>	<b>108</b>
4.1 Introducción	108

	<i>Página</i>
4.2 Experiencia de la ONUDI en relación con las cuestiones consideradas	110
4.2.1 Posibilidades de redesplicue y obstáculos con que se tropieza	110
4.2.2 El sistema de consultas de la ONUDI	112
4.3 Principios orientadores para la futura cooperación	114
4.4 Recomendaciones relativas a programas de apoyo	116
4.4.1 Ampliación del sistema de consultas de la ONUDI	116
4.5 Sugerencias adicionales	117
4.5.1 Sugerencias sobre análisis de políticas y apoyo público relativos al reajuste en países industrializados, así como sobre estudios de políticas y cambios estructurales	117
4.5.2 Ampliación de servicios de redesplicue	119
<b>CAPITULO 5. CORRIENTES FINANCIERAS INTERNACIONALES</b>	<b>120</b>
5.1 Introducción	120
5.2 Sinopsis del sistema financiero internacional	121
5.2.1 Asuntos y problemas concretos	127
5.3 Principios orientadores para la futura cooperación	135
5.3.1 Un nuevo orden financiero a través de la cooperación Sur/Sur: autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo	135
5.3.2 Un nuevo orden financiero a través de la interdependencia global	137
5.4 Propuestas para promover la cooperación internacional	139
5.4.1 Organismo de Financiación Industrial Internacional	140
5.4.2 Fondo Global para el Estímulo de la Industria	146
5.5 Recomendaciones relativas a programas de apoyo	154
5.5.1 Red de información y negociación en materia de financiación industrial	154
5.5.2 Promoción de instrumentos financieros de capital de riesgo	156
5.5.3 Promoción de inversiones a largo plazo vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra	160
5.6 Sugerencias adicionales	162

	<i>Página</i>	
5.6.1	Cómo facilitar el acceso del Sur a los mercados financieros de los países industriales	162
5.6.2	Mejoramiento del acceso de los países en desarrollo a los fondos de bancos comerciales	166
<b>CAPITULO 6.</b>	<b>COOPERACION INTERNACIONAL ENTRE EMPRESAS INDUSTRIALES</b>	<b>170</b>
6.1	Introducción	170
6.1.1	Sinopsis estadística de la inversión extranjera directa	171
6.1.2	La evolución desde la inversión extranjera directa hacia la cooperación internacional entre empresas industriales	175
6.2	Asuntos y problemas	176
6.3	Principios guía	179
6.4	Grandes propuestas de acción	181
6.4.1	Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial	181
6.4.2	Sistema para la solución de conflictos industriales	183
6.5	Recomendaciones relativas a programas de apoyo	186
6.5.1	Mayor utilización de acuerdos intergubernamentales	186
6.5.2	Movilización del potencial de empresas medianas y otras no transnacionales	192
6.6	Sugerencias adicionales	195
6.6.1	Armonización del contexto legal y estatuto de empresas	195
6.6.2	Otros mecanismos para incrementar la cooperación Sur/Sur	197
6.6.3	Programa de ayuda internacional en materia de negociaciones y negociación colectiva de los países en desarrollo	197
6.6.4	Métodos para mejorar los sistemas de seguro de las inversiones contra riesgos políticos	198
6.6.5	Garantías regionales para la financiación de proyectos de inversiones	200
6.6.6	Ampliación de las garantías de rendimiento industrial y seguros correspondientes	201
6.6.7	Instrumentos para combinar la estabilidad y el rendimiento	203
6.6.8	Armonización de incentivos de inversión	203

	<i>Página</i>
<b>CAPITULO 7. CORRIENTES INTERNACIONALES DE TECNOLOGIA</b>	205
7.1 Introducción	205
7.2 Cuestiones y problemas	209
7.3 Principios rectores para la cooperación futura	211
7.3.1 Los objetivos de la cooperación internacional	212
7.3.2 Las limitaciones a la cooperación internacional en la esfera de la tecnología	214
7.3.3 Alcance y objetivos de las propuestas y recomendaciones en materia de cooperación internacional	216
7.4 Grandes propuestas de acción	219
7.4.1 Instituto Internacional de Tecnología Industrial	219
7.4.2 Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología	222
7.4.3 Centro Internacional de Examen de Patentes	226
7.5 Recomendaciones relativas a programas de apoyo	229
7.5.1 Reubicación de la investigación y desarrollo industriales	229
7.6 Indicaciones adicionales	230
7.6.1 Cooperación tecnológica entre países en desarrollo	230
7.6.2 Marcas comerciales conjuntas de países en desarrollo	232
<b>CAPITULO 8. EXTRACCION Y ELABORACION DE MINERALES</b>	233
8.1 Introducción	233
8.2 Asuntos y problemas	234
8.3 Principios orientadores de una futura cooperación	239
8.4 Recomendación relativa a programas de apoyo en materia de extracción y elaboración de minerales	242
8.4.1 Esfuerzos conjuntos de comercialización, exploración, elaboración y financiación	242
8.5 Indicaciones adicionales	243
8.5.1 Mecanismos fiscales para aumentar el grado de elaboración	243

	<i>Página</i>
8.5.2 Disposiciones sobre elaboración en los acuerdos de explotación de minerales y en el capital de las plantas de elaboración extranjera	245
8.5.3 Zonas de elaboración para la exportación	246
8.5.4 Formulación de políticas en materia de minerales	246
8.5.5 Creación de aptitudes	246
<b>CAPITULO 9. COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS INDUSTRIALES</b>	<b>248</b>
9.1 Antecedentes y perspectivas	248
9.2 Asuntos y problemas	252
9.3 Principios rectores para una cooperación futura	255
9.4 Principal propuesta de acción	259
9.4.1 Meta para el comercio de manufacturas	259
9.5 Otras sugerencias	262
9.5.1 Realización de negociaciones comerciales multilaterales y efectos de la integración económica regional	262
9.5.2 Asistencia técnica en negociaciones comerciales bilaterales	263
9.5.3 Esfuerzos internacionales para obtener una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, y medidas de estabilización de precios	263
<b>CAPITULO 10. MEDIDAS A FAVOR DE LOS PAISES MENOS ADELANTADOS</b>	<b>265</b>
10.1 Cuestiones y problemas	265
10.2 Recomendación de un programa destinado a aumentar la capacidad de absorción de los países en desarrollo	268
10.2.1 Servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo	269
10.3 Examen de otras propuestas y recomendaciones	270
10.3.1 Financiación	270
10.3.2 Inversiones extranjeras directas	271
10.3.3 Tecnología	271
10.3.4 Minería y transformación de minerales	272
10.3.5 Comercio internacional de manufacturas	272
<b>CAPITULO 11. RECAPITULACION DE LOS PASOS PROPUESTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL</b>	<b>273</b>

## LISTA DE CUADROS

		<i>Página</i>
<b>Parte II: Base analítica</b>		
Cuadro 1 (1):	Participación de los países en desarrollo en la producción y el comercio de manufacturas, 1960-1977	66
Cuadro 3 (1):	Exportaciones y producción de manufacturas de los países desarrollados con economía de mercado, 1948-1976	98
Cuadro 3 (2):	Tasas de crecimiento del valor agregado industrial mundial, por agrupaciones económicas, 1960-1977	100
Cuadro 3 (3):	Proyecciones del desarrollo de la industria manufacturera hasta el año 2000	101
Cuadro 3 (4):	Crecimiento del valor agregado industrial necesario para lograr el objetivo de Lima	104
Cuadro 5 (1):	Siete grandes países industrializados: Dispersión de las tasas de inflación, 1960-1977	121
Cuadro 5 (2):	Índice de variación de los tipos de cambio de las principales monedas frente al dólar de los Estados Unidos, 1975-1978	123
Cuadro 5 (3):	Tasas de depósito en eurodivisas - enero a diciembre de 1978	124
Cuadro 5 (4):	Distribución de las reservas de 11 países industrializados, al final de los años 1960 y 1970-1977	125
Cuadro 5 (5):	Crecimiento del mercado de Eurocrédito, 1965-1979	125
Cuadro 5 (6):	Préstamos pedidos por países en desarrollo a los mercados de Eurocrédito, 1973-1979	127
Cuadro 5 (7):	Préstamos del Grupo del Banco Mundial a la industria, 1975-1978	131
Cuadro 6 (1):	Proporciones de la inversión extranjera directa, la inversión de cartera y los créditos de exportación en las corrientes bilaterales privadas DAC/países en desarrollo, 1970-1976	172
Cuadro 6 (2):	Proporciones de los activos mundiales de la inversión extranjera directa poseídos por determinados países en desarrollo con economía de mercado, 1971 y 1976	172
Cuadro 6 (3):	Distribución de los activos de inversión extranjera directa entre países en desarrollo, 1967, 1971 y 1975	173
Cuadro 6 (4):	Distribución de las corrientes de inversión extranjera directa hacia países en desarrollo, 1973-1976	174
Cuadro 7 (1):	Distribución de los investigadores entre las principales regiones, 1973	207
Cuadro 7 (2):	Distribución de los gastos mundiales en investigación y desarrollo entre las principales regiones, 1973	207

	<i>Página</i>
Cuadro 7 (3): Participación de las exportaciones de maquinaria y material de transporte en exportaciones mundiales, 1973-1976	208
Cuadro 7 (4): Importaciones de maquinaria y material de transporte realizadas por los países en desarrollo procedentes de diferentes grupos de países 1973-1976	208
Cuadro 7 (5): Costos directos de la transferencia de tecnología, y otras corrientes seleccionadas de divisas de los países en desarrollo, 1968	208
Cuadro 8 (1): Países que dependen mucho de exportaciones de minerales no combustibles, 1973	234
Cuadro 9 (1): Participación en las exportaciones mundiales de manufacturas correspondientes a 1960, 1970 y 1976	249
Cuadro 9 (2): Proyecciones del comercio de manufacturas de los países en desarrollo 1974-2000	251
Cuadro 10 (1): Indicadores seleccionados del desarrollo industrial, países menos adelantados	265

## NOTAS EXPLICATIVAS

A menos que se indique otra cosa, las clasificaciones regionales, industriales y de comercio, así como los símbolos utilizados en los cuadros estadísticos se ajustan a los utilizados en el Anuario de Estadística de las Naciones Unidas.

En el texto se utilizan las siguientes clasificaciones de agrupaciones económicas, en conformidad con la clasificación adoptada por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas: «países en desarrollo», que comprende los países de la zona del Caribe, de América Central y del Sur, de Africa (con excepción de Sudáfrica), del Oriente Medio Asiático (con excepción de Israel), y del Asia Oriental y Sudoriental (con excepción del Japón); «países desarrollados con economía de mercado», que comprende los de América del Norte (Canadá y los Estados Unidos de América), Europa (con excepción de los de Europa oriental), Australia, Israel, Japón, Nueva Zelandia y Sudáfrica; «países con economía de planificación centralizada», que comprende a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, pero no a Albania, China, Mongolia, la República Popular Democrática de Corea y Viet Nam. En algunos cuadros, y según la fuente citada, la clasificación puede diferir en parte de la indicada precedentemente.

Por motivos de estilo, se utilizan también en el texto otras denominaciones de grupos de países. Las expresiones «Sur», «Tercer Mundo» y otras expresiones correspondientes se refieren a todos los países en desarrollo. La expresión «Norte» y otras expresiones correspondientes se refieren a los países industrializados con economía de mercado, y en términos generales coincide con la zona de la OCDE. Las expresiones «países socialistas», «Este» y otras expresiones correspondientes se refieren a los países con economía de planificación centralizada indicados en el párrafo precedente. La expresión «países industrializados» se refiere a los países desarrollados con economía de mercado y a los países con economía de planificación centralizada de Europa. No obstante, estas definiciones no son exhaustivas.

En el presente volumen, y a menos que se indique otra cosa, las expresiones «manufactura» e «industria» comprenden los grupos de industrias enumerados en la gran división 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 71. XVII. 8).

Las fechas separadas por una barra (1960/61) indican un año agrícola o un año financiero.

Las fechas separadas por un guión (1960-1965) indican todo el período comprendido entre esos años, incluido el primero y el último.

A menos que se indique otra cosa, el término dólares y el símbolo correspondiente (\$) se refieren a dólares de los EE.UU.

Las tasas anuales de crecimiento o cambio se refieren a tasas anuales compuestas, a menos que se indique otra cosa.

*En los cuadros:*

Las discrepancias aritméticas aparentes, tales como desgloses y porcentajes cuyas sumas no coinciden exactamente con los totales, se deben a que los datos básicos se han

redondeado o a diferencias que se producen al redondear números conocidos con diferentes grados de precisión;

Los tres puntos ( . . . ) indican que no se dispone de los datos pertinentes o que no se indican por separado;

Un guión (-) indica que la cantidad es nula o insignificante;

Un espacio en blanco indica que la partida no se aplica;

El signo de substracción delante de una cifra (-2) indica un déficit o una disminución, salvo cuando se indique otra cosa.

Los nombres de los países son los de uso oficial corriente.

### **Abreviaturas**

En este volumen se utilizan las siguientes abreviaturas.

ACP	Países de Africa, del Caribe y del Pacífico asociados a la Comunidad Económica Europea
AELI	Asociación Europea de Libre Intercambio
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIIT	Banco de Información Industrial y Tecnológica (de la ONUDI)
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo, de la OCDE
CAEM	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CCEI	Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPE	Comisión Económica para Europa, de las Naciones Unidas
CFI	Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial)
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DEG	Sociedad Alemana para el Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICOR	Coefficiente diferencial capital/producción
IED	Inversión extranjera directa
IMPADOC	Centro Internacional de Documentación de Patentes
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OAPI	Organización Africana de la Propiedad Intelectual
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIIT	Sistema de Intercambio de Información Técnica (de la ONUDI)
UNCSTD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNCTC	Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales

**UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la  
Cultura

**UNITAR** Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e  
Investigaciones

*Material auxiliar*

Pueden obtenerse de la Secretaría de la ONUDI los informes especiales no publicados y demás documentos preparados para este estudio a los que se haga referencia explícita en el texto.

## **Prefacio**

Se advierten ya, sin que las haya proclamado ninguna conferencia internacional, las primeras manifestaciones de un nuevo orden económico internacional. En los últimos años ha venido surgiendo una nueva interdependencia global entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo en las esferas vitales de financiación, energía, materias primas y tecnología. La conciencia cada vez más clara de que la capacidad adquisitiva del Tercer Mundo está coadyuvando de modo significativo a contener el impacto de la recesión en los países industrializados, constituye un oportuno alivio en el panorama hasta ahora sombrío de dependencia unilateral del Sur respecto del Norte. La nueva interdependencia global ha venido acompañada por un impulso hacia una mayor autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo, con miras a fortalecer el desempeño de los países en desarrollo en el marco del comercio mundial.

Se prevé que el acelerado agotamiento de recursos energéticos no renovables tendrá una repercusión decisiva en la estructura de la industria y el estilo de nuestras vidas. Los costos de las formas tradicionales y no tradicionales de energía se mantendrán permanentemente a niveles elevados, alterando con ello las proporciones de factores empleados en la producción industrial. En consecuencia, deberá crearse una nueva generación de tecnología en función del ahorro de energía, que sirva de nueva plataforma para la interdependencia y la cooperación mundiales.

Por último, la función y el objetivo de la industrialización deberán orientarse con mayor empeño a aliviar las condiciones en que vive la humanidad, puesto que el hombre seguirá siendo el centro de todas las cosas. Para alcanzar este objetivo, las políticas nacionales de desarrollo deberán depender en mayor medida del crecimiento desde dentro, enfoque al que aquí se da el nombre de «estrategia endógena de industrialización».

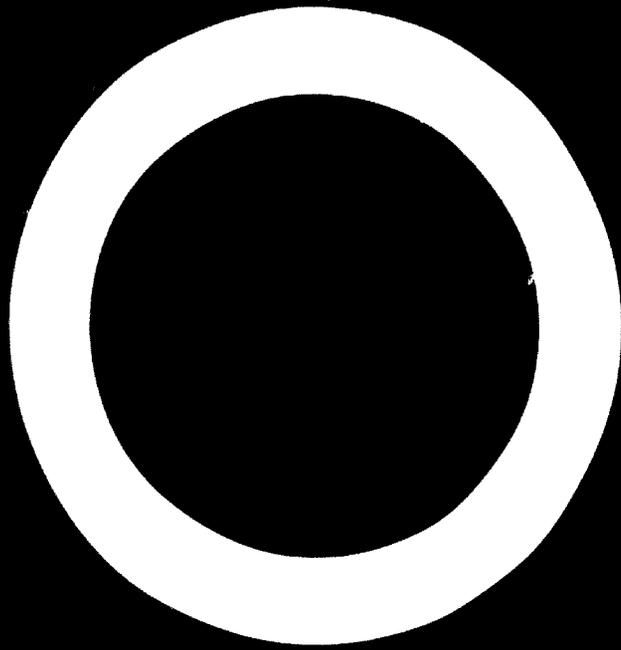
Aunque empieza a vislumbrarse el comienzo de un nuevo orden económico internacional, la comunidad internacional deberá adoptar sin demora medidas conjuntas y ponderadas para dirigir y acelerar el impulso que recientemente se ha venido experimentando.

El presente estudio comprende dos partes. La parte I contiene una carta para la cooperación industrial global. En el capítulo 2 se formulan ocho propuestas principales relativas a nuevos mecanismos para la cooperación internacional que no están comprendidos en el mandato actual de ninguna organización internacional. La Conferencia deberá, por tanto, designar las organizaciones u órganos internacionales que habrán de encargarse de aplicar las propuestas que resulten aprobadas. En el capítulo 3 figuran nueve recomendaciones relativas a programas de apoyo, dos de las cuales no requieren

medidas particulares de ninguna institución, mientras que las demás están comprendidas en los mandatos actuales de organizaciones internacionales, en especial de la ONUDI, y podrían, en consecuencia, llevarse a la práctica si se proporcionan los recursos adicionales necesarios. En conjunto, la parte I está, pues, concebida como documento de negociación para la Tercera Conferencia General.

La presentación de las propuestas principales en la parte I se hace por fuerza en forma resumida, pero en la parte II se dan antecedentes y análisis detallados: el análisis de apoyo, que trata las esferas temáticas en el mismo orden que la parte I. Por consiguiente, se remite al lector interesado en adquirir una visión pormenorizada de los conceptos y propuestas presentados en la parte I a las secciones correspondientes de la parte II, siguiendo las referencias recíprocas que figuran en las páginas 19 y 50. En el ámbito del presente estudio, se editan por separado otros volúmenes para poner a disposición de la Conferencia todo el material de antecedentes a partir del cual se han sintetizado las partes I y II del presente volumen.

**PARTE I**  
**Una carta para**  
**la cooperación industrial global**



# Capítulo 1. Hacia un nuevo orden económico internacional

## 1.1 EL MUNDO EN UN MOMENTO DECISIVO

Las deliberaciones internacionales sobre industrialización, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, se han celebrado tradicionalmente en el contexto institucional dentro del cual tienen lugar las transferencias de productos básicos, tecnología y capital financiero. Desde la revolución industrial, los países en desarrollo, algunos de los cuales son ricos en recursos naturales, han actuado dentro de un orden internacional orientado primordialmente a sostener el desarrollo económico de los países industrializados. Este orden ha sido perpetuado por una división del mundo en productores y exportadores de productos primarios, por una parte, y productores y exportadores de manufacturas, por la otra. El Sr. Raoul Prebisch subrayó este aspecto de la «relación centro-periferia», en la que el Sur (países en desarrollo) depende del Norte (países desarrollados con economía de mercado) para impulsar su crecimiento y obtener recursos financieros y tecnología. Enfrentado con su pobreza, exceso de población y subdesarrollo, el Sur acepta la urgencia de industrializarse rápidamente, pero tropieza con las limitaciones que le imponen factores institucionales que perpetúan una distribución internacional desigual del poder económico. En consecuencia, el Sur ha tratado insistentemente de convencer al Norte para que colabore en la evolución hacia un nuevo orden económico internacional (NOEI) basado en un reparto más equitativo de las oportunidades, los recursos y los beneficios.

Desde el punto de vista del Norte, los argumentos en favor de un NOEI parecen insostenibles e inoportunos. La pobreza de los países en desarrollo se ha achacado a una baja productividad, a políticas nacionales inadecuadas y a esfuerzos nacionales insuficientes. Así pues, los reajustes institucionales internacionales no pueden, por sí solos, remediar la situación, cosa que tampoco le parece urgente al Norte por considerar que la dependencia es unilateral. El motor impulsor del crecimiento está en el Norte, en razón de su dominio de la tecnología y de la industria, que a su vez conforman la estructura de poder internacional.

Estos dos puntos de vista divergentes del Sur y del Norte respecto de la necesidad de un NOEI han impedido hasta la fecha salir del punto muerto actual, pues no se ha reconocido suficientemente el carácter mutuo de los intereses. Pero, afortunadamente, la fuerza de los acontecimientos económicos ha puesto en marcha cambios que no se habían podido conseguir con diálogos internacionales. Las relaciones económicas internacionales han empezado a

verse modificadas por una nueva interdependencia global que se observa claramente en las actuales corrientes comerciales Norte/Sur y en la preocupación común por la energía. Durante los últimos 6 años ha sido el poder adquisitivo sostenido del Tercer Mundo lo que ha aliviado considerablemente los efectos de la recesión en el Norte. Según evaluaciones realizadas por la Comunidad Europea, solamente en los países de la Comunidad habría 3 millones más de personas desempleadas —9 millones en lugar de 6— si los países en desarrollo exportadores de petróleo y no productores de petróleo no hubieran mantenido sus importaciones de manufacturas del Norte, gracias a sus tasas de crecimiento más elevadas y sus operaciones de financiación. Si los países en desarrollo hubieran seguido el ejemplo de los países industrializados después de 1973, y hubieran reducido su crecimiento y sus importaciones, la recesión en los países industrializados hubiera sido mucho más grave. En 1975, cuando las exportaciones de la Comunidad Económica Europea (CEE) a los Estados Unidos disminuyeron en un 17% y las exportaciones a los países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) disminuyeron en un 3,3%, las exportaciones a los países en desarrollo aumentaron en un 25%. En 1977, el 37,7% de las exportaciones de la CEE tuvieron como destino los países en desarrollo, en comparación con un 44,3% al grupo de la OCDE, en tanto que el 25% de todas las exportaciones de los Estados Unidos fueron absorbidas por el Tercer Mundo.<sup>1</sup>

Durante esos seis últimos años difíciles, los países del Tercer Mundo no productores de petróleo tuvieron que recurrir para mantenerse a flote a tomar en préstamo fondos reciclados de la OPEP, prestados por bancos del Norte. Sin ello, su poder adquisitivo se habría visto considerablemente reducido. Sin embargo, esto se hizo a expensas de un gran endeudamiento. En 1973, los déficit combinados del Tercer Mundo para ese año ascendían a unos 11.000 millones de dólares; en 1978 superaban a los 30.000 millones de dólares; el Fondo Monetario Internacional estima que el déficit correspondiente a 1979 ascenderá a unos 40.000 millones de dólares.

Si los países en desarrollo no pueden tomar en préstamo los nuevos excedentes de la OPEP, el exceso de liquidez resultante se irá acumulando en el mercado del Eurocrédito, agravando aún más las perturbaciones monetarias. «El equilibrio actual de la economía mundial depende en grado considerable de que continúe la corriente de préstamos privados a los países en desarrollo no productores de petróleo (y a la Unión Soviética y a Europa oriental) en una escala sin precedentes antes de 1974, y cualquier impedimento a esa corriente pondrá en peligro dicho equilibrio.»<sup>2</sup> Sin embargo, los nuevos préstamos han de estar apoyados por una mayor solvencia, la cual sólo se puede mantener a la larga aumentando las exportaciones de los países en desarrollo a los países industrializados. El antiguo argumento de que hay que recurrir al proteccionismo para proteger los puestos de trabajo en el Norte ha dejado de ser válido. En un informe reciente, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>3</sup> llegó a la conclusión de que el comercio de manufacturas con los

<sup>1</sup> Comisión de las Comunidades Europeas: *Europe-Third World Interdependence*, Bruselas, febrero 1979.

<sup>2</sup> Comisión de las Comunidades Europeas: *Annual Economic Review, 1978-1979*, Bruselas, octubre 1978.

<sup>3</sup> OCDE, *The Impact of the Newly Industrialising Countries*, París, 1979.

países en desarrollo que están industrializándose creó un aumento neto de 900.000 puestos de trabajo en el Norte en *cada uno* de los años 1973 a 1977. Los países industrializados necesitan el acicate para aumentar la eficiencia y el freno a la inflación que esta competencia supone. Finalmente, la OCDE concluye que la vía del proteccionismo impulsaría al Tercer Mundo a una espiral descendente de solvencia decreciente, incapacidad de hacer frente al servicio de la deuda, y disminución de la actividad económica. El efecto global de todo esto, según se afirma, consistiría en nuevas consecuencias adversas para el mundo industrializado. La interdependencia de los países industrializados y de los países en desarrollo está volviéndose transparente en las cuestiones críticas de financiación, energía, materias primas, comercio y tecnología. Una clara apreciación de esta naciente interdependencia Norte/Sur conduce a algunas de las propuestas principales de nuevas formas de cooperación internacional que se exponen en el capítulo 2 de la parte I.

La nueva interdependencia global introduce una mutualidad de intereses entre el Norte y el Sur que sólo se puede afianzar sobre una base duradera con la industrialización del Sur. Con ello, el Norte tendría un socio comercial cada vez más viable en el Sur, a medida que éste fuera aumentando su poder adquisitivo. El proceso de industrialización se puede estimular enormemente si el Sur aplica, *pari passu*, una política de autosuficiencia colectiva, para reforzar la autoayuda nacional con transferencias de recursos y cooperación dentro del propio Sur. Aunque el objetivo final de las relaciones económicas internacionales es la interdependencia global en una posición de igualdad, no parece probable que pueda alcanzarse sin que el Sur aplique políticas concebidas especialmente para aumentar el grado de autosuficiencia colectiva durante algún tiempo. En el capítulo 2 de la parte I también se presentan propuestas importantes respecto de la cooperación internacional en este sentido.

### *La situación energética*

La evolución de la situación energética va a tener inevitablemente repercusiones fundamentales sobre la estructura de la industrialización y el marco de la cooperación internacional en que ésta tendrá lugar. Conforme a un «guión» utilizado en estimaciones de la ONUDI, las necesidades de energía mundiales totales aumentarían anualmente a razón del 4,5%. Suponiendo que el petróleo represente la mitad de las necesidades totales de energía primaria, se prevé que hacia el fin del decenio de 1980 se produzca una escasez mundial crítica de petróleo. En la actualidad, el Sur consume alrededor del 15% de la producción petrolera mundial. Dada su limitada capacidad para aprovechar otras fuentes nuevas de energía durante el próximo decenio, así como su bajo consumo por habitante, se estima que las necesidades de petróleo del Sur crecerán a razón de un 8% anual, aproximadamente. Esto implicaría que sólo las necesidades de petróleo totales del Sur en el año 2000 superarían a la disponibilidad mundial total. En consecuencia, como primera medida para hacer frente a estas limitaciones del crecimiento industrial, es evidente que tanto el Norte como el Sur tienen que aplicar medidas activas de conservación, cuyo

alcance, evidentemente, es mayor en el Norte, a causa de su nivel mucho más elevado de consumo y de su notable derroche.

Es posible que el Norte acabe por habilitar nuevas fuentes de energía para sostener sus economías y ayudarles a crecer.<sup>4</sup> No obstante, estas nuevas fuentes de energía costarán probablemente más de lo que cuesta hoy el petróleo con los niveles actuales de precios,<sup>5</sup> de manera que las proporciones de factores empleados en la producción industrial cambiarán de manera permanente. En consecuencia, la innovación tecnológica volverá a adquirir impulso, conduciendo a nuevos procesos y productos que consuman menos energía. Será menester desarrollar toda una nueva generación de tecnologías apropiadas, y si éstas resultan tener un mayor coeficiente de mano de obra, el Sur podría adquirir nuevas ventajas comparativas. Ya resulta perceptible en el Norte cierta actividad tendiente a poner en marcha el desarrollo de las nuevas tecnologías y adoptar otras medidas adecuadas. En un programa de 11 años, anunciado por la CEE, se fija el objetivo de reducir gradualmente la relación de crecimiento económico a consumo de energía del valor actual de 1,0 a menos de 0,7 para el año 1990. También se proyecta invertir unos 50.000 millones de dólares al año para desarrollar nuevos procesos y productos. De esto parecen desprenderse 3 conclusiones. Primera, la nueva inversión debe actuar como acelerador importante, y combatir en parte la actual recesión. Segunda, el Sur no podrá quedarse rezagado si desea que su estructura industrial naciente no se base únicamente en las nuevas tecnologías economizadoras de energía, sino que aproveche también plenamente sus recursos y sus ventajas comparativas. Tercera, las modalidades de vida actuales, especialmente en los países industrializados, tal vez tengan que experimentar un cambio radical y doloroso. Es posible que la futura sociedad industrial tenga que basarse en un esfuerzo humano mayor, en lugar de menor.

A menos que se desplieguen esfuerzos colectivos especiales en el Sur para desarrollar su propia generación nueva de tecnologías apropiadas, la dependencia del Sur respecto del Norte en cuanto a tecnología volverá a perpetuarse una vez más, teniendo las nuevas tecnologías del Norte que ser «adaptadas» para uso del Sur. Las nuevas tecnologías pueden hacer obsoletos muchos de los bienes productivos del Norte, y obligarán a un desguace oneroso de muchas instalaciones para abrir camino a los nuevos procesos. Como en el Sur la industrialización todavía está en una fase inicial, debe aprovecharse la oportunidad de instalar nuevas fábricas que incorporen la nueva tecnología apropiada, evitando de esa manera las penalidades que supondría el encontrarse con una obsolescencia general de las instalaciones. Considerando la magnitud de los problemas, y sus amplias repercusiones, la política energética mundial afecta a los dos marcos de política: el de interdependencia global y el de autosuficiencia colectiva. Los esfuerzos para resolver los problemas de nuevas fuentes posibles de energía y establecer estructuras de industrialización que economicen energía representan un desafío a toda la comunidad internacional.

---

<sup>4</sup> El Banco Mundial prevé que la producción de energía en los países industrializados aumentará a razón de un 3% anual aproximadamente entre 1975 y 1990, representando el carbón y la energía nuclear un 40% cada uno del crecimiento previsto. (Veáse World Development Report, 1979).

<sup>5</sup> En los Estados Unidos viene funcionando desde hace dos años una planta que produce petróleo a partir de carbón, pero a un coste de 30 dólares por barril de petróleo.

## Conclusión

En el momento actual la economía mundial se encuentra ante la crisis más grave que ha experimentado desde la segunda guerra mundial. El estancamiento económico del Norte sigue profundizándose. Esencialmente, es consecuencia de la incapacidad de continuar políticas nacionales de ordenación de la demanda sin agravar la inflación, el creciente agotamiento de los recursos naturales, la decreciente importancia relativa de la inversión pública, y la nivelación de la innovación tecnológica como incentivo a la inversión privada. Al mismo tiempo, se observa el nuevo fenómeno de la aparición de un grupo de países en desarrollo en el Sur con excedentes de capital resultantes de la exportación de materias primas, especialmente petróleo, y no de la producción industrial. Estas dos novedades conjuntamente, quizá más que cualquier otra, han obligado últimamente al Norte y al Sur a entrar en una nueva relación de interdependencia global, mejorando la atmósfera para intentar la introducción de cambios ordenados y bien meditados en instituciones internacionales y transferencias de recursos con miras a acelerar y orientar el nuevo impulso.

### 1.2 ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES PARA LOGRAR UN NUEVO ORDEN

El progreso hacia un nuevo orden económico internacional requiere estrategias claramente definidas y meditadas a nivel internacional. Estas estrategias tendrían por objeto la creación de un nuevo marco de relaciones globales que posibilitara formas equitativas de interacción a fin de aumentar al máximo el bienestar derivado del aprovechamiento de los recursos mundiales. Una estrategia entrañaría el reajuste y perfeccionamiento de los resultados de la interdependencia global. Otra conduciría al Sur a aplicar, *pari passu*, una política de autosuficiencia colectiva, a fin de mejorar la utilización cooperativa de los recursos disponibles en el Sur, al mismo tiempo que fortalecería su posición como copartícipe viable dentro del marco de la interdependencia global. En el capítulo 2 de la parte I se presentan 8 propuestas importantes de nuevas iniciativas en el terreno de la cooperación internacional, que reflejan estas estrategias complementarias.

#### 1.2.1 Interdependencia global

Si bien la estrategia de la interdependencia global es resultado de anteriores relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo, sus prescripciones de política no implican la continuación del *statu quo*. Ya no puede considerarse al Sur como un receptor pasivo de ayuda institucionalizada o un participante desafortunado en las relaciones globales. Se ha convertido en un copartícipe activo en la conformación de la economía internacional al irse perfilando una mutualidad de intereses entre países desarrollados y en desarrollo. La importancia de la interdependencia global implica que los países industrializados deben considerar ahora los efectos de largo alcance de sus

políticas, no sólo sobre ellos mismos sino también sobre los países en desarrollo. Los considerables aumentos de la participación de los países en desarrollo en instituciones internacionales con base en el Norte y en la adopción de decisiones a escala global tal vez sean una posible consecuencia del dinamismo del cambio provocado por la interdependencia global. Uno de los primeros requisitos para poner orden en el proceso de cambio es un foro que dé a los países desarrollados y en desarrollo «la posibilidad de mirar juntos hacia el porvenir».<sup>6</sup> Uno de estos foros es el que proporciona el *Sistema de Consultas de la ONUDI*, que organiza exámenes orientados hacia sectores industriales de planes y problemas industriales, reuniendo en pie de igualdad a gobiernos, empresas públicas y privadas y sindicatos tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Ya se ha demostrado que el enfoque sectorial que predomina en las reuniones de consulta posibilita al máximo el logro de progresos concretos hacia la reestructuración industrial internacional.

Las consultas ya han abarcado los sectores de la siderurgia, los fertilizantes, la petroquímica, el cuero y los productos de cuero, los aceites y grasas vegetales y la maquinaria agrícola. En 1980 y 1981, se convocarán nuevas consultas sobre la mayor parte de estos sectores y sobre las industrias basadas en la agricultura, las de bienes de capital y la farmacéutica. Además, se celebrarán deliberaciones sobre capacitación de mano de obra industrial y financiación industrial.

### **1.2.2 Autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo**

Las condiciones de la interdependencia global han sido establecidas por los países industrializados que controlan la mayor parte de la producción, financiación, tecnología y comercio mundiales. El Norte ha articulado sus propios intereses de grupo mediante organizaciones tales como la OCDE, la CEE, el Grupo de los Diez, y la Comisión Trilateral. A lo largo de siglos de interdependencia y migración se ha desarrollado una red de intercambios intelectuales, culturales, militares y comerciales. Las economías de planificación centralizada del Este tienen mecanismos semejantes para realizar intercambios eficaces entre países. En comparación con lo anterior, el concepto de autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo es indudablemente modesto - tender puentes desde el Sur, donde todavía predominan estructuras de idioma, comunicaciones, comercio, transporte, administración y sistemas jurídicos Norte/Sur impuestas en una época colonial. Si bien el impulso del cambio en el orden internacional puede ser gradual, debe lograrse al mismo tiempo dentro de un marco temporal política y socialmente aceptable. Por consiguiente, el Tercer Mundo debe aumentar por necesidad su fuerza negociadora frente a la fuerza organizada de los países industrializados.

Los inexpertos intentos del Sur por desarrollar la autosuficiencia colectiva han sido significativos: el movimiento de países no alineados, la formación del Grupo de los 77 dentro de la UNCTAD, el Foro del Tercer Mundo. El crecimiento de las corrientes de comercio, inversión, tecnologías y aptitudes

<sup>6</sup> Prefacio de Claude Cheysson a la publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas: *Europe-Third World Interdependence*, Bruselas, febrero 1979.

entre países en desarrollo sobre una base comercial proporciona unos cimientos cada vez más firmes a estas iniciativas. Al adoptar una posición negociadora común ante los países industrializados con fines de industrialización, la autosuficiencia colectiva ha estimulado las demandas en las esferas más amplias del acceso a los mercados de capital internacionales, acceso a los mercados de los países industrializados para las exportaciones industriales de los países en desarrollo, reforma monetaria internacional vinculada con una asistencia al desarrollo mayor y más «automática», regulación de las empresas transnacionales mediante códigos de conducta, y transferencias de tecnología en condiciones más favorables. La labor del sistema de las Naciones Unidas en la definición de esferas de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) ha extendido la autosuficiencia colectiva mucho más allá del marco de negociación y de la función de instrumento negociador.

Los sistemas de integración económica regional han sido la forma institucional más ambiciosa de autosuficiencia colectiva en términos económicos, constituyendo su primer paso la liberalización del comercio y las uniones aduaneras. Viene después la programación conjunta de la producción. Todas las grandes regiones del mundo en desarrollo han compartido algo de esta experiencia, pero las situaciones de punto muerto a que se ha llegado en muchas de estas empresas saltan más a la vista que cualquier proceso coherente y creciente de cooperación. El enfoque «integrista» adoptado normalmente hasta la fecha ha disminuido la viabilidad de abordar problemas concretos de cooperación regional. En el capítulo 1 de la parte II se formulan sugerencias respecto de nuevos criterios.

En el último decenio se ha observado un incremento perceptible de las corrientes tecnológicas entre países en desarrollo en forma de comercio de manufacturas de alto coeficiente tecnológico, ventas «llave en mano», y empresas mixtas, aunque siguen siendo relativamente pequeñas si se las compara con las corrientes Norte/Sur. Sin embargo, la cooperación tecnológica entre países en desarrollo se basa en tecnologías adquiridas del Norte. No obstante, la clasificación de la información técnica, la identificación de posibles usuarios, el establecimiento de actividades de apoyo esenciales, el estudio del comportamiento de organizaciones internacionales y gobiernos en lo tocante a las compras, la negociación y elaboración de nuevos arreglos jurídicos de exportación con los países en desarrollo, la formulación de sistemas de preferencia a países en desarrollo y el estímulo a esfuerzos cooperativos entre países en desarrollo para aprovechar sus recursos tecnológicos, son esferas muy prometedoras de actividad Sur/Sur. Puede encontrarse un ejemplo de cooperación en los institutos nacionales de tecnología. Pueden identificarse «centros de excelencia» y asignárseles una función de transmisión de know-how a nivel regional o del Tercer Mundo.

La Quinta Conferencia de Jefes de Estado o Gobiernos de Países no Alineados (agosto de 1976) y otros foros han formulado varias propuestas respecto de la autosuficiencia colectiva en materia de mano de obra calificada. Entre ellas figuran: la creación de fondos comunes de mano de obra calificada o de bancos de datos, la coordinación de la planificación de la educación y la

formación de personal, la coordinación de la capacitación en el empleo, programas de asistencia técnica especialmente concebidos administrados por países en desarrollo, establecimiento de organismos y servicios conjuntos de consultoría de los países en desarrollo, vinculación de las transferencias de capital de países ricos en recursos/pobres en aptitudes con el suministro de personal profesional de países en desarrollo pobres en recursos/ricos en aptitudes, mediante la financiación conjunta de sistemas de préstamos y donaciones.

La coordinación de las condiciones que rigen la mano de obra migratoria es una necesidad creciente. Las corrientes de bienes industriales, tecnología e inversión entre países en desarrollo han ido acompañadas de una migración cada vez más importante de personal del Tercer Mundo. Las estimaciones realizadas indican que, entre 1973 y 1979, Arabia Saudita e Irán recibieron, cada uno, más de un millón de inmigrantes de países en desarrollo; un mínimo de 350.000 personas han emigrado a Libia, Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos. Si bien ha predominado la mano de obra no especializada, los inmigrantes especializados han proporcionado insumos industriales de importancia vital. Proporciona una clara indicación de las posibilidades de que se den corrientes mucho más intensas entre países en desarrollo la evidencia de una inmigración en masa de aptitudes a los países del Norte. Los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido reciben el 75% del «éxodo intelectual» total Sur/Norte o corriente inversa de tecnología; la ingeniería de los países en desarrollo aportó el 28% del incremento del número de ingenieros en los Estados Unidos en los primeros años 70. El valor imputado a la migración especializada de todos los países en desarrollo a los tres países industrializados se ha estimado en 46.000 millones de dólares, o 3.800 millones de dólares al año, cifra casi igual a la asistencia oficial para el desarrollo combinada prestada por esos países en el mismo período.<sup>7</sup>

Las posibilidades de autosuficiencia colectiva en la esfera de la financiación son grandes en razón de los excedentes de la OPEP que actualmente se depositan en instituciones globales y bancos con base en el Norte o dominados por éste, que a su vez prestan esos excedentes a países en desarrollo. La concentración de las principales instituciones en el Norte así como la del personal especializado y la información han impedido la evolución de vínculos directos Sur/Sur que ofrecerían ventajas obvias tanto a los prestatarios como a los prestamistas de países en desarrollo.

Nuevas fuentes de oferta y demanda financieras darían por resultado la diversificación geográfica e institucional. El costo se podría reducir al absorber las ganancias que obtienen los intermediarios del Norte. Los préstamos directos Sur/Sur permitirían también ejercer un mayor control sobre la estructura del margen utilización/cartera de fondos y sobre los vencimientos, favoreciendo con ello los intereses nacionales de los países prestamistas y ahorrando al prestatario trámites costosos y molestos.

Todas las esferas de cooperación Sur/Sur —comercio, producción, desarrollo y difusión de tecnología, capacitación y aprovechamiento de mano de

<sup>7</sup> Véase el documento TD/239 de la UNCTAD sobre «Tecnología: aspectos de la transferencia inversa de tecnología relacionados con el desarrollo», quinto período de sesiones de la UNCTAD, Manila 1979.

obra— requieren inversiones financieras considerables que se pueden obtener mejor y más fácilmente mediante transacciones directas entre países en desarrollo. Las propuestas para lograr la cooperación Sur/Sur en cuestiones financieras se describen detenidamente en la parte I del capítulo 2 y en la parte II del capítulo 5 del presente estudio.

### **1.2.3 Síntesis de estrategias internacionales**

La interdependencia global y la autosuficiencia colectiva se deben considerar no como estrategias contrapuestas sino complementarias en lo que respecta al desarrollo industrial y al establecimiento del NOEI. La adopción de una estrategia de interdependencia global únicamente podría traducirse en mejoras marginales en el antiguo orden económico, con lo cual continuarían las frustraciones de los países en desarrollo. El objetivo definitivo de igualdad en las relaciones económicas internacionales sólo se puede lograr si los países del Sur adoptan deliberadamente políticas encaminadas a fortalecer sus economías y su poder de negociación mediante una mayor autosuficiencia colectiva. En el presente estudio se reconoce que es necesario que los países en desarrollo apliquen ambas estrategias, aunque cada país en desarrollo deberá tratar indudablemente de lograr la combinación equilibrada que más convenga a sus necesidades particulares. La participación de los países industrializados tendrá lugar principalmente en las estrategias de interdependencia global.

### **1.2.4 Estrategias nacionales de industrialización**

Aunque las estrategias internacionales determinarán el camino que habrá de seguir el NOEI, los distintos países en desarrollo necesitarán también adoptar estrategias nacionales adecuadas para lograr sus propios objetivos industriales y sociales. Una vez escogidas sus políticas internas, cada país en desarrollo deberá determinar la naturaleza y el alcance de las vinculaciones internacionales que pudieran contribuir en mayor medida a la realización de sus objetivos y estrategias de industrialización. En general, los países en desarrollo han seguido dos estrategias nacionales de industrialización. La primera es la de promoción de las exportaciones, en virtud de la cual el país explota al máximo sus ventajas comparativas para aumentar las exportaciones y hacer luego planes para invertir las utilidades obtenidas en una estructura industrial más diversificada que satisfaga las necesidades nacionales. Con arreglo a la segunda estrategia, es decir, la de sustitución de importaciones, los países en desarrollo tratan de elaborar en su propio territorio los productos que importan del extranjero.

En la estrategia tradicional de promoción de exportaciones, las decisiones relativas a inversiones industriales se ven sometidas a la influencia de la demanda externa; en el caso de la sustitución de importaciones, los factores que estimulan la demanda tienen origen interno aunque a través de un grupo de ingresos superiores cuya elección refleja con frecuencia criterios del extranjero o impuestos por condiciones coloniales. En ninguna de estas dos estrategias se

han tenido en cuenta debidamente las necesidades de la inmensa mayoría de la población de los países en desarrollo, debido a que la falta de poder adquisitivo de este grupo impide que sus necesidades se transformen en una demanda eficaz. Más aún, la historia de estas dos estrategias indica que, al aplicarlas, los países en desarrollo han cambiado su dependencia anterior del Norte por una nueva forma de dependencia de los mercados de exportación o de las importaciones de bienes de capital, materias primas industriales, tecnología y recursos de gestión.

Por consiguiente, se recomienda una tercera estrategia, la industrialización endógena, con arreglo a la cual se preverían las necesidades de la población en general y se ajustaría la estructura de producción industrial para fabricar los productos necesarios para satisfacerlas. Por definición, la dinámica del crecimiento procedería del propio país y exigiría que se diera una importancia mucho mayor a la autoayuda o autosuficiencia. Al aplicar esta estrategia se generarían ingresos que irían a parar directamente a manos de las clases pobres urbanas y rurales para ayudarles a satisfacer sus necesidades mínimas de alimentos, vestido, vivienda, servicios médicos, educación y transporte. En los proyectos se insistiría en una baja relación capital/mano de obra, se utilizaría menos energía y se promovería un mayor aprovechamiento de aptitudes técnicas, recursos empresariales, materias primas, bienes de capital y tecnología nacionales; se ampliarían las funciones de la pequeña y la mediana industria; a nivel rural, habría una interacción simbiótica entre las granjas y la industria, que se traduciría en una mayor igualdad en las relaciones comerciales entre las zonas urbanas y rurales. Al gobierno le correspondería cumplir una función positiva en la esfera económica mediante la creación de empresas para la producción de bienes públicos e industriales.

La estrategia de industrialización autóctona no se debe equiparar a una política de puertas cerradas o autarquía. Se da por supuesto que el intercambio internacional de bienes y servicios constituye un elemento importante del proceso de desarrollo, aunque se debe tener el cuidado de ajustar las corrientes internacionales de financiación, tecnología, materias primas y componentes importados a la estructura de producción que se considere más idónea para promover los objetivos sociales de los países en desarrollo. En esta estrategia, basada en las necesidades humanas, se pone de relieve el papel del desarrollo industrial para aliviar las condiciones de pobreza.

### 1.3 LA INDUSTRIALIZACIÓN EN PERSPECTIVA\*

*Resultados generales.* Antes de que puedan emplearse nuevas estrategias, es preciso examinar el historial de los esfuerzos anteriores. Durante los últimos 30 años se han hecho muchos intentos nacionales e internacionales, en los sectores público y privado, para estrechar la brecha entre el Norte y el Sur. A nivel macroeconómico, los resultados alcanzados por los países en desarrollo

\* Los datos para esta sección se han sacado del número especial del Estudio del Desarrollo Industrial, preparado por la ONUDI para la Tercera Conferencia General, documento ID/CONF. 4/2 (ID/229).

parecen alentadores. El ingreso real por habitante en el Tercer Mundo se duplicó con creces entre 1950 y 1975; el crecimiento anual *medio* del producto interno bruto (PIB) fue de 5,4%, ciertamente más elevado que nunca anteriormente; el valor agregado manufacturero (a precios de 1975) creció a tasas anuales de 7-8% desde 1960 a 1976; la proporción *media* de la actividad manufacturera dentro del PIB aumentó del 15 al 23%.

*Progreso desigual entre los países en desarrollo.* Sin embargo, un examen más atento revela un cuadro menos favorable. No todos los países en desarrollo participaron igualmente en los beneficios de la industrialización. Sólo unos cuantos experimentaron un elevado crecimiento económico, mientras que la mayoría de los habitantes del Tercer Mundo viven en países que tienen ingresos por habitante inferiores a 200 dólares y han experimentado las tasas más lentas de crecimiento tanto del PIB como del valor agregado manufacturero; algunos han bajado en términos absolutos. La India, el Brasil, México, la Argentina y la República de Corea representan más de la mitad del aumento total del valor agregado manufacturero en el Tercer Mundo entre 1966 y 1975. Los países clasificados por las Naciones Unidas como «países menos adelantados» no mostraron ningún aumento de su participación en la producción manufacturera mundial.

*Aumento de la pobreza.* Dentro de los diferentes países en desarrollo, la distribución de los beneficios también ha sido dispareja. Hay amplias indicaciones de que la distribución del ingreso ha empeorado en la mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos; la experiencia es mixta en los países en desarrollo de medianos y altos ingresos. Los ingresos de los pobres, sobre todo de los situados en el 20% más bajo en la escala de ingresos y de los que viven en zonas rurales, han descendido incluso en términos absolutos. Por ejemplo, en siete países asiáticos estudiados, a lo largo del período 1955 a 1970 había bajado o permanecido estática la proporción de la población situada por debajo de un nivel de pobreza basado en criterios de alimentación. Otros signos de pobreza —elevadas tasas de mortalidad infantil, analfabetismo, carencia de tierra y desempleo— se han hecho cada vez más notorios incluso en países que han experimentado elevadas tasas de crecimiento de la industria y del PIB. Proyectando tendencias económicas a base de las estrategias actuales, el Banco Mundial predice que 600 millones de personas acaso sigan viviendo en absoluta pobreza para el año 2000.<sup>9</sup>

*Migración del campo a la ciudad.* Un factor que ha ocasionado un incremento de la desigualdad en los niveles de bajos ingresos ha sido la consecuencia de la transformación estructural de las economías de los países en desarrollo, de un marco agrícola, rural, (en que los activos a los ingresos están distribuidos con mayor igualdad) hacia un marco industrial, urbano, (en que la distribución es aun más dispareja). La concentración de la inversión industrial en zonas urbanas ha estimulado la migración de los campos a la ciudad, multiplicando las poblaciones de tugurios marginales en las ciudades y acumulando personas a quienes se niega el acceso a niveles tolerables de vivienda, atención sanitaria, agua potable, servicios médicos y de enseñanza, o bien empleo permanente, remunerativo y socialmente productivo.

<sup>9</sup> Banco Mundial: *World Development Report 1979*, Washington, D.C., agosto 1979.

*Empleo industrial.* Se habían depositado grandes esperanzas en el crecimiento de la industria manufacturera como una solución para el subempleo y el desempleo en los países en desarrollo, pero la simple magnitud del problema del empleo en la mayoría de los países hace que esto sea una tarea imposible a corto plazo. Un sector manufacturero que emplea el 20% de la fuerza de trabajo tendría que aumentar el empleo en 15% al año, tan sólo para absorber el incremento de una fuerza de trabajo total que crece a una tasa anual de 3%.

En general, un número inquietantemente vasto de países en desarrollo muestran una proporción descendente de la industria y la manufactura en la utilización de la fuerza de trabajo total. Esta reducción ha de juzgarse dentro de un marco en que el desempleo y el subempleo totales en los países en desarrollo, a mediados del decenio de 1970, se estimaba por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 300 millones de personas, después de un brusco aumento de 46% en el desempleo durante el período 1960-1973. El Banco Mundial estima que habrá que crear 550 millones de nuevos puestos de trabajo en los países en desarrollo para el año 2000.<sup>10</sup>

*Falta de atención a las necesidades locales.* En la mayoría de los casos, la industrialización en los países en desarrollo tampoco ha tenido en cuenta las necesidades locales. Por lo general, la pauta de industrialización ha estado determinada por la acción de estructuras económicas y sociales existentes, muy carentes de igualdad, tanto internacionales como nacionales. Las necesidades de los pobres, cuyo poder de compra es insignificante, no se han reflejado en ningún grado apreciable sobre la estructura de producción del sector manufacturero moderno, donde las preferencias de consumo de los grupos de ingresos más elevados, como se ve en las características de la producción de bienes de consumo, han sido plasmadas sustancialmente por los gustos y valores de las poblaciones del Norte. La combinación fundamental de la industria moderna, que ha determinado la selección de tecnologías, ha operado en favor de procesos importados basados en la producción en gran escala, un intenso empleo de capital y sólo una utilización limitada del mayor recurso de los países en desarrollo, los seres humanos, y las aptitudes y materias primas localmente disponibles. La misma pauta de asignación de recursos industriales ha debilitado considerablemente las vinculaciones entre la industria y otros sectores de la economía, contribuyendo poco a un aumento general de la productividad y exacerbando las dicotomías urbano-rural, tradicional-moderno y agricultura-industria, en vez de estimular una interacción entre estos extremos.

*Corrientes imperfectas de tecnologías.* El continuo desarrollo de la capacidad tecnológica en un número seleccionado de países en desarrollo puede verse por la creciente profundidad, diversidad y volumen de sus exportaciones de tecnología e inversiones extranjeras directas. Las exportaciones de maquinaria y equipo, ventas de plantas llave en mano, suministro de servicios de consultoría y capacitación de personal por los países en desarrollo han crecido en los últimos años, pero, una vez más, un examen más atento revela hechos perturbadores. Los países en desarrollo, como grupo, no han representado más del 10% de las corrientes globales de tecnología, la mayoría de las cuales se dirigen a unos seis

<sup>10</sup> *Op. cit.*

países. En lo que respecta a la dotación global de hombres de ciencia e ingenieros dedicados a investigación y desarrollo tecnológico, los países en desarrollo tenían únicamente un 12,6% en 1973. Como proporción de los gastos mundiales en investigación y desarrollo tecnológico, la parte de los países en desarrollo era aun menor (2% en 1973, de lo cual el 1,63% correspondía a Asia), lo que indicaba un gasto medio de 0,35% del producto nacional bruto (PNB) contra una cifra de 2,29% en los países industrializados. Por consiguiente, las medidas nacionales e internacionales para hacer cambiar la continua dependencia tecnológica del Sur respecto al Norte, seguirán siendo un tema prioritario en la lista de políticas a adoptar.

*Aumento de la deuda externa.* Uno de los motivos primordiales de la industrialización era el deseo de los países en desarrollo de disminuir su dependencia respecto al Norte, y de contar con producción industrial para obtener un excedente cada vez mayor a los fines de reinversión y acumulación de capital. Sin embargo, la experiencia efectiva ha puesto en relieve el inmenso crecimiento de la deuda externa de los países en desarrollo. Esta se elevó de 17.900 millones de dólares en 1960 a 244.000 millones en 1977. El servicio de la deuda se ha elevado, correlativamente, de 2.600 a 36.600 millones de dólares. Entre 1970 y 1977, la relación «servicio de la deuda/deuda» aumentó del 12% al 15%. Del mismo modo, la relación «interés/deuda» se ha elevado de aproximadamente 3,5% a alrededor del 5,5%.

Los problemas de la deuda externa han de examinarse en relación con las frecuentes crisis ocasionadas por los déficit en balanza de pagos. Como ya se ha señalado, la pauta de industrialización a base de sustitución de importaciones emprendida por la mayoría de los países en desarrollo los ha hecho cada vez más vulnerables a una dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital, a fines de mantenimiento, para sostener ese proceso. Al mismo tiempo, el descuido del sector agrícola, y en especial de la producción de alimentos, ha originado la necesidad de importar una proporción cada vez mayor de los alimentos fundamentales que se requieren. Como estas importaciones han recibido las preferencias sobre los insumos industriales en la utilización de las escasas divisas, la inversión industrial ha padecido.

*Predominio de las sociedades transnacionales.* Está ampliamente documentado el fenomenal crecimiento de las sociedades transnacionales en el período posterior a la segunda guerra mundial. Para 1973, el valor de mercado de la producción internacional de dichas sociedades era igual a un tercio del producto bruto mundial, sin tener en cuenta las economías de planificación centralizada. Aunque su tasa de crecimiento, que en el decenio de 1960 era el doble de la producción mundial, se había reducido en el decenio de 1970, sus actividades se habían expandido a esferas situadas fuera de la producción, tales como financiación, tecnología y publicidad, lo que aumentaba su control de los procesos industriales y toma de decisiones en los países en desarrollo. La mayor parte de la inversión extranjera directa ha procedido de las sociedades transnacionales. El valor total de la inversión extranjera directa en países en desarrollo, para el año 1976, estaba controlado en gran parte por las sociedades transnacionales de cinco países de la OCDE, que entre ellas reunían el 82%, la mayor parte de ello situado en países del Tercer Mundo con ingresos por

habitante superiores a 700 dólares, con grandes mercados internos y/o ricos recursos naturales.

Las sociedades transnacionales ejercen control sobre sus filiales, así como sobre otras empresas con las cuales colaboran en países en desarrollo, mediante licencias de tecnología extranjera, contratos de gestión, arreglos de concesiones y contratos de proveedores de insumos intermedios. La influencia de las sociedades transnacionales sobre la estructura de la demanda de bienes de consumo industrial en los países en desarrollo se ha hecho sentir mediante amplios gastos de publicidad, controlados abrumadoramente por 36 firmas publicitarias basadas en los Estados Unidos. Las sociedades transnacionales han controlado, asimismo, gran parte del comercio mundial de manufacturas, gran proporción del cual queda dentro del marco de la misma sociedad, si bien las empresas matrices en los países industrializados exportan tres veces más manufacturas a los países en desarrollo de lo que sus filiales en países en desarrollo exportan a los países industrializados.

Los efectos de esta influencia sobre los objetivos de desarrollo y la capacidad de futuro crecimiento industrial y tecnológico de los países en desarrollo han sido intensamente discutidos, pero es evidente que las decisiones adoptadas en las sedes de las sociedades transnacionales se basan en evaluaciones del potencial de obtención de utilidades a partir de una localización mundial de la producción, tanto como en las condiciones de la oferta y la demanda. Por motivos que tienen que ver con sus propios objetivos como sociedades, las transnacionales no han contribuido apreciablemente a resolver los problemas de pobreza, desempleo o satisfacción de necesidades humanas en los países en desarrollo. Únicamente los países en desarrollo que poseen infraestructuras establecidas de ingeniería y tecnología así como estrategias y políticas nacionales claramente definidas han podido tener éxito en sus negociaciones con las sociedades transnacionales y sacar provecho de la indudable riqueza tecnológica y poder comercial de éstas.

*Fabricación de armamentos.* El establecimiento de industrias de defensa en el Tercer Mundo ha ejercido una gran influencia sobre la pauta y la índole de la industrialización de los países en desarrollo. Los intentos de sustituir diversas importaciones y establecer cierto grado de autosuficiencia en la fabricación, mantenimiento y control de sistemas de armas han sido un componente fundamental de la estrategia de sustitución de importaciones de los países más grandes del Tercer Mundo. La producción nacional de armas en los países en desarrollo ha estado estrechamente correlacionada con un nivel relativamente elevado de capacidad industrial y tecnológica, ya que las aptitudes requeridas para la fabricación de armas son más especializadas, por basarse en una tecnología más avanzada que para la mayoría de las demás ramas industriales, y la estructura de esta industria requiere por lo general una amplia red de subcontratistas. La autosuficiencia en industrialización militar parece ser factible sólo para unos cuantos países en desarrollo, donde hasta ahora ha resultado un éxito parcial. Igual que en otras esferas industriales, los arreglos de coproducción y de empresa mixta con productores de países industrializados han llegado a ser cada vez más comunes, y 18 países en desarrollo están realizando ahora la producción bajo licencia de sistemas de armas, si bien el montaje de

componentes producidos por las empresas transnacionales es el grado corriente de participación de los países en desarrollo. La dependencia de la tecnología y los sistemas de organización occidentales han ejercido una gran influencia sobre todo el estilo y el carácter de la estrategia militar y defensiva del Tercer Mundo, en tanto que, a la inversa, la continuación de esta dependencia se ha hecho cada vez más importante para los productores de armas de países industrializados, para cuya viabilidad financiera los mercados del Tercer Mundo han pasado a ser críticos.

#### **1.4. EL OBJETIVO DE LIMA Y EL NOEI**

Las frustraciones del pasado y las esperanzas para el porvenir han hecho comprender, tanto en el Norte como en el Sur, la necesidad de un conjunto diferente de relaciones económicas internacionales que faciliten la aplicación de políticas nacionales pertinentes para el desarrollo económico y, especialmente, industrial. Una formulación concreta de los objetivos de industrialización fue articulada en la Declaración y Plan de Acción de Lima, que surgió de la Segunda Conferencia General de la ONUDI, celebrada en 1975. En el Plan de Lima se pedían, entre otras cosas, esfuerzos nacionales e internacionales para que los países en desarrollo alcanzaran como mínimo un objetivo del 25% de la producción industrial mundial para el año 2000. En 1975, la proporción de los países en desarrollo en el valor agregado manufacturero era de 8,6%. Aun la estimación más liberal de las tasas de crecimiento indica que, de no haber medidas especiales, la proporción de los países en desarrollo en el valor agregado manufacturero mundial sería de poco más de 20% para el año 2000. La perspectiva puede ser más pesimista si hay una continuación prolongada de la actual recesión en el Norte, de las profundas inestabilidades monetarias y de los déficit en las balanzas de pagos y de comercio.

Las necesidades que supone el objetivo de Lima en inversión manufacturera anual para el año 2000 se sitúan entre 450 y 500 mil millones de dólares (a precios de 1975). La estimación, calculada a base de datos de la proyección modelo LIDO de la ONUDI, supone que la proporción de la inversión total asignada a la industria tendrá que elevarse de 18% en 1975 hasta 22 a 25% para el año 2000. La entrada total de capital extranjero para las necesidades de toda la economía tal vez deba ser hasta de 750.000 millones de dólares, o sea, casi el 6% del PIB de los países industrializados. De este total, acaso de 100 a 150 mil millones de dólares se invertirían en la industria. La inversión extranjera directa, en términos del objetivo, podría tener que incrementarse incluso a 10 veces su nivel actual para que mantenga su actual proporción dentro de la inversión manufacturera. Las proyecciones comerciales indican que, aun si las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo llegaran a un límite estimado de 65% del valor de las importaciones de manufacturas de los países industrializados, el objetivo de Lima no se alcanzaría.

La validez de estas proyecciones dependería, naturalmente, de las condiciones económicas internacionales. En cualquier caso, a pesar de la enormidad de las necesidades, la ONUDI cree que el objetivo del 25% puede alcanzarse mediante una combinación de interdependencia global, autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo, y estrategias nacionales de desarrollo industrial apropiadas.

## 1.5 LA TAREA POR REALIZAR

Ha pasado el momento de discutir la viabilidad de un nuevo orden económico internacional. Se encuentra con nosotros sin ser invitado por consenso internacional. La tarea que ahora tenemos ante nosotros es identificar instituciones y mecanismos que lleven a cabo una transición deliberada y ordenada, permitiendo el máximo de prosperidad para el Norte y para el Sur, en el momento en que se enfrentan a los desafíos del nuevo milenio. La cuestión que se plantea a la Tercera Conferencia General de la ONUDI no es *si* ha de actuar, sino *qué forma* de actuar ha de escoger, y *a qué brevedad* el Norte y el Sur pueden responder a la realidad y a los desafíos del NOEI. En el capítulo siguiente se presentan ocho grandes propuestas de acción, que están concebidas para contribuir a establecer un nuevo orden mundial, basado en una estructura industrial más apropiada a los fines y los medios que estarán a la vista hacia el año 2000, y un nuevo estilo de vida que tal vez esté tan altamente orientado hacia el consumo, como lo está actualmente en el Norte, pero que, sin embargo, sea más satisfactorio.

## Capítulo 2. Grandes propuestas de acción

<i>(Veáse también examen complementario en parte II)</i>		
	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Propuesta núm. 1:	Organismo de Financiación Industrial Internacional	5.4.1 140
Propuesta núm. 2:	Fondo Global para el Estímulo de la Industria	5.4.2 146
Propuesta núm. 3:	Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial	6.4.1 181
Propuesta núm. 4:	Sistema para la solución de conflictos industriales	6.4.2 183
Propuesta núm. 5:	Instituto Internacional de Tecnología Industrial	7.4.1 219
Propuesta núm. 6:	Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología	7.4.2 222
Propuesta núm. 7:	Centro Internacional de Examen de Patentes	7.4.3 226
Propuesta núm. 8:	Meta para el comercio de manufacturas	9.4.1 259

### 2.1 INTRODUCCIÓN

En el capítulo precedente se examinaron la evolución del nuevo orden económico internacional (NOEI), el historial de los esfuerzos de desarrollo anteriores, el objetivo de Lima y las nuevas estrategias internacionales de desarrollo. La conclusión fue que se requerían medidas para estimular una transición tranquila hacia el NOEI y para alcanzar el objetivo de Lima, el cual especifica que, para el año 2000, por lo menos el 25% de la capacidad industrial mundial ha de pertenecer a los países en desarrollo. En el presente capítulo se

presentan 8 grandes propuestas de acción en las esferas de corrientes financieras internacionales, cooperación internacional entre empresas industriales, tecnología y comercio. Las propuestas se clasifican con arreglo a las estrategias introducidas en el capítulo 1, correspondiendo a «autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo» y «dentro del marco de la interdependencia global». Estas grandes propuestas contienen iniciativas importantes para la cooperación internacional, que requieren aprobación y apoyo concretos de parte de la Tercera Conferencia General de la ONUDI, a fin de otorgar a las organizaciones que la Conferencia designe los mandatos necesarios para las nuevas funciones, a fin de que puedan empezar a acometer sus tareas.

## **2.2 CORRIENTES FINANCIERAS INTERNACIONALES**

### **2.2.1 Problemas y conceptos nuevos**

El logro del objetivo de Lima sitúa el problema de los recursos financieros para la industrialización en el centro de la política internacional de desarrollo. Las estimaciones sobre las magnitudes de las corrientes de capital requeridas varían, debido en primer lugar a la incertidumbre respecto a la medida en que los países del Sur podrán generar ahorro interno y mejorar su situación de balanza de pago. De todos modos, bajo supuestos aceptables, se estima que la inversión industrial anual neta en el Sur tendría que llegar a un nivel de 450 a 500.000 millones de dólares para el año 2000 a fin de que se alcance el objetivo de Lima, alrededor de un tercio de lo cual habrá de financiarse con las corrientes externas. El problema fundamental para la política internacional sobre financiación radica, por consiguiente, en dos esferas:

- i) Identificación de los medios para aumentar el volumen y mejorar las condiciones de las corrientes financieras totales Norte/Sur, Este/Sur y Sur/Sur que se requieren para alcanzar las metas de desarrollo globales;
- ii) Identificación de mecanismos financieros para apoyar cambios en las pautas Norte/Sur y Sur/Sur de inversión, tecnología y comercio.

Sin embargo, las propuestas de política han de formularse dentro de las restricciones de cierto número de grandes factores empíricos que han surgido a lo largo del decenio último y que probablemente persistan hasta fines del siglo, a saber:

- i) La acumulación considerable (y que probablemente continúe) de un exceso de liquidez en el Norte, debida a superávit en balanza de pagos de ciertos países industrializados y a la puesta en circulación inicial de los excedentes de algunos de los países exportadores de petróleo en el Sur.
- ii) La elevada tasa de inflación, las graves inestabilidades monetarias y de tipo de cambio y la acentuada subutilización de los recursos humanos y productivos, que probablemente continúen haciendo cada vez más frágil el sistema financiero internacional. Dada la creciente interdependencia de la

economía mundial, esos factores han generado un grado de incertidumbre que ha reducido aun más los incentivos para invertir en la industria tanto en los países industrializados como en los del Tercer Mundo.

iii) Una acentuada modificación de la composición de las corrientes de capital dirigidas hacia el Sur, que muestran un aumento relativo de la financiación externa en condiciones comerciales, siendo los destinatarios principales de esas corrientes tres o cuatro de los países en desarrollo más adelantados. La financiación oficial, además de disminuir su proporción relativa, ha tendido a concentrarse en el desarrollo rural y en las necesidades humanas de los países en desarrollo más pobres.

iv) Un acentuado aumento de las cargas de los países en desarrollo por concepto de deuda y servicio de la deuda, que a los países de políticas más débiles en materia de gestión de la deuda los hace especialmente sensitivos a las variaciones de la economía global.

v) La preferencia de los préstamos comerciales por los prestatarios grandes sobre los pequeños, sean éstos países o empresas, lo que da lugar a cierto grado de concentración de las capacidades industriales en el Sur, tanto entre los países como entre las empresas.

Estos factores en su conjunto dictan que los países del Sur tendrán que atenerse cada vez más a las vías comerciales o semicomerciales de financiación. Por consiguiente, habrán de buscarse innovaciones o una mayor cooperación a fin de:

- i) Estabilizar la corriente de financiación externa hacia los países en desarrollo y tomar precauciones contra interrupciones repentinas.
- ii) Incrementar las opciones que encuentran los países en desarrollo con respecto a las fuentes y las condiciones de financiación, a fin de lograr una mejor correspondencia entre las necesidades del servicio de la deuda y sus ingresos.
- iii) Permitir una mayor flexibilidad de reembolso a fin de disminuir las probabilidades de crisis financieras en los países en desarrollo, ocasionadas por reducciones no previstas de la disponibilidad de divisas.
- iv) Mitigar las restricciones externas al volumen de financiación, especialmente para los países menos adelantados y para la industria pequeña y mediana.
- v) Intentar una redistribución de ciertos riesgos, asociados con diferentes estrategias de desarrollo, entre los países en desarrollo prestatarios y los prestamistas/inversionistas extranjeros.
- vi) Incrementar el volumen de financiación oficial para la industria, elevando al mismo tiempo su eficiencia al liberalizarla y darle mayor eficacia por medio de nuevas formas de cofinanciación.
- vii) A nivel de empresa o de proyecto, facilitar las corrientes Sur/Sur de financiación y tecnología, dejando disponible así un mayor volumen de recursos más apropiados y reduciendo de modo correspondiente la dependencia con respecto al Norte. Al mismo tiempo, deben tomarse

medidas para lograr una corriente total suficiente y estable del Norte hacia el Sur en condiciones aceptables para los países en desarrollo. Además, las corrientes financieras deben estructurarse de forma que aumente la probabilidad de éxito de los proyectos agregándoles, cuando sea factible, incentivos por un mejor diseño, rendimiento, y gestión. Esto puede sugerir una nueva combinación selectiva de la financiación con corrientes de tecnología, bienes de capital y gestión mediante nuevos mecanismos, distintos de las sociedades transnacionales, y sobre todo mediante acuerdos con las firmas más pequeñas de países industrializados, tanto con economía de mercado como de planificación centralizada, como también con firmas de las partes más industrializadas del Tercer Mundo. La posibilidad de aumentar las vinculaciones a nivel de empresa más bien que a nivel nacional, requiere que los Gobiernos estén enterados de las actividades de sus empresas y las asesoren cuando sea necesario. Esto es especialmente válido en el caso de los acuerdos de trueque y de compra de la producción de la firma que recibe la financiación.

### **2.2.2 Propuesta núm. 1: Organismo de Financiación Industrial Internacional** (Autosuficiencia colectiva)

Esta propuesta para establecer un Organismo de Financiación Industrial Internacional (OFII) tiende a promover la cooperación Sur/Sur en la financiación de la industrialización, convirtiendo los excedentes financieros disponibles en algunos países en desarrollo en formas duraderas de inversión a largo plazo en el Tercer Mundo. Con ello se evitará la actual intervención de instituciones financieras del Norte como intermediarios. El OFII funcionará sobre una base que rinda una tasa remunerativa de rendimiento a los suscriptores de su capital, mediante apropiadas inversiones y colocaciones de los fondos. Asumirá también las funciones de fondo de crédito para las exportaciones al servicio de las exportaciones de manufacturas y tecnología de los países en desarrollo hacia el Sur y a los países industrializados.

#### *Antecedentes*

La razón de ser de tal Organismo arranca de dos grandes conjuntos de reflexiones. En primer lugar, el avance hacia el objetivo de Lima exigirá una considerable expansión de la inversión en la industria, más allá de los niveles que cabe esperar de los actuales canales de inversión, ya sea que se financie mediante el ahorro interno de los países en desarrollo o con cargo a fuentes extranjeras. Muchos de los canales de inversión existentes en los países en desarrollo obtienen actualmente su financiación de excedentes de países en desarrollo que se filtran a través de diversas formas de intermediación en el Norte. La creación de un Organismo de financiación separado, dotado de una gestión apropiada y de un personal profesional con experiencia en el funciona-

miento del mercado, debiera permitir una generación más rápida de muchas más empresas industriales de lo que es posible con los actuales mecanismos internacionales.

En segundo lugar, el propuesto Organismo ha de satisfacer ciertas necesidades tanto de los proveedores como de los receptores de fondos de inversión, que los mecanismos actuales no cumplen satisfactoriamente. Los inversionistas del Tercer Mundo, especialmente aquellos cuyos excedentes financieros se basan en recursos no renovables, sienten la necesidad de invertir en instrumentos que estén protegidos contra la inflación. En este sentido, las inversiones hechas mediante el Organismo en acciones de capital social, ofrecerían al suscriptor del capital del OFII el tipo de protección que suministra un bono ajustado conforme al índice de inflación. El proveedor de fondos tendría también la seguridad de que el valor de capital de las inversiones colocadas de esta manera en el Tercer Mundo sería relativamente más estable debido a la diversificación geográfica del riesgo, libre del posible control del Norte.

Desde el punto de vista de los usuarios de fondos en el Tercer Mundo, la institución ofrecería la posibilidad de obtener inversión en capital social de una manera aceptable para muchos Gobiernos del Tercer Mundo, en condiciones que respetasen la sensibilidad respecto a control, soberanía y objetivos nacionales y ofreciesen al inversionista del Tercer Mundo las salvaguardias y grado de seguridad que espera cualquier inversionista extranjero. Por último, gracias a sus actividades de desarrollo de instituciones aumentaría el número de proyectos de inversión comercialmente viables en los países en desarrollo. Dentro del Organismo podrían encontrarse mecanismos de financiación que proporcionarían también *financiación a créditos de exportación* para la promoción de las exportaciones de productos industriales, especialmente en la esfera de bienes y servicios tecnológicamente complejos, dentro del Sur así como a los países industrializados.

### *Composición y financiación*

Se recomienda que la participación en este Organismo esté abierta a Gobiernos y entidades financieras de países en desarrollo, y que los recursos iniciales del Organismo consistan en capital por acciones pagado y exigible, en proporciones convenidas. Se prevé que el capital pagado del Organismo sería del orden de 500 millones de dólares, dejando el 90% como capital exigible.

Se reconoce que habría que resolver cierto número de problemas técnicos. Estos incluyen la capitalización y los derechos de voto entre los participantes; el número de aperturas para sus diversas actividades financieras; la escala, distribución y condiciones de financiación entre los miembros; las relaciones entre el Organismo y los bancos centrales y comerciales; los arreglos con otras instituciones de financiación, exportadores e importadores; las relaciones entre el Organismo y las entidades no pertenecientes al Tercer Mundo. Estas cuestiones constituirían el objeto de negociaciones en la entidad apropiada a quien se confiase el establecimiento del Organismo.

## *Operaciones*

El Organismo realizará las actividades siguientes:

1) Utilizará sus propios fondos para proporcionar financiación a formas convencionales e innovadoras de deuda y de participación de capital para empresas productivas, sobre todo la industria del Tercer Mundo. Según sea la estructura de capital del Organismo, debería ser posible que funcionase, entre otras cosas, como sociedad financiera, colocando cierta proporción de fondos en una cartera diversificada de instrumentos de inversión en el Tercer Mundo. Se prevé, asimismo, que el Organismo puede complementar esta función puramente financiera actuando también a manera de banco de inversión para el Tercer Mundo; constituirá así paquetes financieros para el desarrollo de empresas industriales comercialmente viables, concertando arreglos apropiados de cofinanciación con bancos privados. En la medida en que el Organismo esté al servicio de todo el Tercer Mundo, prestará atención especial al establecimiento de industrias comunes a varios países o multinacionales, habida cuenta de determinadas circunstancias regionales y de la necesidad de ampliar los mercados de exportación. En lo relativo a este último punto, el Organismo estaría equipado para proporcionar el necesario apoyo de crédito para las exportaciones.

2) El Organismo tendría también que desarrollar y promover nuevos instrumentos financieros análogos a las innovaciones financieras que han ocurrido en los últimos años en el Euromercado, tales como notas de tipo de cambio flotante y certificados de depósito. No se pretende aquí predecir el carácter exacto de las posibilidades innovadoras, pero podría ser posible, por ejemplo, examinar la viabilidad de instrumentos tales como bonos ajustados según índice de productos e índice comercial.<sup>1</sup> Mirando más allá de la esfera estrecha de los instrumentos financieros, también podría examinar la viabilidad de establecer variantes de la empresa de inversión conjunta, forma a la cual se ha recurrido extensamente en los arreglos entre países exportadores de petróleo y otros países del Tercer Mundo.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que apruebe el establecimiento de un Organismo de Financiación Industrial Internacional y que designe una entidad apropiada que inicie gestiones con países miembros, organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales y regionales a los fines de establecer dicho Organismo.

### **2.2.3 Propuesta n.º 2: Fondo Global para el Estímulo de la Industria (Interdependencia global)**

La propuesta de un Fondo Global para el Estímulo de la Industria comienza con el reconocimiento de la crisis de la economía internacional: una recesión global unida a una inflación global y a una inestabilidad de los sistemas

<sup>1</sup> Véase parte I, cap. 3, y parte II, cap. 5.

monetario y financiero internacional. El Fondo Global tiende a otorgar préstamos de desembolso rápido para financiación de programas a países en desarrollo, con plazos de vencimiento prolongado, de 12 a 20 años, por montos considerables que pueden constituir un nivel anual de más de 15.000 millones de dólares, con un capital exigible total en la gama de 75 a 100.000 millones de dólares.

### *Antecedentes*

La base de la propuesta es como sigue: la economía mundial ha estado sostenida durante la prolongada recesión actual por el poder de compra de los países en desarrollo. Actualmente, los países en desarrollo absorben el 25% de las exportaciones de los Estados Unidos y el 40% de las exportaciones de la CEE. En 1975, cuando la Comunidad Europea alcanzó un punto bajo en la recesión y sus exportaciones a otros países industrializados se redujeron —en 17% a los Estados Unidos y en 3,3% a otros países industrializados— las destinadas a los países en desarrollo aumentaron, en cambio, considerablemente, en un 25%.<sup>2</sup> Este vigor de la capacidad de compra del Tercer Mundo ayudó en gran parte a contener el desempleo de los países industrializados. Se ha estimado que, sólo en la zona de la Comunidad Europea, pudiera haber habido tres millones más de desempleados si los países en desarrollo, deficitarios de capital, hubieran reducido sus importaciones de manufacturas a fin de equilibrar sus salidas de fondos ocasionadas por los reajustes del precio del petróleo desde 1973.

El poder de compra de los países en desarrollo deriva de sus ingresos por concepto de exportación y de sus préstamos internacionales netos. Sin embargo, en los últimos años fue el aumento considerable de sus préstamos lo que mantuvo su demanda, dado especialmente que sus ingresos por concepto de exportación habían tendido a bajar en un clima de recesión internacional; así entre 1972 y 1977, las entradas netas de capital externo a estos países aumentaron de 20.400 a 57.100 millones de dólares, en su mayor parte sin condiciones favorables.<sup>3</sup> Se acepta generalmente que el actual equilibrio macroeconómico de la economía mundial depende considerablemente de los préstamos que los países en desarrollo toman del sistema bancario privado, y estos préstamos han de continuar aumentando para que se sostenga el ritmo de crecimiento mundial. Por ejemplo, si en 1978 no hubiera habido una adición de casi 40.000 millones de dólares al comercio mundial como resultado de los préstamos de la banca privada a los países en desarrollo, la recesión en los países industrializados hubiera sido más intensa.

<sup>2</sup> Véase, Comisión de las Comunidades Europeas, *Europe and the Third World, A Study of Interdependence*, Bruselas, 1979, pág. 54.

<sup>3</sup> «El actual equilibrio de la economía mundial depende en grado considerable de una corriente ininterrumpida de préstamos privados a los países no productores de petróleo (y a la Unión Soviética y Europa Oriental) en una escala nunca vista antes de 1974, y se vería puesto en duda por cualquier impedimento a esa corriente. Dicha corriente de préstamos es de interés también dentro del marco de la Comunidad, por cuanto una proporción considerable de los préstamos han sido hechos por bancos residentes en la CEE» Comisión de las Comunidades Europeas, *Annual Economic Review 1978-1979*, Bruselas, 1979, pág. 82.

Lo nuevo en la situación actual es que se abrigan dudas, a lo menos por dos razones, respecto a la capacidad del sistema bancario privado para hacer frente a las recientes dificultades de echar a circular excedentes financieros adicionales. Países que pedían préstamos en el pasado los están reduciendo considerablemente, debido a una prudente gestión de la deuda. Entre tanto, es probable que la corriente a corto plazo de fondos hacia el sistema bancario privado aumente considerablemente a raíz de los recientes reajustes de precio del petróleo. No sólo se ve amenazada la viabilidad de los bancos privados en esta situación de una oferta excesiva de fondos para préstamos, sino que, si no se encuentra un mecanismo eficaz para echar a circular de nuevo el exceso de liquidez, habrá una intensificación de la recesión global, la cual, entre otras cosas, exacerbará aun más las tendencias proteccionistas en el Norte.

La esencia de la solución consiste en canalizar esos fondos a través de un mecanismo apoyado por una garantía colectiva de la comunidad internacional hacia la más amplia gama posible de prestatarios en países en desarrollo, los cuales, de por sí, acaso no tendrían acceso al sistema bancario privado. El ímpetu expansionista así proporcionado por el Fondo Global haría más apropiado el ambiente internacional para una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, que discriminan contra las exportaciones de manufacturas del Sur y estorban la reestructuración de la industria en su distribución entre el Norte y el Sur.

La manera fundamental de proporcionar una garantía colectiva es mediante el mecanismo de un Fondo Global para el Estímulo de la Industria, con un capital pagado inicial<sup>4</sup> aportado por los países industrializados y los países en desarrollo para gastos iniciales, acompañado por un apreciable capital exigible (por ejemplo, de 90 a 95%), que constituiría en realidad un sistema de garantías limitadas conjuntas y distintas con cargo a las cuales el Fondo podría contraer préstamos en el mercado. Su funcionamiento a este respecto sería precisamente análogo al del Banco Mundial, que pide préstamos en los mercados de capital con cargo a su capital exigible del 90%, pero con dos diferencias importantes. En primer lugar, el monto total que reuniría el Fondo Global se utilizaría en préstamos para programas más bien que en préstamos para proyectos, de modo que podría seguir dándose el ímpetu necesario a la economía mundial de la misma manera como lo ha podido hacer la banca privada en los últimos años. Tales préstamos para programas se gastarían, por supuesto, en bienes industriales. En segundo lugar, se aplicará un elemento de subvención del interés a un máximo del 25% de las operaciones de préstamos del Fondo Global, de modo que pueda hacerse extensivo a los países menos adelantados y más gravemente afectados, cuyas circunstancias generales requieren una financiación en condiciones de favor. Un método de financiar este elemento de subvención consistiría en contribuciones de Gobiernos de países industrializados a una cuenta de subvención de intereses, evaluadas como una pequeña proporción del valor del aumento de las exportaciones industriales de estos países a los países en desarrollo, que se financiaran con cargo a recursos del Fondo.

<sup>4</sup> El capital pagado inicial fluctuará entre el 5 y el 10% de un capital exigible total del Fondo de 75 a 100.000 millones de dólares; suponiendo prudentemente que el total de préstamos no ha de superar al capital, la cuantía pagada tendría un límite inferior de 3.750 millones de dólares.

## *El consenso internacional*

En los aspectos fundamentales que quedan reseñados, el Fondo Global entra de lleno en un consenso internacional que se ha venido generando gradualmente desde hace más o menos un año, y que quedó aun más confirmado en la UNCTAD V<sup>5</sup> en Manila. La propuesta de un Fondo Global representa un mecanismo especial para poner en marcha lo que se ha denominado «la transferencia masiva de recursos», lo cual fue objeto de una resolución de consenso y ha recibido también el respaldo de altos funcionarios de instituciones internacionales.<sup>6</sup> El consenso alcanzado en la UNCTAD V sostenía que «transferencias considerablemente mayores de recursos a los países en desarrollo constituyen un factor indispensable para acelerar su ritmo de desarrollo y pueden ayudar a estimular la actividad económica global, sobre todo en una perspectiva de mediano a largo plazo». Especificaba, además, que las propuestas operacionales para tales transferencias debían formularse oportunamente para que los órganos correspondientes adoptasen decisiones, o bien antes del próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General o en esa ocasión, y tener presente la posibilidad de mecanismos de subvención de los intereses.

El consenso especificaba también un conjunto de directrices que habían de observarse en las propuestas para aumentar considerablemente las corrientes de recursos. Las propuestas debían:

- i) ser compatibles con las prioridades de desarrollo de los países en desarrollo y tener debidamente en cuenta su capacidad de servicio de la deuda a más largo plazo;
- ii) prestar especial atención a todos los países en desarrollo que dependen primordialmente de fondos en condiciones de favor para la financiación externa de su desarrollo, especialmente los menos adelantados entre los países en desarrollo;
- iii) obtener sus fondos en gran parte en los mercados financieros internacionales para fines de formulación y ejecución de proyectos y financiación de programas.<sup>7</sup>

La presente propuesta de un Fondo Global para el Estímulo de la Industria se refiere a los aspectos de financiación de programas, pues esta es la manera más rápida de obtener el estímulo global que se requiere; en la propuesta núm. 1 se ha elaborado un marco para el desarrollo de proyectos industriales (Organismo de Financiación Industrial Internacional).

El aspecto de la inflación debe encararse de frente al evaluar el consenso internacional respecto a las propuestas para las transferencias masivas de recursos. Este consenso fue resumido por el Sr. Jacques de Larosière, Director Gerente del FMI en su discurso ante la UNCTAD. Sostuvo que, en el caso de

<sup>5</sup> Resolución 129 (V), parte IV, UNCTAD, Manila, 1979.

<sup>6</sup> Véanse las declaraciones hechas por el Sr. Jacques de Larosière y el Sr. Jean Ripert en la UNCTAD V en Manila, 1979.

<sup>7</sup> Resolución 129 (V), *ibid.*

«países que están profundamente incrustados en el subdesarrollo», se necesitaban medidas que fuesen más allá de lo que prudentemente podía obtenerse a través del Fondo Monetario Internacional. A su juicio, en tales casos, «los ajustes de política interna no serían suficientes, incluso de estar apoyados por considerables créditos a mediano plazo», como los que se pueden obtener del FMI. Prosiguió: «En tales casos, los mecanismos monetarios no se deben utilizar solos, ya que hay el riesgo de que dejen de funcionar, o hagan que los miembros experimenten intolerables niveles de deflación. De lo que se trata es de la transferencia de mayores recursos reales.»

### *Composición y adopción de decisiones*

Los miembros fundadores del Fondo Global serían Gobiernos de países industrializados y países en desarrollo, correspondiendo a estos últimos un papel decisivo. Los préstamos para programas en escala considerable tendrían que ir acompañados de cierto grado de condicionalidad de las políticas y de planificación avanzada, que sería necesario para poner a los países en condiciones de realizar las transformaciones requeridas de sus estructuras económicas. La condicionalidad, tal como la ejercen las instituciones financieras multilaterales, parece acaso demasiado rígida desde el punto de vista de los países en desarrollo, con el resultado de que la obtención de préstamos de bancos privados en escala relativamente permisiva se ha convertido en una solución atractiva, hasta el punto de que a veces se dice que la financiación por la banca privada ha abdicado en absoluto de la responsabilidad de imponer condiciones. A fin de que la condicionalidad de las políticas resulte aceptable a los países en desarrollo, ha de ser aparente que en las estructuras normativas y de gestión del Fondo Global se ejerce una influencia decisiva de los países en desarrollo en la aprobación de préstamos. Desde el punto de vista de la obtención de dinero en los mercados de capital, y a los fines de establecer la reputación del Fondo en los mercados, se puede emplear el dispositivo de las mayorías calificadas de votos en la adopción de decisiones por el órgano normativo del Fondo. La condicionalidad, a nivel de los préstamos de países, que es inseparable de una gestión económica responsable, sólo puede ser aceptable si se observa, a través del medio del Fondo Global, que los países receptores están efectivamente adoptando una disciplina, al contar con una mayoría de sus representantes tanto en el órgano normativo como en niveles fundamentales de gestión. Los precedentes para una estructura de adopción de decisiones de este tipo existen ya en el caso del Fondo Internacional de Desarrollo de la Agricultura y del Fondo Común establecido con arreglo al Programa Integrado para los Productos Básicos, de la UNCTAD.

Los problemas técnicos que habrían de ser resueltos en un foro apropiado de negociación comprenden: estructura de capital y derechos de voto entre los países miembros; escala, distribución y condiciones de la financiación entre los miembros; relaciones entre el Fondo Global y los organismos internacionales, bancos centrales e instituciones financieras; y, en particular, un acuerdo respecto a la cuestión de la condicionalidad y su manera de aplicación.

## *Operaciones*

Aun contando con plenas garantías de sus Gobiernos miembros, pasaría algún tiempo antes que el Fondo pudiera establecer una reputación suficientemente elevada en los mercados de capital internacionales que le permitiera obtener su financiación en las condiciones más favorables. Sin embargo, es importante que los préstamos para programas comiencen con bastante rapidez en cantidades que contribuyan algo a contrapesar cualquier reducción de las corrientes financieras procedentes de bancos privados, ya se deba a renuencia de parte de los prestamistas o a prudencia de parte de los prestatarios.

En este período de transición de tres a cuatro años, un enfoque posible podría consistir en que la obtención de préstamos se desarrollase en condiciones negociadas con países dotados de grandes reservas. Por consiguiente, podría ser necesario que aproximadamente la mitad de los recursos que requiera el Fondo Global durante este período se adquieran a base de préstamos negociados con países dotados de excedente de capital, ya sean industrializados o en desarrollo. A este respecto, se prevé que los países en desarrollo con exceso de capital podrían comprometerse a efectuar adquisiciones negociadas de emisiones de bonos durante el período de transición, y que otros países dotados de grandes reservas asumieran compromisos semejantes. Si pudiera convenirse en tales arreglos de financiación de préstamos durante el período de transición, se prevé que el Fondo global podría obtener con bastante rapidez el resto de sus necesidades de recursos en los mercados de capital internacionales. Se prevé que, al finalizar el período de transición, el Fondo Global obtendría todos sus préstamos de dichos mercados.

Cabe observar que la puesta en práctica se facilitaría si países en desarrollo cuyos nombres son bien conocidos en los mercados de capital internacionales se asociaran con el Fondo Global desde el comienzo de éste, mediante su participación en un sistema de garantías limitadas conjuntas y distintas. De esta manera, el Fondo Global podría comenzar a base únicamente de países interesados; en otras palabras, esta fase funcionaría precisamente de la manera prevista en la propuesta mexicana\*, sin el desembolso formalizado de suscripciones de capital. En una etapa posterior, el Fondo Global podría negociarse sobre una base más amplia.

Este período de transición puede ayudar a los países industrializados a poner en marcha medidas de reajuste/redespliegue estructural que se aplicarían a mediano plazo paralelamente al avance de la recuperación económica. En el contexto de la repercusión expansionaria del Fondo, también les sería más fácil aceptar aumentos graduales de sus importaciones de manufacturas de países en desarrollo.

La ONUDI pide a la Conferencia General que apruebe el establecimiento de un Fondo Global para el Estímulo de la Industria y que designe una entidad apropiada que inicie negociaciones con países miembros, organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales y regionales a los fines de establecer dicho Fondo.

---

\* La propuesta mexicana presentada al Comité Interino del Comité Conjunto Banco Mundial/FMI para el Desarrollo, Ciudad de México, mayo-junio 1978.

## 2.3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE EMPRESAS INDUSTRIALES

### 2.3.1 Problemas y conceptos nuevos

La inversión extranjera directa es una forma convencional de interacción Norte/Sur, la cual ha ofrecido a los países en desarrollo una forma combinada conveniente y útil de transferencias de recursos a fin de iniciar y secundar el proceso de industrialización. Supone el control efectivo de empresas ubicadas en un país por residentes de otro país. Para fines de definición, el «control efectivo» se deduce de la propiedad de por lo menos el 25% de las acciones con derecho a voto por una entidad organizada por residentes del país extranjero. Este concepto, que prevalece principalmente para fines de evaluación y estadística, no capta plenamente las evoluciones de las relaciones internacionales entre empresas en lo que se refiere a inversiones.

Las relaciones entre empresas varían actualmente a través de una gama que abarca la vinculación propiedad/filial hasta métodos de control indirecto establecidos más recientemente. Un aspecto característico de las nuevas formas de relación entre empresas es que el componente de capital (posesión de acciones por la entidad extranjera controladora) está dando lugar cada vez más a arreglos no relacionados con el capital, estipulados sobre una base contractual, en tanto que el control es ejercido por la empresa extranjera mediante instrumentos de influencia ajenos al marco de la sociedad. Por ejemplo, el control de capital se está sustituyendo por la influencia mediante al empleo de préstamos y créditos de proveedores, y la dependencia entre sociedades de la filial respecto a la empresa matriz se está sustituyendo por el control ejercido mediante contratos de gestión, acuerdos de asistencia técnica y contratos de participación en la producción y prestación de servicios. Aun si falta un control jurídico formal, la influencia de una empresa sobre otra puede ejercerse ahora mediante una combinación de acuerdos contractuales, un mayor poder de negociación o el acceso a mejores sistemas de información.

Dada tal evolución, la atención exclusiva a los conceptos tradicionales de inversión extranjera directa en las políticas sobre inversión extranjera resulta insuficiente. La eficacia de las formulaciones de políticas conforme a líneas tradicionales se vería ahora menguada, por cuanto no abarcan toda la gama de las actuales relaciones internacionales entre empresas. Tales relaciones se agruparían más correctamente bajo el concepto de *cooperación internacional entre empresas industriales*, a fin de abarcar la gama más amplia posible de actividades.

La cooperación internacional entre empresas industriales comprende todas las formas de interacción industrial a largo plazo entre una empresa de un país en desarrollo y una empresa extranjera, con actividades recíprocas paralelas. En esta interacción iría explícita la institucionalización de una comunidad de intereses en un proyecto determinado, junto con la existencia de un interés permanente en la cooperación. Tal cooperación permite la inclusión de las relaciones Este/Oeste y Este/Sur en el examen de la interacción industrial. En

estos casos, falta en la mayoría de los casos la inversión extranjera directa convencional mediante filiales pertenecientes por completo a la empresa matriz, pero existe una cooperación a largo plazo funcionalmente comparable mediante la entrega de plantas industriales contra un pago en términos del producto resultante.

Además, ha de tenerse en cuenta otra importante novedad en la estructura de la interacción industrial: la modificación de las transacciones comerciales Norte/Sur (por ejemplo, compras de equipo). Las formas convencionales de vender equipo y tecnología industriales se han ampliado de modo que incluyen la asistencia técnica, el diseño de complejos industriales, la ingeniería civil y otros tipos de relaciones a largo plazo. Esto ha quedado de manifiesto en las relaciones Este/Oeste, en que se han concebido formas de cooperación industrial (por ejemplo, suministro de tecnología y de plantas completas a cambio del producto) para cumplir funciones cooperativas que, de otra manera, requerirían una inversión en el capital; las transacciones comerciales y las transacciones de inversión o de cuasi-inversión han tendido, pues, a converger.

En suma, ya no existe un tipo único de interacción industrial entre países. En cambio, hay un proceso en que pueden encontrarse nuevos elementos y combinaciones. Este proceso puede llevar a la aparición de nuevos tipos de relaciones entre empresas, que combinen algunos elementos de la relación entre sociedades y de la relación de inversión con otros derivados de las transacciones comerciales (por ejemplo, las garantías de funcionamiento).

A base de esta percepción, tres grandes cuestiones determinan las zonas de problema que afectan a los nuevos «mecanismos y métodos» requeridos para desarrollar la cooperación internacional entre empresas industriales con miras al futuro.

El primer conjunto de cuestiones se refiere a los papeles y responsabilidades de los participantes en tal actividad. Los participantes, como tales, son empresas de países industrializados (sean del Norte o de los países socialistas), así como los Gobiernos de los países de origen de estas empresas y los Gobiernos y empresas de los países en desarrollo que las acogen. Si se pretende que la cooperación internacional entre empresas industriales contribuya de manera creciente y continua a satisfacer las necesidades de desarrollo, resulta críticamente importante la noción de interdependencia entre estos participantes.

En segundo lugar está la importancia que se atribuye a cada participante en la formulación de políticas nacionales e internacionales para la cooperación. Hasta ahora, los participantes extranjeros han podido ejercer considerable poder sobre los países en desarrollo. En especial, las sociedades transnacionales han logrado una medida de poder comercial y político que abre posibilidades de que apliquen directrices de negocios que a veces no se ajusten a los intereses de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, las empresas de los países en desarrollo, sean públicas o privadas, rara vez pueden captar una proporción considerable de los negocios a los niveles nacional, regional o internacional. Por consiguiente, habría que diseñar mecanismos para incrementar el rendimiento de empresas basadas tanto en países industrializados como en países en desarrollo, de modo que estén en mejores condiciones para apoyar las estrategias de desarrollo escogidas por estos últimos. Ello significa que habrá

que mantener un control deliberado entre medidas de control y medidas de promoción en los mecanismos de cooperación internacional.

Por último, los mecanismos tendrán que penetrar hasta el nivel de empresa. Los mecanismos de cooperación internacional presentados aquí tratan de estabilizar estas diferentes formas de cooperación, y posiblemente establezcan cierto apoyo institucional para reforzar relaciones contractuales apropiadas.

Estas amplias cuestiones de política están directamente relacionadas con los supuestos en que se basan las propuestas aquí formuladas. Concretamente:

i) Es necesario promover la corresponsabilidad de los participantes que actúan en la cooperación a nivel de empresa para el desarrollo.

ii) Los objetivos operacionales de cooperación deben comprender la actividad para el desarrollo, por una parte, y la estabilidad de las relaciones, por otra. La actividad y la estabilidad son aspectos complementarios, ya que si no se actúa de conformidad con las necesidades de un país en desarrollo determinado, ello pondrá en peligro la estabilidad de las relaciones económicas. A la inversa, la estabilidad de las relaciones contractuales puede servir por sí misma de estímulo para actuar a un nivel aceptable.

iii) Los resultados de la cooperación pueden mejorarse si se consideran diferentes formas posibles de cooperación. Los objetivos de la cooperación pueden buscarse asimismo mediante instrumentos que faciliten la cooperación entre empresas de países industrializados y de países en desarrollo, así como la cooperación internacional. Ejemplos de lo primero serían acuerdos contractuales modelo, asistencia en la negociación, formas de organización estructuradas corporativamente, etc. En este último caso, pueden utilizarse los acuerdos intergubernamentales y las actividades emprendidas por organizaciones internacionales para dirigir los aspectos institucionales o de actitudes de la cooperación industrial internacional, o influir sobre los mismos.

#### *Nuevas formas de relaciones jurídicas y contractuales*

La mejor forma de promover a largo plazo una institucionalización de comunidades de interés de manera justa y aceptable para ambas partes es la transformación del actual marco jurídico internacional en uno nuevo, estructuralmente revisado, que sea más equilibrado y aceptable para todos los participantes. Esta transformación sólo puede lograrse mediante un largo proceso que culmine en un nuevo derecho internacional para el desarrollo industrial.

Las prácticas reiteradas de las instituciones y la amplia aceptación de dispositivos modelo puede permitir, por último, la compilación de un cuerpo de derecho internacional aplicable a la cooperación entre empresas industriales. Muchas transacciones separadas que actualmente se negocian por las partes interesadas pueden ser gradualmente regularizadas y sometidas a un trato normalizado. De esta manera, el cuerpo de derecho que se ha de constituir adquirirá un aspecto dinámico, ya que dará una nueva dirección a las transacciones de manera que se atiendan mejor los objetivos comunes de los interesados.

Ya se examinó más arriba la necesidad de una mayor flexibilidad en las relaciones contractuales, unida a una mayor estabilidad. Aumentarían las posibilidades de satisfacer estas necesidades si se contase con reglas y procedimientos comúnmente aceptados para la adaptación de contratos y la solución de controversias. A esto contribuiría también una participación directa de los Gobiernos interesados. Tal corresponsabilidad podría alcanzarse mediante una utilización ampliada y mejorada de los acuerdos intergubernamentales, tanto a nivel del marco general como a nivel del proyecto.

Una vez establecidos el marco institucional y los instrumentos para constituir nuevas formas contractuales de cooperación, éstos pueden expandirse gradualmente en varias direcciones. Ejemplos de esferas en que ello podría hacerse son el seguro de la inversión, las garantías de la inversión regional, los métodos para ampliar las garantías de funcionamiento y el correspondiente seguro contra riesgos, la armonización de los incentivos a la inversión, etc.

Paralelamente a estas actividades ha de proseguir la labor de robustecer la capacidad de negociación de los países en desarrollo, tanto proporcionándoles asistencia para la negociación técnica como ofreciendo nuevas opciones a la cooperación entre empresas, por ejemplo, una mayor participación de inversionistas pequeños y medianos.

### **2.3.2 Propuesta núm. 3: Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial** (Interdependencia global)

Se propone que la comunidad internacional considere el establecimiento de una *Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial*. La cooperación industrial internacional se efectúa actualmente conforme a reglas, principios y conceptos jurídicos combinados en lo que puede denominarse «derecho económico internacional». Este derecho tiene sus raíces en las transacciones comerciales y económicas bilaterales y multilaterales entre países industrializados, y está muy inclinado hacia la protección de los intereses de los países exportadores de capital y de tecnología. Tiene una repercusión considerable, aunque a menudo indirecta, en las negociaciones entre países en desarrollo e inversionistas extranjeros. Es preciso modificar esta índole defensiva del derecho económico internacional. Hace falta un marco jurídico activo y dinámico que haga una contribución más positiva a la industrialización del Tercer Mundo. El nuevo sistema de derecho internacional para el desarrollo industrial podría, pues, suministrar la dimensión jurídica del NOEI.

#### *Antecedentes*

Los países en desarrollo poseen actualmente escaso potencial para desarrollar, coordinar y, sobre todo, propugnar sus conceptos jurídicos distintos, debido a: a) falta de instituciones que correspondan a las poderosas y bien

establecidas de los países industrializados, b) dependencia en cuestiones de enseñanza y académicas y c) falta de mecanismos de comunicación y de formación de opinión. Por esos motivos, debería asignarse a un órgano internacional la tarea de suministrar conceptos jurídicos distintos, analizar y difundir la información pertinente sobre la práctica internacional de los contratos industriales, y ayudar a preparar pautas, contratos modelo, términos uniformes y convenciones multilaterales. Entre las instituciones que actualmente existen, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) desempeña una tarea conexas, aunque orientada sobre todo a la unificación del derecho comercial.

### *Operaciones*

La propuesta Comisión se compondría de expertos de alto nivel en derecho internacional para el desarrollo industrial. Se reuniría periódicamente para supervisar, evaluar y dirigir las actividades jurídicas esbozadas en esta sección. Una pequeña secretaría secundaria a la Comisión en sus funciones y mantendría la coordinación con organizaciones internacionales competentes. Sus funciones serían primordialmente:

- Formular un sistema de derecho internacional para el desarrollo industrial.
- Diseñar, en cooperación con órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, pautas de contrato, contratos modelo y manuales que abarquen temas tales como contratos llave en mano, arreglos de compensación y de adquisición de la producción de la empresa que reciba asistencia, contratos de inversión para la coproducción, convenios intergubernamentales.
- Proporcionar asistencia en sus negociaciones a países en desarrollo en materias relativas a cooperación industrial internacional.
- Preparar y coordinar propuestas para la armonización del derecho industrial.
- Organizar cursos prácticos y seminarios para la capacitación de expertos jurídicos de países en desarrollo. En esto sería sumamente útil la cooperación con el sistema universitario de las Naciones Unidas y con el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR). La capacitación prestaría especial atención a la negociación de contratos.

La propuesta Comisión y su secretaría podrían funcionar como órgano supervisor principal de un programa para generar tecnología de negociaciones y nuevos mecanismos contractuales para la cooperación entre empresas industriales.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que haga suya la propuesta y designe una entidad que inicie las deliberaciones con organismos de las Naciones Unidas a los fines de establecer dicha Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial.

### **2.3.3 Propuesta núm. 4: Sistema para la solución de conflictos industriales (Interdependencia global)**

Actualmente, la búsqueda de una solución preventiva eficaz de conflictos está cargada de controversias entre los países en desarrollo y las sociedades transnacionales. Estas, y sus países de origen, insisten en sus propias leyes y jurisdicción nacionales, respectivamente, en el arbitraje internacional y en principios jurídicos derivados del derecho internacional tradicional. Los mecanismos institucionales internacionales utilizados a este respecto son, sobre todo, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y el tribunal de arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio.

Muchas controversias comerciales internacionales, inclusive las relativas a inversiones, se remiten al tribunal de arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio, la cual recientemente ha introducido mecanismos para la adaptación de contratos y el suministro de asesoramiento técnico. Existen muchos otros mecanismos de arbitraje internacional, sobre todo dentro del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) y en las relaciones CAEM/Oeste, que reposan en centros de arbitraje nacionales y regionales. Estos han servido de modelo para la presente propuesta.

La insistencia de los inversionistas y de los países industrializados en el arbitraje internacional ha encontrado una firme y creciente resistencia de parte de los países en desarrollo. La renuencia de los países latinoamericanos, basada en la Doctrina Calvo, compartida ahora por algunos otros países en desarrollo. A fin de mantener la sensibilidad a tales reservas, y, sin embargo, satisfacer las necesidades de arbitraje satisfactorio, se propone un sistema de tres niveles, que los países en desarrollo utilizarán como les parezca factible.

#### *Organización*

Se propone un sistema regionalmente descentralizado de solución de conflictos, que vincularía los centros de arbitraje nacionales y regionales al nivel global para fines de coordinación y supervisión y para el suministro de asistencia técnica.

#### *Centros de arbitraje nacionales*

Para muchos países huéspedes, sólo es aceptable el arbitraje nacional. Deben estimularse los esfuerzos para que tales centros de arbitraje se hagan suficientemente expertos y experimentados, de modo que resulten aceptables para las empresas extranjeras. Cierta número de países y organizaciones de arbitraje ya están proporcionando asistencia técnica para establecer centros de arbitraje nacionales en países en desarrollo, sea mediante asesoramiento de expertos para casos especiales, acuerdos de cooperación, o participación en los respectivos órganos de arbitraje internacionales. La asistencia propuesta debiera permitir a los centros de arbitraje nacionales tratar conflictos ocasionados por diferencias en la interpretación de reclamaciones contractuales respecto a falta de cumplimiento, adaptación de contrato y cuestiones técnicas.

### *Centros de arbitraje regionales*

Los centros de arbitraje regionales podrían ser un foro para articular conceptos de los países en desarrollo que fuesen aceptables para todas las partes en un conflicto. Los centros de arbitraje regionales podrían estar agregados a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, a fin de darles mayor importancia y distinguirlos de las instituciones existentes. Estos centros podrían aplicar las reglas de procedimiento del UNCITRAL en forma modificada. Podrían proporcionar dispositivos para adaptación de contratos, asesoramiento técnico y comprobación de hechos, y audiencias de conciliación y sumarias.

### *Centro internacional*

En la cúspide, un centro del sistema global de solución de conflictos industriales estaría encargado de coordinar la asistencia técnica que se prestaría a los centros de arbitraje nacionales y regionales. Mediante coordinación y participación en la información, vincularía el arbitraje con los diversos programas jurídicos a escala global. Como organización de tipo general, no participaría en el arbitraje mismo, pero apoyaría a los centros de arbitraje nacionales y regionales con asesoramiento, asistencia, conocimientos técnicos e información.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que haga suya la propuesta y designe una entidad que inicie negociaciones con organizaciones internacionales, nacionales y regionales apropiadas a los fines de desarrollar el Sistema para la solución de conflictos industriales.

## **2.4 CORRIENTES INTERNACIONALES DE TECNOLOGÍA**

### **2.4.1 Problemas y conceptos nuevos**

La transformación industrial depende críticamente de la índole y velocidad de las modificaciones de la tecnología. Durante el último decenio, muchos países en desarrollo de diferentes tamaños, perspectivas políticas y niveles de desarrollo han expresado preocupación creciente por los problemas que acompañan al mejoramiento de sus capacidades tecnológicas. Aspectos amplios que concentran su atención se refieren a ciertas dificultades para adquirir y controlar tecnologías, así como para producir tecnologías autóctonas que satisfagan las necesidades económicas y sociales de los países en desarrollo.

Es preciso mencionar las dificultades intrínsecas de generalizar respecto a los problemas en materia de tecnología, ya que tienen influencia directa sobre la índole y el contenido de las propuestas aquí presentadas. En primer lugar, en cuanto conocimiento aplicado de procesos de producción, la tecnología abarca un conjunto inmenso y heterogéneo de temas, que cruzan las líneas entre sectores de producción y tienen que ver con las capacidades acumuladas en las economías y entre éstas. Hablar de «tecnología» como una abstracción puede

ocultar más de lo que revela. En segundo lugar, los agentes de la modificación y aplicación de tecnología industrial son variados, desde científicos teóricos hasta trabajadores de taller. Cada uno se mueve en esferas distintas de actividad, definidas por principios de motivación y características funcionales también distintas. En tercer lugar, los métodos y las ideas que se encuentran detrás de la difusión de tecnologías son variados; algunas tecnologías se pueden utilizar simplemente porque son las más familiares disponibles, otras únicamente a base de cálculos de utilidad, y otras más por criterios no comerciales, de bien público o de bienestar social.

Hasta ahora, la mayor parte de la innovación tecnológica ha ocurrido gracias a las actividades dispersas de estos agentes de modificación tecnológica, que actúan por los diferentes principios de motivación señalados. La distribución de capacidades tecnológicas entre las naciones es tal, que la tecnología ha llegado a desempeñar un papel de instrumento de poder en el sistema económico internacional.

Las políticas de los países en desarrollo con respecto a la tecnología no pueden ser fútiles o neutras; han de reconocer que la tecnología sólo realizará su promesa no cumplida cuando los grupos que desean utilizarla tengan un concepto claro del motivo por el cual la utilizan y de los fines que esperan alcanzar. Sólo dentro de tal contexto puede la tecnología contribuir a una forma de industrialización capaz de ayudar a mitigar la pobreza y, al mismo tiempo, de proporcionar oportunidades para una mayor participación de los seres humanos en los procesos de decisión que afectan a sus vidas.

En muchos países en desarrollo, los Gobiernos están tratando de lograr que algunas opciones tecnológicas se eleven, de criterios para cálculos de utilidad a nivel de empresa, a los de objetivos sociales y aspectos de bienestar más amplios. En esos países ya se ha acumulado un volumen considerable de conocimientos en la adopción de decisiones, por el sector público y el sector privado, para seleccionar, adquirir y generar tecnologías. En apoyo de los esfuerzos nacionales para la solución de problemas, organizaciones internacionales tales como la UNCTAD, la OIT, el Banco Mundial y la propia ONUDI han iniciado programas para identificar problemas y sugerir soluciones que eleven las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo.

Al nivel más fundamental, se han identificado dos conjuntos de problemas. El primero se refiere a la adquisición y creación de tecnologías por los países en desarrollo, y el segundo a la difusión de las mismas. Vistos a la luz de los objetivos de desarrollo, los problemas de adquisición tienen que ver con los costos monetarios y no monetarios de la adquisición, resultantes de los grados de imperfección de los mercados de tecnología y del consiguiente poder que disfrutaban en el mercado los tenedores de tecnología en el sistema internacional contemporáneo. Los países en desarrollo a menudo han adquirido técnicas que no son compatibles con sus dotaciones de factores. Con frecuencia, las tecnologías adquiridas no han estado orientadas a la satisfacción de sus necesidades fundamentales, porque éstas no se expresan en términos de demanda efectiva en el mercado, dados los perfiles de distribución del ingreso en los países en desarrollo. Las crecientes restricciones energéticas globales han añadido una nueva dimensión, como se indicó en el capítulo 1, lo que da lugar a

una evolución internacional en el sistema económico que habrá de crear la necesidad de tecnologías nuevas y de menor densidad de energía.

En cuanto al segundo conjunto de problemas, los relativos a la difusión de la tecnología, la elevación de las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo supone un avance de sus medios de acción desde: a) la asimilación y b) la modificación hacia c) la reproducción de las tecnologías importadas. Dos etapas más, las de d) creación tecnológica y e) exportación de tecnología, entrañan las aptitudes de construcción, consultoría, financiación y comercialización que circundan el proceso de producción fundamental. La preocupación predominante de los países en desarrollo tiene que ver con las tres primeras etapas, pero hay motivos para suponer que un número creciente de ellos entrará a participar cada vez más en los aspectos ulteriores del desarrollo tecnológico, ya que hacen hincapié en la autosuficiencia tecnológica.

Las propuestas presentadas aquí se orientan hacia la asistencia para el logro de cierto grado de autosuficiencia tecnológica en los países en desarrollo. Ha quedado ampliamente reconocido que hay fuerte justificación para la planificación y el control de las corrientes de tecnología. Sin embargo, como hay una enorme concentración de capacidades tecnológicas globales en unos pocos países industrializados, no puede haber otra solución para los países en desarrollo, en el futuro predecible, que obtener su know-how industrial de los países industrializados. La «autosuficiencia tecnológica» tiene que ver, pues, no sólo con la asimilación, adaptación y perfeccionamiento de la tecnología importada, sino también con la creación de capacidades locales de investigación y desarrollo que puedan generar productos y procesos apropiados a las necesidades internas, recursos y niveles de ingreso de estos países. Lo último es sin duda importante, y llega a ser posible después de un periodo de aprendizaje dedicado a asimilar la tecnología importada, periodo durante el cual es fundamental evitar o limitar los peores efectos de la tecnología importada sobre la estructura industrial, la economía y la sociedad del país, canalizando su utilización (enclaves protectores), separándola de los elementos de control extranjero, y empleándola como instrumento para mejorar la capacidad local. Entre sus efectos negativos debe mencionarse los costos directos de las importaciones de tecnología, tales como los pagos por concepto de patentes, licencias, regalías y otros servicios, y la falta de vinculaciones entre las empresas locales y las instituciones nacionales de investigación, con el consiguiente desinterés por la innovación local, y el desestímulo de ésta.

El objetivo de la autosuficiencia tecnológica significa maximizar la opción mediante un mayor conocimiento y capacidad, desarrollando las aptitudes de evaluación, que permitan selecciones apropiadas de técnicas; las aptitudes de negociación, que den lugar a mejores condiciones para las importaciones de tecnología; las aptitudes de investigación y desarrollo, que pongan a las empresas en condiciones de extraer la tecnología necesaria de un «paquete», adquirir componentes de proveedores de menor costo, desarrollar por sí mismas elementos del «paquete» o ampliar la tecnología a fin de diversificar las líneas de productos. La selección básica se refiere, evidentemente, a la naturaleza del producto (lo que se va a producir); la cual, mediante la formulación de especificaciones detalladas del producto, encierra en estrechos límites la gama

de selección con respecto a la fuente o al proveedor de tecnología (la manera como se ha de adquirir ésta).

Dados tales objetivos, las principales propuestas presentadas tienden a:

- i) Ayudar a los países en desarrollo a adquirir tecnología, ampliar la gama de opciones y apoyar su capacidad para generar tecnología.
- ii) Coordinar y concentrar los esfuerzos dispersos ya existentes para resolver ciertos problemas de adquisición y generación de tecnología ajustada a las necesidades del desarrollo.
- iii) Promover la autosuficiencia tecnológica posibilitando intercambios de aptitudes y experiencias entre países en desarrollo, así como transferencias apropiadas desde los países industrializados.

#### **2.4.2 Propuesta n.º 5: Instituto Internacional de Tecnología Industrial (Autosuficiencia colectiva)**

El rasgo más evidente del actual ambiente tecnológico industrial, para los países en desarrollo, es la dispersión de las fuentes de innovación así como su aplicación en la producción industrial principalmente a través del mercado. Gran número de entidades tienen que ver con la selección, generación, absorción, adaptación y difusión de tecnologías. Se trata sobre todo de empresas privadas, junto con unas pocas corporaciones del sector público, institutos de investigación y departamentos estatales de coordinación, que tienen una ubicación nacional o regional. En consecuencia, no existe *un* órgano internacional de tecnología industrial que se ocupe de los países en desarrollo.<sup>9</sup> La fuente principal de tecnología industrial son las sociedades transnacionales basadas en el Norte, de las cuales los países en desarrollo pueden adquirir tecnologías incorporadas en el equipo, combinadas con la inversión extranjera directa, o sueltas. Esta dispersión significa que las principales funciones indicadas a continuación no se atienden de ninguna manera sistemática; los Gobiernos y las empresas de los países en desarrollo necesitan un punto focal.

#### *Objetivos*

El Instituto propuesto llenaría la necesidad de un punto focal para los Gobiernos y empresas de países en desarrollo que tratan de mejorar sus tecnologías industriales. No le correspondería iniciar o aplicar el desarrollo tecnológico, sino que prestaría los servicios siguientes:

- a) *Vigilancia y suministro de información* respecto a los plazos y condiciones para la adquisición de tecnologías disponibles; modificaciones a las tecnologías importadas, nuevos adelantos tecnológicos en los países en desarrollo y en los industrializados, y esfuerzos de investigación que emprendan los países en desarrollo, sobre todo en la generación de una tecnología que permita

<sup>9</sup> La UNCTAD, la OIT, el Banco Mundial y la ONUDI, entre otros, tienen actualmente programas relativos a la transferencia de tecnología.

ahorrar energía, y la apropiada a la dotación de recursos y necesidades de estos países.

b) *Financiación para catalizar los esfuerzos de investigación en marcha y nuevos* mediante fondos complementarios (capital germinal), para organizar el intercambio de experiencias y ayudar a la diseminación y difusión de las tecnologías comprobadas a través de los conductos comerciales y públicos. El estímulo de las corrientes de tecnología entre países en desarrollo sería de especial interés.

c) *Evaluación y clasificación* de prioridades en los esfuerzos de investigación, señalando los peligros de la duplicación y procurando la concentración mínima que se requiere para una aplicación eficaz.

Tres corrientes principales de tecnología industrial serían de interés para el Instituto Internacional de Tecnología Industrial:

i) *Tecnologías centrales, modernas, importadas de los países industrializados*. Estas constituyen el grueso de la tecnología industrial, y se adquieren sobre todo en condiciones comerciales. El problema radica en la selección de fuentes y procesos, la adquisición en las condiciones más favorables, la transferencia y difusión entre usuarios nacionales, la absorción, la adaptación, la reproducción y la exportación. Lo que se necesita es proporcionar a los planificadores estatales de tecnología información sobre varias posibles fuentes y condiciones, identificar a las empresas de países en desarrollo que hayan tenido más éxito en aislar estas tecnologías y modificar/adaptar las mismas a las condiciones locales, identificar los factores que hayan contribuido a su éxito, estudiar su transferibilidad a otros países en desarrollo, y facilitar su transferencia y exportación. Los obstáculos concretos a la transferencia y exportación de tecnología del Sur pueden ser identificados también por el Instituto, el cual podrá iniciar propuestas para su eliminación más bien que emprender por sí mismo medidas correctivas.

ii) *Tecnologías nuevas y modernas producidas en el Sur*. Estas tecnologías, producidas sobre todo por corporaciones públicas e instituciones de investigación, satisfacen necesidades locales y utilizan recursos locales (por ejemplo, adiciones a la nutrición, fármacos tropicales, motores que funcionan con alcohol). El Instituto ayudaría a robustecer estos esfuerzos con su apoyo financiero y los insumos científicos de otros países.

iii) *Tecnologías nuevas intermedias y de pequeña escala generadas en el Sur*. Estas surgirían de las investigaciones emprendidas a) en forma totalmente nueva por órganos de base nacional y regional y dotados de sus propios talleres e instalaciones de ensayo y producción (por ejemplo, Las Gaviotas, en Colombia, y el Centro Regional de Transferencia de Tecnología de Bangalore, en la India) y b) a base de aptitudes y tecnologías tradicionales para aumentar la productividad de éstas. Las esferas abarcadas por los puntos a) y b) estarían orientadas básicamente hacia las necesidades de consumo de los grupos de bajos ingresos en las ciudades y zonas rurales (por ejemplo, utensilios y fuentes de energía para cocinar, muebles, materiales de construcción), así como herramientas sencillas para cultivo y regadío, tejidos, carpintería, herrería, trabajo en

cuero, fabricación de ladrillos, etc. El Instituto acometería fundamentalmente el mismo conjunto de actividades que las señaladas en el punto ii), esto es financiación complementaria, insumos técnicos, organización de intercambio de experiencia, creación de canales de difusión y distribución, y coordinación de esfuerzos para evitar la duplicación y elevar la concentración.

El Instituto procuraría buscar y promover la aplicación de tecnologías en las esferas siguientes:

1) *Energía*

Deben hacerse esfuerzos por encontrar sustitutos a los combustibles fósiles e investigar su aplicabilidad en países en desarrollo, por ejemplo, pequeñas plantas hidroeléctricas, energía solar, plantas de biogás. Deben buscarse y promoverse procesos de producción que combinen la energía humana y la energía mecánica de tal manera que se obtenga un ahorro neto en los insumos de combustible fósil.

2) *Satisfacción de necesidades humanas*

Deben emprenderse actividades coordinadas con otras instituciones para el aprovechamiento de materiales de construcción localmente disponibles, adiciones a la nutrición, fármacos y sistemas de cuidado de la salud, comunicaciones públicas (por ejemplo, sistemas audiovisuales), que sean más apropiados a las necesidades e ingresos de los habitantes de los países en desarrollo, sobre todo de los residentes en zonas no metropolitanas.

3) *Tecnología relacionada con la agricultura*

Podría considerarse el desarrollo de métodos que ahorren energía en el cultivo, riego y lucha contra plagas, así como la producción de fertilizantes a base en gran parte de materia orgánica.

4) *Extracción y elaboración de minerales*

Tecnologías para la extracción y elaboración de minerales que sean apropiadas especialmente para países con una dotación más pequeña de recursos y tengan en cuenta la necesidad de adoptar métodos que ahorren energía en la extracción y elaboración.

### *Organización*

Los conceptos básicos de esta propuesta han sido señalados en muchos otros foros. Lo que es importante, sin embargo, es la función coordinadora especial que el Instituto desempeñaría en el estímulo de la innovación tecnológica.

Dada su función de servicio, el Instituto tendría que actuar como un órgano autónomo sin fines de lucro, que podría estar afiliado al sistema de organismos especializados de las Naciones Unidas. Actuaría a pedido de Gobiernos de países en desarrollo, corporaciones del sector público, empresas privadas y una amplia variedad de organizaciones no gubernamentales, inclusive centros de investigación, organizaciones benéficas y cooperativas de productores y consu-

midores de países en desarrollo. Cobraría honorarios por algunos de sus servicios (por ejemplo, suministro de información sobre actividades relacionadas con las corrientes comerciales de tecnología) a fin de proporcionar gratuitamente otros servicios (por ejemplo, generación y perfeccionamiento de tecnologías «a nivel de aldea»).

Como el Instituto no ha de poseer un numeroso personal propio, utilizará los agentes de innovación tecnológica en el Sur de la manera siguiente, en lo que se refiere a las tres corrientes de tecnología de que se trata:

- i) Para las tecnologías importadas del Norte, el Instituto podría auspiciar órganos consultivos no rígidos de capataces, ingenieros y personal de gestión de empresas productivas, para facilitar intercambios de experiencia entre países en desarrollo con respecto a innovación tecnológica en determinados sectores industriales.
- ii) Para las tecnologías basadas en el Sur, se buscaría asistencia de expertos sobre todo de entre representantes de los ministerios de industria de países en desarrollo, corporaciones públicas y privadas, institutos de investigación y departamentos de coordinación de ciencia y tecnología.
- iii) Las tecnologías intermedias exigirían la organización más flexible, a base de viajes de estudios e intercambios de personal calificado, ligeramente complementados por representantes de centros e institutos no gubernamentales (tal como el Grupo de Desarrollo de Tecnología Intermedia, de Londres).

A fin de coordinar las tres direcciones de las actividades del Instituto, estimular la interacción entre sus actividades y fijar prioridades globales, se establecería un Consejo Directivo compuesto en forma rotativa por miembros de los países en desarrollo (divididos entre Gobiernos, empresas privadas y científicos/ingenieros en calidad independiente que sería secundado por una pequeña oficina de evaluación que aprovecharía las actividades de vigilancia del Instituto.

La financiación se dejaría tan flexible como fuera posible, con la opción de absorber fondos fiduciarios para proyectos concretos, contribuciones de organizaciones internacionales, insumos gubernamentales bilaterales y donaciones voluntarias privadas, fuera de los honorarios cobrados por algunos de los servicios del Instituto.

El enlace con otras entidades nacionales e internacionales dedicadas a actividades semejantes es absolutamente fundamental para la eficacia del Instituto. Por ejemplo, en la tercera corriente de tecnologías, el Instituto colaboraría estrechamente con el Appropriate Technology Institute, recientemente establecido en los Estados Unidos. Para sus funciones de vigilancia, se atendería mucho a los servicios del Banco de Información Industrial y Tecnológica y del Programa de Intercambio de Información Tecnológica, de la ONUDI.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que haga suya la propuesta de establecer un Instituto Internacional de Tecnología Industrial y

designe una entidad que inicie las gestiones apropiadas con organizaciones internacionales, nacionales y regionales a los fines de negociar y establecer dicho Instituto.

### **2.4.3 Propuesta núm. 6: Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología** (Autosuficiencia colectiva)

Un problema clave para los países en desarrollo en la formulación de una estrategia para la adquisición de tecnología, es el llegar a contar con el necesario know-how respecto a las modalidades de la transferencia tecnológica. Ese know-how abarca, en parte, la reunión y organización de disponibilidades de tecnología, la información sobre preferencias de otros países en desarrollo en materia de tecnología y las bases de negociación con los proveedores de tecnología. La índole de la adquisición de tecnología es tal, por consiguiente, que las transacciones en los mercados tecnológicos requieren considerables aptitudes. A fin de que los países en desarrollo economícen en las aptitudes que requiere la reunión de información pertinente y la negociación, se propone que se establezca un *Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología*. En esta esfera, organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas ya han presentado propuestas e iniciativas en los últimos años, pero éstas se han quedado en su mayor parte a nivel de recomendaciones. Aún están por tomar medidas institucionales.

#### *Operaciones*

El Centro para la Adquisición Conjunta de Tecnología negociaría contratos maestro con proveedores de procesos en las mejores condiciones posibles, a fin de que los compradores de países en desarrollo pudieran obtener, individual o colectivamente, tecnologías en estas condiciones directamente de los proveedores de procesos en la mayoría de los casos. Un elemento sumamente poderoso en el procedimiento de adquisición conjunta sería el hecho de que un proveedor que obtuviera tal contrato recibiría, en realidad, un contrato maestro, es decir, ganaría la oportunidad de proveer a muchos países en desarrollo al mismo tiempo y, posiblemente, el derecho de proporcionarles tecnologías a lo largo de períodos de tiempo prolongados. Evidentemente, las perspectivas de concertar contratos de esta manera darían mucha influencia al Centro al negociar plazos y condiciones de transferencia de tecnología. En los sectores en que la tecnología puede estar incorporada a niveles diferentes, una organización conjunta de adquisiciones puede ampliar progresivamente sus actividades hacia esferas cada vez más complejas.

Las prioridades sectoriales de la entidad serían semejantes a las del Instituto de Tecnología, con el cual tendría estrechas vinculaciones. La

adquisición conjunta es, pues, un paso primero pero fundamental en el proceso de hacer cooperar a los países en desarrollo con respecto a la selección de tecnología. Por su índole, esta entidad estaría abierta a países con enfoques políticos y económicos diferentes frente a la cuestión del desarrollo tecnológico, ya que todos tendrían la posibilidad de ganar al efectuar ahorros en los costos de adquisición.

Los experimentos hechos en la industria farmacéutica arrojan ciertas luces sobre algunas de las posibilidades y problemas que podrían ir asociados al establecimiento de tal Centro. Es posible que muchas esferas de tecnología no supongan el mismo grado de normalización que existe en la industria farmacéutica, y la labor en varios sectores impone grandes demandas de personal y financiación. Por otra parte, algunos aspectos de la experiencia farmacéutica podrían utilizarse al establecer tal organización. Esos aspectos pueden referirse a lo siguiente:

Podrían confeccionarse listas básicas de equipo y tecnologías por productos. A base de tales listas podrían identificarse posibles proveedores. Podrían emitirse garantías de calidad y certificados de funcionamiento, o bien por el Centro mismo, o por organizaciones independientes prestigiosas basadas tanto en países industrializados como en países en desarrollo, para proveedores o posibles proveedores.

La información sobre técnicas y proveedores certificados, así como los posibles plazos y condiciones de adquisición, podrían ser suministrados a entidades de países en desarrollo que puedan necesitar los suministros correspondientes. La entidad de adquisición conjunta ofrecería dispositivos apropiados de negociación, así como información institucional y contractual, a fin de poner a los compradores de países en desarrollo en condiciones de negociar condiciones financieras y no financieras adecuadas de adquisición de tecnología. Los dispositivos de negociación comprenderían el suministro de asesores adecuadamente calificados de entre su propio personal, así como consultores que figurasen en sus listas.

Se requeriría financiación inicial para un proyecto piloto. Sin embargo, con la ampliación de esta entidad podría desarrollarse un sistema de honorarios por servicios, que pagarían los usuarios, honorarios que con el tiempo llegarían a cubrir los costos de operación.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que apruebe el establecimiento de un Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología y designe una entidad que inicie gestiones con organizaciones nacionales e internacionales para el establecimiento de dicho Centro.

#### **2.4.4 Propuesta núm. 7: Centro Internacional de Examen de Patentes (Interdependencia global)**

En 120 países, de los cuales 84 son países en desarrollo, se han dictado leyes sobre patentes. Sin embargo, estas leyes se basan simplemente en leyes y prácticas establecidas en países industrializados o heredadas de tiempos

coloniales. Si bien el examen y modificación de la legislación<sup>10</sup> sobre patentes ya está en marcha, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, aún quedan considerables problemas prácticos relacionados con el proceso institucional de obtener y aplicar patentes. Los países desarrollados tienen un procedimiento administrativo mucho más perfeccionado para evaluar y vigilar la concesión, utilización y terminación de las patentes adquiridas en sus territorios. Es dudoso que los países en desarrollo, aun si estuvieran en condiciones de hacerlo, debieran dedicar recursos humanos escasos a asuntos que a menudo guardan relación con la concesión de protección a sociedades extranjeras. Sin embargo, ya que la gran mayoría de los países en desarrollo participan en el sistema, se requiere información técnica sobre estos asuntos.<sup>11</sup>

### *Objetivos*

El propuesto Centro Internacional de Examen de Patentes serviría para lograr las economías de escala que acompañan a la divulgación de información técnica y jurídica sobre patentes que, después de todo, son las mismas en los diferentes países. Esta información representaría una auténtica transferencia de conocimientos desde los países industrializados y, por consiguiente, ahorraría tiempo y otros recursos a los países en desarrollo.

Al ocuparse de las solicitudes de inventores extranjeros y nacionales, las administraciones de países en desarrollo sólo rara vez poseen elementos suficientes para evaluar el grado de novedad de una propuesta invención patentada, su aplicabilidad industrial o los motivos para no aceptar una solicitud. El sistema de información del Centro de Examen de Patentes podría proporcionar, de forma gratuita y con la mayor rapidez posible, información sobre los resultados del examen inicial de solicitudes de patente en otros países, información sobre los resultados de importantes decisiones administrativas o jurídicas, nacionales o internacionales, adoptadas en otros lugares respecto a una patente, y, en fin, notificación de las fechas de expiración de las patentes. La diseminación de información, que es la finalidad primordial del Centro, podría hacerse mediante los órganos públicos regionales y nacionales de los países en desarrollo, así como directamente a entidades privadas.

La diseminación de información se facilitaría con traducir el material a los diversos idiomas de las Naciones Unidas, reunirlo y clasificarlo para cada referencia, y convocar reuniones en que pudiera mejorarse la interpretación y utilización de los resultados. Además, el Centro podría promover la corriente cruzada de informaciones sobre patentes entre centros regionales. Es evidente que podría obtenerse asistencia para esta actividad de los programas actuales de la OMPI y, sobre todo, de los «acuerdos de cooperación» que están aplicando la OMPI y el Centro Internacional de Documentación sobre Patentes (IMPA-

<sup>10</sup> A nivel internacional, esa modificación se está efectuando mediante una revisión ya en marcha de la Convención de París, bajo los auspicios de la OMPI, revisión que será examinada en una conferencia diplomática en París, en febrero-marzo 1980.

<sup>11</sup> En la sección 7.4.3 del cap. 7 de la parte II puede verse un análisis más detallado de los asuntos a que se hace referencia aquí.

DOC), de Viena. El banco de información de IMPADOC podría utilizarse inmediatamente, siendo la única diferencia que la información se organizaría a base de prioridades sectoriales por productos y procesos, especificadas por los países en desarrollo participantes.

Un centro de este tipo no tendría que limitar sus actividades a las patentes. Hay problemas importantes que pone de relieve el actual debate sobre *productos apropiados*. Aquí entran dos cuestiones bastante diferentes; una tiene que ver con la publicidad de productos que, aunque no sean intrínsecamente peligrosos, tienen, sin embargo, efectos perniciosos si se utilizan por personas que viven de ingresos bajos; el otro se refiere a productos que, después de un prolongado examen en los países industrializados, se ha comprobado que son intrínsecamente peligrosos. La mayor parte de los problemas por estos dos conceptos, aunque no ciertamente todos, se dan en las industrias de productos químicos y productos alimenticios. Si bien puede ser difícil abordar a nivel internacional los problemas de publicidad que plantea la primera cuestión, la segunda se puede tratar mediante intercambios internacionales de información. Es bien sabido, por ejemplo, que la Food and Drug Administration (FDA), de los Estados Unidos, posee procedimientos más avanzados para examinar y ensayar productos que ninguna otra entidad del mundo que se ocupe de asuntos análogos. Las actividades de la FDA no se limitan a ensayos aislados de productos, sino que incluyen reevaluaciones frecuentes de artículos, en relación con sus características y con su eficacia para cumplir las finalidades que se les atribuyen. Si la FDA, y organizaciones semejantes de otros países industrializados, pusieran sus conclusiones a disposición del Centro de manera regular y a un costo nulo o mínimo, esta información podría ser de considerable utilidad para los países en desarrollo en dos esferas vitales (alimentación y salud). De esta manera, prácticamente sin costo alguno, los países en desarrollo estarían mejor equipados para hacer frente a algunos de los peores abusos que se han comprobado en los últimos años y que tienen que ver con el diluvio de nuevos productos que aparecen en los mercados de los países en desarrollo.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que haga suya la propuesta de establecer un Centro Internacional de Examen de Patentes y que designe una entidad que inicie las gestiones apropiadas con países y con otras organizaciones y que negocie y establezca dicho Centro.

## **2.5 COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS INDUSTRIALES**

### **2.5.1 Problemas y nuevos conceptos**

La reestructuración de las relaciones económicas internacionales requiere el fortalecimiento de la estructura de producción del Sur, aunque el crecimiento industrial y los consiguientes movimientos de factores deben complementarse mediante cambios en el volumen y orientación del comercio mundial. La

expansión del comercio mundial aportaría una doble contribución al desarrollo industrial del Sur, ya que los países de este grupo: 1) podrían mitigar las limitaciones de los pequeños mercados nacionales, mejorando así la distribución de sus recursos y aumentando la productividad; 2) obtendrían divisas a fin de poder importar los bienes de producción y de capital que necesitan.

En el período siguiente a la guerra, el comercio mundial registró una vigorosa expansión hasta principios del decenio de 1970. El crecimiento no fue uniforme en todos los sectores (las industrias de productos químicos y maquinaria se expandieron más rápidamente), pero, en general, el crecimiento de las exportaciones de la mayoría de los sectores industriales fue satisfactorio. Más aún, la participación del sector manufacturero en el total del comercio mundial (excluidos los combustibles minerales) aumentó aproximadamente del 60% en 1960 al 75% en 1976.

Sin embargo, aunque la participación del sector manufacturero en el total de exportaciones de los países en desarrollo (excluidos los combustibles) ha aumentado del 20% en 1960 a cerca del 45% en 1976, la participación de estos países en el total de exportaciones mundiales de productos manufacturados es todavía muy baja, habiendo aumentado sólo del 4% en 1960 al 7% en 1975. Subsisten, además, otros dos problemas: en primer lugar, la distribución de las exportaciones de manufacturas por países indican un notable grado de concentración. Dentro del grupo de países en desarrollo, México, la República de Corea, el Brasil y la India dominan el comercio de exportación. En segundo lugar, una parte considerable de la expansión del volumen del comercio consiste en transacciones fuera del mercado, por cuanto tiene lugar dentro de las empresas transnacionales.

Dadas las estructuras institucionales e industriales existentes, el crecimiento previsto de las exportaciones de manufacturas procedentes del Sur será con toda probabilidad insuficiente en lo que respecta al logro del objetivo de Lima. Proyecciones realizadas para el presente estudio indican que las exportaciones de productos manufacturados provenientes de los países en desarrollo aumentarán mucho más rápidamente (13% anual) que las importaciones de manufacturas por estos países (9,5% anual). De este cálculo de las tasas de crecimiento se desprende que la relación entre las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y sus importaciones de manufacturas aumentará del 23,7% en 1974 a un 65% en el año 2000. Pese al aumento de esta relación, el déficit de la balanza comercial de productos manufacturados aumentará en términos absolutos de 62.900 millones de dólares (a precios de 1974) a 275.000 millones de dólares en el año 2000.<sup>12</sup> De acuerdo con los supuestos de estas proyecciones, la participación correspondiente al valor agregado manufacturero en el caso de los países en desarrollo sería sólo del 20% para el año 2000, o sea, inferior en un 5% aproximadamente al objetivo de Lima.

Es necesario, pues, adoptar medidas de política para que aumente la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de manufacturas. Mediante la cooperación internacional se podría reducir la naturaleza discriminatoria de las estructuras arancelarias existentes, que favorecen desme-

<sup>12</sup> Véase parte II, cap. 9.

didamente las importaciones de materias primas; suprimir los efectos a menudo sutiles de barreras no arancelarias, tales como requisitos complicados para la concesión de licencias y políticas oficiales de compras que repercuten de manera desproporcionada en las exportaciones de los países en desarrollo, ya que sus productos son particularmente sensibles a estas barreras; y formular políticas eficaces de reajuste a largo plazo, en virtud de las cuales se pudieran reducir al mínimo los costos de los desajustes debidos a la reestructuración industrial del Norte y que se traducirían en una división internacional del trabajo más eficaz.

### **2.5.2 Propuesta núm. 8: Objetivo para el comercio de manufacturas (Interdependencia global)**

Para que se alcance el objetivo de Lima, ha de asegurarse para los países en desarrollo una proporción equitativa del futuro comercio mundial de manufacturas. Esto exige un mayor equilibrio entre las importaciones por el Sur de bienes de capital y equipo del Norte, y sus exportaciones de manufacturas hacia el Norte.

Por consiguiente, se propone que se adopte un objetivo para las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo al Norte para el decenio de 1980 y hasta finales de siglo. Este objetivo podría cumplir una función similar a la del objetivo de Lima en las deliberaciones sobre política internacional.

Tal objetivo podría estar motivado por un nivel deseado de *equilibrio del comercio de manufacturas* entre países en desarrollo y países industrializados. Las proyecciones mencionadas anteriormente indican que la relación entre exportaciones e importaciones de manufacturas en los países en desarrollo sería del 65% para el año 2000, si persisten las tendencias actuales.

El objetivo de comercio de manufacturas aquí propuesto postularía que el valor de las importaciones de manufacturas hechas por el Sur desde los países industrializados quedase cubierto en un 50%, para 1990, y en un 100%, para el año 2000, por el valor de las exportaciones de manufacturas del Sur hacia los países industrializados.

Algunas medidas de apoyo que se podrían tomar en relación con este objetivo son:

i) Negociaciones comerciales con miras a mejorar el acceso a los mercados de las naciones industrializadas. Asimismo, en los países industrializados se podría iniciar un análisis sistemático de mercados en busca de nuevas posibilidades comerciales, así como diversas actividades de comercialización y promoción de ventas.

ii) Podría establecerse un sistema de informes sobre nuevas posibilidades de mercado para servir a los exportadores de países en desarrollo.

iii) Se podría tratar de realizar una difusión sistemática similar de información sobre los planes de diferentes países en la esfera comercial y de desarrollo manufacturero. Ya existen modelos de sistemas de información adecuados en la OCDE, la CEE y otros órganos regionales. Se podría establecer una vinculación de estos sistemas regionales de información.

iv) Las normas técnicas, requisitos de calidad y medidas de protección de los consumidores que se aplican en el Norte pueden hacer las veces de barreras a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, lo cual obedece con frecuencia a una simple falta de conocimiento de las disposiciones vigentes por parte del exportador. La reunión y difusión sistemática de información pertinente de este tipo podría coadyuvar a reducir los efectos de tales barreras.

v) Se podrían organizar actividades cooperativas de comercialización para la producción manufacturera de los países en desarrollo. El método más directo sería la organización de empresas multinacionales del Tercer Mundo. Además, se podrían emprender actividades de comercialización en forma de exposiciones de productos, capacitación de personal de ventas, invitaciones y viajes de estudio de compradores de los países industrializados por los países en desarrollo. Estas actividades se podrían organizar para los sectores de bienes de capital, productos finales de gran densidad de capital y productos manufacturados de consumo.

vi) Por último, los progresos generales obtenidos en la realización del objetivo comercial se podrían evaluar y difundir mediante una amplia publicidad. La información se estructuraría por países, de modo que se pudiera presentar una exposición de la situación de cada país industrializado en materia de importaciones y exportaciones. Esta información se podría obtener de datos disponibles en las Naciones Unidas y sería difundida ampliamente.

La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que adopte el objetivo comercial relativo a las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo y que designe un organismo que se haga cargo de las actividades de apoyo relacionadas con este objetivo, en la forma descrita anteriormente.

## Capítulo 3. Recomendaciones relativas a programas de apoyo

	<i>Veáse también examen complementario en parte II</i>	
	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Recomendación núm. 1: Ampliación del Sistema de Consultas de la ONUDI	4.4.1	116
Recomendación núm. 2: Red de información y negociación en materia de financiación industrial	5.5.1	154
Recomendación núm. 3: Promoción de instrumentos financieros de capital de riesgo	5.5.2	156
Recomendación núm. 4: Promoción de inversiones a largo plazo vinculadas a las modalidades de trueque y retrocompra	5.5.3	160
Recomendación núm. 5: Mayor utilización de acuerdos intergubernamentales	6.5.1	186
Recomendación núm. 6: Movilización del potencial de empresas medianas y otras no transnacionales	6.5.2	192
Recomendación núm. 7: Reubicación de la investigación y desarrollo industriales	7.5.1	229
Recomendación núm. 8: Esfuerzos conjuntos de comercialización, exploración, elaboración y financiación	8.4.1	242
Recomendación núm. 9: Servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo	10.2.1	269

### 3.1 INTRODUCCIÓN

Varias de las ocho propuestas principales formuladas en el capítulo 2 requieren el establecimiento de nuevos mecanismos con arreglo a los enfoques de interdependencia global y autosuficiencia colectiva en materia de desarrollo industrial. En cambio los nueve programas de apoyo que se recomiendan en las secciones siguientes están comprendidos dentro de los mandatos actuales de

organizaciones internacionales, en particular de la ONUDI, y pueden ser llevados rápidamente a la práctica. Se pide a la Tercera Conferencia General de la ONUDI que apruebe las nueve recomendaciones relativas a programas de apoyo, que reforzarían las ocho propuestas principales anteriores.

### **3.2 REESTRUCTURACIÓN Y REDESPLIEGUE**

El redespliegue de industrias del Norte hacia el Sur se puede considerar como una forma de cooperación internacional para la transferencia de recursos, en virtud de la cual se establecen instalaciones de producción en los países desarrollo. En las resoluciones 3362 (S-VII) y 32/163 de la Asamblea General, entre otras cosas, se instó a los países industrializados a que promovieran el redespliegue de industrias concretas hacia los países en desarrollo y se pidió a la ONUDI que preparara estudios que comprendieran recomendaciones de políticas para el fomento del redespliegue y la identificación de industrias susceptibles de ser redesplegadas. Al pedir una reestructuración gradual de la producción industrial mundial, en el objetivo de Lima se señala implícitamente la necesidad del redespliegue industrial. Más recientemente, en la resolución 131 (V) de la UNCTAD, relativa al proteccionismo y el ajuste estructural, se pidió la contención del proteccionismo como elemento contrario a las tendencias naturales al reajuste estructural, así como una división internacional de trabajo más eficiente.

Pese al amplio reconocimiento de este método de formación de capital industrial en los países en desarrollo, el proceso de redespliegue tropieza con tres obstáculos principales: 1) las empresas medianas y pequeñas de los países industrializados carecen del personal, la experiencia, la información pertinente, y los contactos internacionales necesarios para establecer y llevar adelante un plan de cooperación con los países en desarrollo; 2) en los países en desarrollo no es fácil encontrar propuestas bien concebidas para proyectos industriales ni esferas definidas de prioridad en materia de inversiones, lo cual hace difícil coordinar las prioridades de los países en desarrollo con las posibilidades de industrias concretas de los países industrializados; 3) las empresas de los países industrializados tropiezan tanto en sus propios países como en los países en desarrollo con la incertidumbre de las políticas oficiales que repercute, entre otras cosas, en la importación de bienes y componentes, así como en las transferencias de recursos. Las recomendaciones siguientes tienen por objeto ayudar a superar estos obstáculos.

#### **3.2.1 Recomendación núm. 1: Ampliación del Sistema de Consultas de la ONUDI** (Interdependencia global)

El sistema de consultas de la ONUDI ha sido examinado en otras partes del presente estudio como un foro en el que representantes de los países industrializados y los países en desarrollo se pueden reunir en pie de igualdad para discutir problemas de industrialización. Sin embargo, la reestructuración

internacional armónica de la producción industrial requiere un *arreglo institucionalizado de consultas periódicas entre coparticipes en el desarrollo*. La ampliación del sistema de consultas de la ONUDI podría facilitar a nivel internacional el intercambio de opiniones y recomendaciones que influirían en la reestructuración gradual de la producción industrial mundial. Esta ampliación comprendería: 1) el establecimiento del sistema de consultas con carácter permanente; 2) la extensión del ámbito de las consultas de modo que abarquen todos los sectores industriales importantes; 3) en el plano regional, la aplicación de medidas eficaces para poner en práctica las recomendaciones formuladas.

Dos programas actuales de la ONUDI —el programa de estudios de los cambios estructurales en los países industrializados y el programa de promoción de inversiones— contribuyen a reforzar la eficacia del sistema de consultas de la Organización como mecanismo para el desenvolvimiento ordenado de la reestructuración. Estudios ya terminados han proporcionado ideas valiosas y precisas acerca de algunos de los reajustes estructurales que podrían emprender los países desarrollados con economía de mercado, en respuesta a los cambios en la división internacional del trabajo. El examen de las políticas de reajuste de los países con economía de planificación centralizada ha señalado que en ellos el redespigie se considera como una forma de cooperación industrial con los países en desarrollo en el marco de los planes, estrategias y perspectivas a largo plazo de ambos grupos de países. Estos estudios sugieren que la adopción de *políticas previsoras de reajuste* en los distintos países industrializados garantizaría un desarrollo armónico de dichos países y, al mismo tiempo, la cooperación con los países en desarrollo. Basándose en las conclusiones de los estudios sobre cambios estructurales en los países industrializados, en virtud del programa de la ONUDI para la promoción de las inversiones se están desplegando actualmente actividades a nivel de empresa en las naciones industrializadas a fin de coordinar posibles transferencias de recursos resultantes de la reestructuración con necesidades de inversiones industriales similares identificadas en los países en desarrollo.

Se pide a la Tercera Conferencia General de la ONUDI que dé su apoyo al Sistema de Consultas de la ONUDI como instrumento dinámico de cooperación industrial internacional, lo establezca con carácter permanente y recomiende que se asignen recursos adecuados para su ampliación.

### **3.3 CORRIENTES FINANCIERAS INTERNACIONALES**

Dentro de esta categoría, se formulan tres recomendaciones relativas a programas de apoyo. La primera se puede considerar como expresión de la estrategia de autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo; la segunda y la tercera están comprendidas en el marco de la interdependencia global.

#### **3.3.1 Recomendación núm. 2: Red de información y negociación en materia de financiación industrial (Autosuficiencia colectiva)**

La red propuesta permitiría compartir experiencias a fin de aprovechar más eficazmente los bancos transnacionales y los créditos de exportación disponibles en el Norte. El nombre de la red indica sus objetivos: información y

negociación. La red se encargaría de la reunión y difusión de información operacionalmente útil sobre mercados, entidades de crédito y prestatarios, tendencias concretas (márgenes, vencimientos, pago de derechos) y tendencias más generales (liquidez internacional o competencia en la demanda de préstamos de las empresas transnacionales o los países industrializados). La información proporcionada a los prestatarios abarcaría no sólo las condiciones relativas a acuerdos de crédito y los datos sobre mecanismos de acceso de los países en desarrollo a la financiación externa, sino también las ventajas y costos de diferentes opciones para la obtención de préstamos, servicios de capacitación y asistencia técnica. La red prestaría ayuda en la negociación de préstamos y acuerdos sobre créditos de exportación. El cumplimiento de estas funciones requeriría negociadores altamente calificados y versátiles, ajenos a los proveedores e instituciones de crédito y que tuvieran conocimiento de las necesidades y capacidades de países concretos. Los países en desarrollo que buscan servicios similares en el Norte pueden encontrarlos en el mercado, aunque a un elevado precio y a través de canales que no permiten fácilmente que se emitan opiniones competentes sobre la calidad de los servicios prestados.

Ya se han dado los primeros pasos para la prestación de este tipo de servicios a través del Programa de Promoción de Inversiones de la ONUDI, en virtud del mandato dado por la Asamblea General en su resolución 2152 (XXI). Se pide a la Tercera Conferencia General que haga suya la recomendación de crear la red de información, lo cual requeriría el fortalecimiento del Programa de Promoción de Inversiones de la ONUDI.

### **3.3.2 Recomendación núm. 3: Promoción de instrumentos financieros relacionados con los capitales de riesgo** (Interdependencia global)

Con miras a facilitar las transferencias de capitales de riesgo mediante modalidades distintas de las inversiones extranjeras directas, se deberían crear y promover instrumentos financieros del tipo del capital social, excluidos los derechos de voto o de control, especialmente para la expansión de las inversiones entre países del Tercer Mundo. Estos instrumentos pueden resultar atractivos tanto para los inversionistas como para los usuarios de recursos financieros en actividades industriales que conllevan grandes riesgos, como es el caso en países que dependen en gran medida de la elaboración de materias primas y productos sujetos a considerables fluctuaciones de los precios del mercado. Estos instrumentos tienen una ventaja con respecto a la financiación directa de la deuda, ya que los pagos de intereses o dividendos se pueden proyectar de modo que fluctúen de acuerdo con las utilidades o la producción.

En cuanto a los instrumentos concretos de financiación, la transferencia de capital de riesgo se puede hacer recurriendo a los instrumentos corrientes de creación de capital social, así como mediante el empleo de *obligaciones ajustables según un índice de productos* y *obligaciones ajustables según un índice comercial*,<sup>1</sup> que se podrían vender en los mercados internacionales e interregio-

<sup>1</sup> Para detalles más completos, véase, parte II, cap. 5, sec. 5.5.2 i).

nales a través de los conductos normales. En el caso de las obligaciones ajustables según un índice de productos, el interés pagadero se puede vincular, mediante una fórmula adecuada, al precio de un producto determinado o a los precios o índices de un conjunto de productos. Igualmente, las obligaciones vinculadas a un índice comercial producirían un rendimiento basado en el valor de las transacciones comerciales del país que las emita; de esta manera tanto los inversionistas como los usuarios de fondos pueden compartir las pérdidas o ganancias comerciales.

Se pide a la Tercera Conferencia General que apoye esta recomendación, cuya aplicación no requiere ninguna medida de tipo institucional.

### **3.3.3 Recomendación núm. 4: Promoción de inversiones a largo plazo vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra (Interdependencia global)**

Las inversiones vinculadas a modalidades de trueque o retrocompra se pueden considerar como medio de transferir capacidades industriales de los países industrializados a los países en desarrollo. Estos arreglos se podrían clasificar en la categoría de financiación relacionada con la transferencia de capitales de riesgo y con la deuda común. Tales acuerdos, aunque no constituyen modalidades óptimas de intercambio, proporcionarían un método eficaz de aumentar el volumen de inversiones para proyectos industriales, ampliar las posibilidades de selección de fuentes de inversiones externas y obtener acceso a nuevos mercados; sirviendo, al mismo tiempo, de sustituto viable de las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, la concertación de este tipo de acuerdos depende fundamentalmente del conocimiento que tengan los países en desarrollo de las oportunidades pertinentes y de su capacidad para negociarlos. Se podrían emprender actividades de cooperación para:

- Prestar asistencia técnica a los países en desarrollo a fin de ayudarles a determinar sus objetivos, planes y estrategias de negociación, así como a formular leyes sobre arreglos de trueque;
- Promover medios a través de los cuales las instituciones financieras puedan facilitar arreglos de inversiones vinculadas a modalidades de trueque y retrocompra.

Se pide a la Tercera Conferencia General que apoye esta recomendación, cuya aplicación no requiere ninguna medida de tipo institucional.

## **3.4 COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE EMPRESAS INDUSTRIALES**

La comunidad de intereses entre los diferentes agentes de la cooperación industrial puede articularse y promoverse mediante instrumentos aplicables tanto al nivel microeconómico de cooperación entre empresas como al nivel macroeconómico, y mediante actividades emprendidas por organizaciones internacionales con miras a influir sobre el conjunto de instituciones y actitudes en que se inscribe la cooperación industrial. En las siguientes recomendaciones,

formuladas en el marco de la interdependencia global, se tienen presentes estos tres enfoques.

**3.4.1 Recomendación núm. 5: Mayor utilización de acuerdos  
intergubernamentales  
(Interdependencia global)**

Uno de los principales instrumentos de la cooperación industrial a nivel macroeconómico es el acuerdo bilateral intergubernamental, que puede concertarse con carácter de declaración general de intenciones, para determinados sectores o para proyectos concretos. Aunque los acuerdos intergubernamentales puedan adoptar las más variadas formas, que reflejan los diferentes grados de intervención estatal y que comprenden desde acuerdos abstractos y generales (acuerdos de base) hasta acuerdos muy concretos de proyecto, la experiencia anterior indica que es posible ampliar y mejorar considerablemente las prácticas actuales. En la parte II del capítulo 6 se hace una descripción más amplia de los acuerdos Este/Oeste, Este/Sur, Oeste/Sur y Sur/Sur, así como de modelos perfeccionados de acuerdos intergubernamentales para la cooperación industrial internacional.

En la presente recomendación se pide la elaboración de acuerdos modelo, directrices de negociación y manuales para acuerdos intergubernamentales de base y de proyecto. En los *acuerdos intergubernamentales de base* se deben prever procedimientos e instituciones conjuntos de programación cooperativa, preparación de proyectos, evaluación, ejecución y vigilancia de los resultados. La selección conjunta de empresas puede constituir un primer paso hacia un mayor grado de responsabilidad compartida de los gobiernos. Deberían iniciarse negociaciones sobre condiciones uniformes en aspectos como contratos llave en mano, empleo de expertos extranjeros y asistencia técnica. Los *acuerdos intergubernamentales de proyecto* han de estimular la corresponsabilidad de los gobiernos de países con economía de mercado mediante disposiciones tales como mayores garantías de cumplimiento y el fomento de acuerdos de retrocompra. Siguiendo las orientaciones de la propuesta Comisión de Derecho para el Desarrollo Industrial,<sup>2</sup> grupos de expertos podrían aprovechar los trabajos ya realizados por la ONUDI, la Comisión Económica para Europa, el Consejo de Asistencia Económica Mutua y los organismos de integración regional de los países desarrollados.

Se pide a la Tercera Conferencia General que haga suyo este concepto y aliente la prestación de mayor asistencia en este sentido a través de las instituciones indicadas.

**3.4.2 Recomendación núm. 6: Movilización del potencial de empresas  
medianas y otras no transnacionales  
(Interdependencia global)**

Las empresas pequeñas y medianas podrían ser un sustituto de las empresas transnacionales, aunque entre los posibles copartícipes de países en

<sup>2</sup> Véase cap. 2, propuesta núm. 3.

desarrollo y de países industrializados existen barreras que sólo pueden superarse con ayuda especial durante las fases de negociación, ejecución y funcionamiento del proyecto. La presente estructura de la cooperación industrial internacional favorece a las empresas transnacionales en detrimento de las empresas más pequeñas, particularmente las de los países en desarrollo. Un programa para promover la contribución de estas empresas menores estaría orientado a proporcionarles condiciones preferenciales para compensar las desventajas a que actualmente se ven sometidas en cuanto a su competitividad, proporcionando así beneficios mutuos tanto a los estados de origen como a los estados receptores.

Existen ya, en distintos países industrializados y organizaciones internacionales, algunos programas de este tipo para ayudar a los agentes económicos no transnacionales a compensar sus desventajas de orden competitivo suministrándoles información sobre oportunidades de inversión. La ONUDI ha desplegado actividades en esta esfera mediante el Programa de Promoción de Inversiones y los Servicios de Promoción de Inversiones localizados en unos cuantos países del Norte. Estos Servicios se pueden extender a otros países, inclusive a algunos del Sur y del Este.

Esa cooperación industrial debe, sin embargo, ampliarse y estructurarse mejor en una organización tripartita constituida por países de origen, países receptores y un organismo internacional. La función de los países de origen sería establecer órganos nacionales que se encargaran de actividades de promoción nacional y de la ejecución de los propios proyectos. Dichos países deberían también evaluar las propuestas de proyecto conjuntamente con el organismo internacional y los estados receptores y dar garantías de cumplimiento cuando fuera necesario, así como ofrecer a los inversionistas una garantía general de una tasa mínima determinada de rendimiento. Los países receptores deberían establecer una cartera de proyectos, así como instituciones adecuadas para vigilar los contratos y su cumplimiento. Deberían igualmente dar garantías suficientes sobre la estabilidad de las condiciones contractuales. La función de la organización internacional consistiría principalmente en reducir los riesgos inherentes para los estados de origen y para los estados receptores, en la medida en que en el caso de los segundos se trate de países en desarrollo. La organización llevaría a cabo operaciones de apoyo, buscaría financiación para proyectos de cooperación aprobados por las tres partes interesadas y cooperaría en la selección de inversionistas. Si el país de origen es otro país en desarrollo, el organismo internacional podría estudiar los medios de respaldar la credibilidad de las garantías de cumplimiento dadas al país receptor.

Un programa para facilitar y promover la cooperación con empresas no transnacionales cumpliría inicialmente una función de acoplamiento, consistente en la identificación de proyectos viables y coparticipes y el establecimiento de los contactos necesarios entre ellos. Asimismo, debería prestar un servicio de información y asesoramiento a los coparticipes de los países de origen y de los países receptores, concentrándose en las opciones financieras y en los componentes técnicos, económicos y jurídicos de los proyectos de cooperación.

Se pide a la Tercera Conferencia General que haga suya esta recomendación y apoye la asignación de recursos adicionales para ampliar las actividades que la ONUDI despliega actualmente en esta esfera.

### 3.5 CORRIENTES INTERNACIONALES DE TECNOLOGÍA

Las posibilidades de redespiegue tecnológico, cuestión que, en términos generales, es análoga a la del redespiegue industrial, deben considerarse como un medio de aumentar las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo. La atracción de recursos de investigación y desarrollo técnico de las empresas transnacionales tiene importancia únicamente para unos pocos países en desarrollo con mercados internos relativamente grandes, estructuras industriales avanzadas y sistemas de educación adecuados y que disponen de un número considerable de personal nacional calificado y cierto nivel de capacidad tecnológica. A estos países la reubicación puede reportarles beneficios mientras se pueda garantizar que los resultados de la innovación se encauzan a la producción de bienes, técnicas y experiencia pertinentes a las necesidades nacionales. Estas capacidades industriales de investigación y desarrollo técnico crearían asimismo economías externas favorables en lo que concierne a la investigación y el desarrollo técnico internacionalmente dirigidos. Aun cuando las innovaciones en materia de productos y procesos se orienten a satisfacer las necesidades internacionales de las empresas transnacionales, el perfeccionamiento de las aptitudes técnicas nacionales mediante estas actividades de investigación y desarrollo técnico, reportaría beneficios a la estructura industrial nacional.

#### 3.5.1 Recomendación núm. 7: Reubicación de la investigación y desarrollo industriales (Interdependencia global)

A nivel internacional, dadas unas políticas nacionales adecuadas, entre las medidas de cooperación entre naciones industrializadas y países en desarrollo deberían figurar las relativas a: 1) la estabilidad de las condiciones en que se hace la inversión; 2) la libertad de actividad dentro de las instituciones de investigación y desarrollo técnico, una vez creadas; 3) el suministro de instalaciones y servicios adecuados de infraestructura; 4) la prestación de asistencia técnica y financiera, comprendido el pleno acceso de las empresas transnacionales matrices a otros establecimientos de investigación y desarrollo técnico, según sea necesario.

Aunque se pueden establecer nuevos mecanismos internacionales encargados concretamente de la reubicación de capacidades industriales de investigación y desarrollo técnico, puede, no obstante, resultar más ventajoso vincular ese tipo de reubicación al aspecto más general de la reubicación de instalaciones industriales de producción. Por su parte, en la esfera de la industria, a través de sus programas actuales, la ONUDI actúa como organización de corretaje que reúne información sobre ofertas y demandas y procura poner en contacto a las partes interesadas. A un nivel más profundo, la ONUDI podría ayudar en la negociación de acuerdos y el establecimiento de las directrices aplicables. De este modo, la ONUDI podría llegar a ejercer eficazmente una considerable influencia en materia de políticas relativas al proceso de reubicación.

Se pide a la Tercera Conferencia General que haga suya esta recomendación y apoye la asignación de recursos adicionales para ampliar las actividades que la ONUDI despliega actualmente en esta esfera.

### **3.6 MINERÍA Y ELABORACIÓN DE MINERALES**

En las economías de países en desarrollo, el sector de los minerales merece mención aparte en este capítulo por diversas razones. En primer lugar, se trata de un sector en el que convergen problemas de estructura de corrientes financieras internacionales, tecnológicas y de productos básicos. En segundo lugar, la base de recursos naturales de un país, de la que los minerales representan una parte vital, y a veces predominante, se considera con frecuencia como parte del patrimonio nacional; por consiguiente, su explotación por empresas extranjeras es una cuestión delicada. En tercer lugar, los minerales suelen exportarse en bruto, lo cual significa para muchos países en desarrollo una pérdida económica además de la continuación de estructuras pasadas de la división internacional del trabajo. En cuarto lugar, es frecuente considerar a los minerales como el recurso base sobre el que podría edificarse una estructura industrial moderna. En quinto lugar, los minerales representan una parte muy considerable del comercio global entre países en desarrollo y países industrializados y tienen una importancia vital y especial para un importante subgrupo de países en desarrollo.

En las propuestas internacionales se ha insistido de modo abrumador en la relación de las empresas internacionales que desarrollan actividades en este sector y los gobiernos de países en desarrollo. En la recomendación siguiente se destacan las relaciones *entre* países productores de mineral, pero dentro del marco de dos estrategias: la de autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo y la de interdependencia global.

#### **3.6.1 Recomendación núm. 8: Esfuerzos conjuntos de comercialización, exploración, elaboración y financiación (Autosuficiencia colectiva)**

En la Declaración y Plan de Acción de Lima se pidió que se adoptaran medidas de cooperación entre países en desarrollo productores de minerales. A continuación se discuten las ramificaciones de esta cooperación en las esferas de la comercialización, exploración y elaboración, y de la financiación de la elaboración de minerales:

*Comercialización* – Deberían hacerse investigaciones detalladas con miras a establecer una *organización de comercialización colectiva* que pusiera de relieve las ventajas de la acción conjunta, al tiempo que reflejara la naturaleza del mercado del mineral correspondiente. La organización de comercialización colectiva de los países en desarrollo podría empezar por reducir la proporción de minerales no elaborados que se exportan a bajos precios y especificar cantidades mínimas a vender en forma elaborada. Tal organización podría reunir un grupo de personal experimentado con acceso a información y a consumidores

potenciales, y ayudar a eliminar o reducir la discriminación que contra los minerales elaborados se hace en las tarifas de transporte oceánico que aplican las conferencias marítimas.

*Exploración y elaboración* – Si se establecieran empresas conjuntas de exploración o prospección de minerales por grupos de países en desarrollo, se contribuiría a aminorar los riesgos y los constreñimientos económicos. El establecimiento de *instalaciones regionales de elaboración*, explotadas por empresas multinacionales de países en desarrollo, podría obviar algunas de las desventajas económicas de la elaboración dentro de un solo país productor. Los países participantes tendrían que idear arreglos para distribuir equitativamente los beneficios que reportara una elaboración regional de este tipo. En los estudios de viabilidad para estos proyectos se tendrían que tener en cuenta los problemas técnicos planteados.

*Financiación de la elaboración de minerales* – Hasta la fecha, las instituciones internacionales de financiación han desempeñado un papel limitado en la prestación de apoyo a proyectos de elaboración. Una mayor participación aumentaría considerablemente la probabilidad de que los proyectos de elaboración de países en desarrollo pudieran reunir un «paquete» de capital. El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo deberían considerar la posibilidad de financiar proyectos plenamente integrados, en lugar de limitarse a los de minería. Los bancos internacionales también podrían contribuir al establecimiento de proyectos de elaboración regional facilitando asistencia en la planificación y financiando estudios de viabilidad.

Las actividades anteriores pueden ser integradas dentro de alguna de las funciones del Organismo de Financiación Industrial Internacional propuesto en el capítulo 2.

Se pide a la Tercera Conferencia General que haga suya esta recomendación y aliente los esfuerzos de las organizaciones internacionales en esta esfera.

### **3.7 AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Las transferencias de recursos de inversiones industriales en los países en desarrollo sólo resultarán eficaces si existe la suficiente capacidad de absorción de tales transferencias. La experiencia demuestra que el problema de la capacidad de absorción insuficiente ha constituido un impedimento constante en los esfuerzos realizados para desplegar recursos externos en programas de desarrollo. Este problema ha sido particularmente agudo en el caso de los países menos adelantados. Aunque este problema obedece a limitaciones fundamentales de estructura de la economía de estos países, se puede mitigar hasta cierto punto mediante esfuerzos ininterrumpidos en la identificación y preparación de proyectos industriales.

### 3.7.1 Recomendación núm. 9: Servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo

Se recomienda que se establezca un *Servicio de preparación de proyectos industriales* en cuyas actividades, aunque destinadas a beneficiar a todos los países en desarrollo, se haría particular hincapié en la identificación de proyectos para los países menos adelantados.

#### Objetivos

La identificación y preparación de estudios de viabilidad de proyectos es un requisito previo para la realización de nuevas inversiones en la industria, y, no obstante, a muchos países en desarrollo, y en particular a los menos adelantados de entre ellos, les resulta difícil obtener financiación para esta actividad de fuentes bilaterales o multilaterales (especialmente cuando se tienen que emplear expertos extranjeros). La falta de interés de parte de las instituciones de financiación obedece principalmente al considerable elemento de riesgo inherente a esta actividad, ya que sólo del 10% al 20% de los proyectos preparados habrán posiblemente de ejecutarse. En el mecanismo que aquí se propone se aprovecha la experiencia adquirida en los programas pasados y actuales de la ONUDI, aunque se aparta de la modalidad actual en tres aspectos:

- i) Constituirá un fondo rotatorio independiente con cargo al cual se emprenderán estudios de viabilidad de proyectos. La propia ejecución de los proyectos estará a cargo de otras instituciones.
- ii) Servirá para promover la cooperación Sur/Sur en cuanto que en la preparación de estudios de viabilidad se recurrirá principalmente a los servicios de consultores de países en desarrollo (aunque se podrán utilizar los servicios de consultores de los países industrializados siempre que sea necesario). Hasta donde sea posible, las propuestas de inversión se basarán en el concepto de autosuficiencia colectiva en lo concerniente a tecnología, bienes de capital y mercados.
- iii) Respecto de los países menos adelantados, en las investigaciones se hará hincapié en la industria vinculada a la agricultura, la elaboración de productos primarios, y el establecimiento de industrias pequeñas y medianas en esferas como los textiles y el cuero.

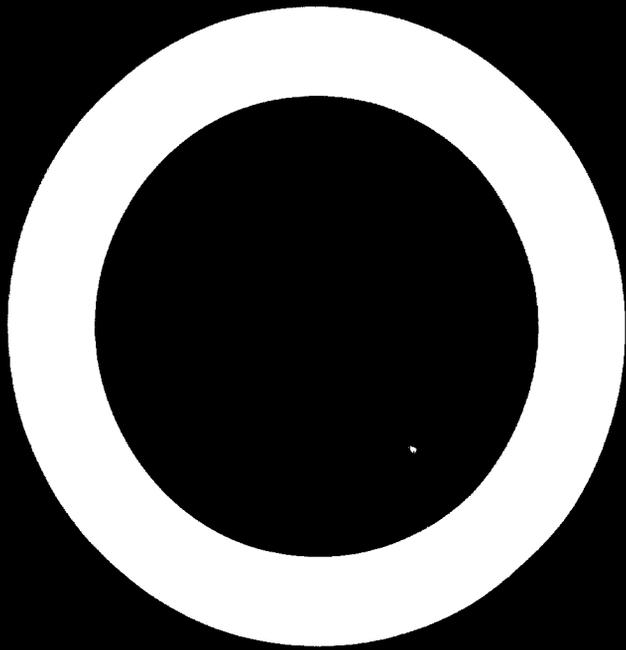
Este servicio se utilizará para preparar proyectos industriales cuyo costo varíe entre 2,5 y 250 millones de dólares.<sup>3</sup> Se fijaría un objetivo anual de preparación de 250 proyectos. Suponiendo que el costo medio (en divisas) de preparación por proyecto fuera de alrededor de 40.000 dólares, se requeriría una financiación anual de 10 millones de dólares. En caso de que sólo se ejecutaran en definitiva uno o dos de cada diez proyectos preparados, la financiación anual de 10 millones de dólares serviría para prestar apoyo en la ejecución de unos 50 proyectos cada año. Los proyectos que tuvieran éxito en su

<sup>3</sup> En la preparación de proyectos por valor de menos de 2,5 millones de dólares, los costos pertinentes se podrían sufragar con cargo al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, administrado por la ONUDI.

**ejecución estarían obligados a reembolsar el costo inicial de preparación del proyecto más un margen adicional, a fin de incorporar un elemento rotatorio en la financiación del servicio de preparación de proyectos propuesto.**

**Se sugiere que la financiación de este servicio se haga mediante subvenciones de los países miembros y de organismos bilaterales y multilaterales de financiación.**

**La ONUDI pide a la Tercera Conferencia General que haga suya la propuesta de establecer un servicio de preparación de proyectos industriales y autorice a la ONUDI a que, como prolongación de sus actividades actuales y en cooperación con los países miembros y las organizaciones internacionales y regionales, empiece a tomar las medidas apropiadas para negociar y establecer este servicio.**



**PARTE II**  
**Base analítica**



# Capítulo 1. En busca de una equidad global: Necesidad de un nuevo orden económico internacional

## 1.1 EL PANORAMA INTERNACIONAL

En los programas de las reuniones internacionales de los últimos años, ningún tema ha ocupado un lugar más prominente que el del carácter de las relaciones económicas entre los países ricos y los países pobres.<sup>1</sup> Se reconoce ahora, en general, que el contexto institucional en el que tienen lugar las transferencias de productos, tecnología y capital financiero es «manifiestamente inadecuado para las necesidades de la comunidad mundial en su conjunto. El cargo que en el pasado se hacía al viejo orden era que beneficiaba a los ricos y perjudicaba a los pobres. Hoy día ni siquiera cabe decir lo primero».<sup>2</sup> Problemas y tensiones, no sólo entre los países ricos y los países pobres, sino también entre los primeros, amenazan con destruir la propia estructura de las relaciones económicas globales. La crisis del viejo orden es manifiesta, pero la configuración del orden nuevo sólo está empezando a perfilarse. Todavía no está claro si la comunidad internacional tendrá la intuición, la buena voluntad y el valor para convenir un plan concertado que permita vencer la inercia de instituciones e ideas concebidas para un mundo diferente.

Muchos de los actuales organismos internacionales, y la filosofía en que se basan fueron producto de decenios de depresión y de guerra, de un mundo aún dividido en imperios coloniales, y de una configuración de relaciones de poder entre naciones cuya principal característica era el dominio ejercido por dos superpotencias competidoras. Al término de la segunda guerra mundial, lo que más preocupaba a los países industrializados era la labor de reconstrucción. En el ánimo de los negociadores de la Carta de La Habana y del Acuerdo de Bretton Woods pesaba el temor a una depresión de posguerra y a una posible

---

<sup>1</sup> A este respecto cabe mencionar, por ejemplo, los períodos extraordinarios de sesiones sexto y séptimo de la Asamblea General, celebrados en 1974 y 1975, respectivamente; la Segunda Conferencia General de la ONUDI, que tuvo lugar en 1975; y la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, celebrada en París en 1976.

<sup>2</sup> Kurt Waldheim, 1975, citado en: *Reshaping the International Order*, Nueva York, 1976.

reanudación de las guerras arancelarias y de las devaluaciones competitivas, típicas del decenio de 1930. Por tanto, los planes de reconstrucción de la economía internacional tras la contienda se basaron en los siguientes supuestos:

- a) que los Estados Unidos asumirían el liderazgo económico del mundo occidental;
- b) que las naciones que posteriormente fueran surgiendo aceptarían ese liderazgo y suscribirían los principios del libre intercambio multilateral;
- c) que la adhesión a los principios del libre intercambio multilateral sería la mejor forma de lograr la difusión del crecimiento industrial y del progreso técnico entre los países más pobres.

Partiendo de tales supuestos, se creía que el progreso económico de las zonas industrializadas se propagaría automáticamente a los países más pobres, de producción primaria. La industrialización de los países del Norte traería consigo un alza de los salarios en esa zona, así como de los precios que se ofrecían a los países del Sur por sus productos; en el primer caso, la ventaja relativa en cuanto a costos se inclinaría a favor del Sur, mientras que en el segundo se registraría en esa zona un aumento del poder adquisitivo. Ambos efectos, unidos al libre movimiento internacional de productos y factores de producción, propiciarían el desarrollo industrial del Sur. Para la fabricación de sus productos, los países más pobres emplearían un elevado coeficiente de mano de obra y darían a sus productos primarios un mayor grado de elaboración, mientras que el Norte, por su parte, haría más hincapié en la especialización en manufacturas y servicios de gran intensidad de capital. Así pues, la distribución por productos del comercio mundial evolucionaría en consonancia con las variaciones de los costos comparativos y de los movimientos de los factores concomitantes. Tal era la teoría; la realidad ha sido, desde luego, diferente.

En 1977, el valor agregado manufacturero (VAM) de los países en desarrollo representó a lo sumo aproximadamente el 9% del VAM global, pese a tener dichos países alrededor del 70% de la población mundial. La participación del Tercer Mundo en la producción industrial y las exportaciones de manufacturas mundiales ha variado en los últimos tiempos de la forma indicada en el cuadro siguiente.

**Cuadro 1 (1). Participación de los países en desarrollo en la producción y el comercio de manufacturas, 1960-1977**

(Porcentajes)	1960	1970	1974	1975	1977
En el valor agregado manufacturero mundial	6,9	7,3	8,2	8,6	9
En el comercio mundial de manufacturas	4	5	7	7	8*

Fuente: VAM: *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas* (ONU/DI, 1979). Comercio: *Handbook of International Trade and Development Statistics* (UNCTAD, 1979).

\* 1976.

En el mejor de los casos, esto representa un aumento de la participación relativa del Sur en la producción industrial mundial de alrededor del 2% en un período de casi dos decenios. La mera continuación de esta tendencia daría al Sur una contribución aproximada del 14% en el año 2000. Además, si no se efectuase una reestructuración importante, la distribución de los pequeños aumentos que cabría esperar distaría de ser uniforme. En los dos últimos decenios, la tasa de crecimiento del sector manufacturero en el Sur ha sido más alta en los países con ingresos medios y más elevados. El grupo de países menos adelantados ha sido el que peores resultados ha obtenido, y, a menos que se tomen medidas drásticas, las perspectivas para el futuro siguen pareciendo sombrías.

Los países en desarrollo con ingresos por habitante inferiores a 265 dólares (1975) tienen el 60% de la población total del Tercer Mundo, pero el ritmo de crecimiento de su VAM ha sido el más lento (5,2% anual de 1966 a 1975); el crecimiento experimentado a este respecto por los países en desarrollo de mayores ingresos ha sido, en cambio, el más rápido. Casi las tres cuartas partes del aumento total del VAM de los países en desarrollo en el período de crecimiento más rápido (1966 a 1975) correspondió a un total de sólo diez países, cuatro de los cuales (Brasil, México, la Argentina y la República de Corea) aportaron más de la mitad de este total (52,2%). El gran número de países en desarrollo con población inferior al millón de habitantes apenas han registrado alguna industrialización. Lo mismo cabe decir de la mayoría de los países menos adelantados. En resumen, la situación de los países en desarrollo en su conjunto es muy desigual; los países en donde vive la mayor parte de la población del mundo en desarrollo son los que menos beneficios han sacado de esos aumentos del VAM. Como claramente lo demuestra el pequeño aumento de la participación de los países en desarrollo en el total mundial del VAM, la mayoría de esos países no han podido acortar la distancia que los separa de los países occidentales.

## **1.2 NECESIDAD DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL (NOEI)**

¿Qué ha fallado, pues, en el guión ortodoxo? Los países en desarrollo culpan de su pobreza a las disparidades en la distribución internacional del poder económico, mientras que los países industrializados achacan esa pobreza a las incorrectas políticas nacionales de los países afectados. Estas dos opiniones divergentes han impedido hasta ahora considerar, en dos direcciones claras, la actual situación de callejón sin salida, en la que no se reconoce de manera suficiente la mutualidad de intereses realmente involucrada.

En primer lugar, es obvio que el problema de la pobreza del Tercer Mundo sólo puede abordarse mediante una acción concertada en los frentes interno y

externo, y que los reajustes externos no aportan, por sí solos, una solución adecuada. En segundo lugar, las repetidas crisis monetarias y de balanza de pagos registradas en el Norte indican que el viejo orden ya no resulta eficaz, ni siquiera para los países industrializados. A los programas de las reuniones internacionales deben incorporarse ahora los temas relativos a nuevas instituciones y nuevas reglas de juego, y ello no sólo por la necesidad de atender los deseos de los países pobres, sino porque es preciso restablecer sobre una base enteramente nueva las interrelaciones globales del Norte y del Sur, en interés de ambas partes.

Desde el punto de vista del Sur (el Tercer Mundo), el actual orden mundial ya no es aceptable porque se considera que las instituciones y los arreglos tienden marcadamente a favorecer al Norte. A continuación se indican ciertas características de las relaciones entre los países en desarrollo y los países industrializados, que los primeros encuentran especialmente gravosas:

- a) La división del mundo en exportadores de productos primarios y exportadores de manufacturas;
- b) La desfavorable relación de intercambio para los productos de los países en desarrollo;
- c) La dependencia unilateral de los países en desarrollo respecto de los países industrializados en lo tocante a financiación;
- d) La dependencia tecnológica unilateral respecto de los países industrializados; y
- e) La circunstancia de que el crecimiento de la mayor parte de los países en desarrollo depende de los países industrializados, por la necesidad que tienen los primeros de mercados externos y de inversiones extranjeras directas, la mayor parte de las cuales se realizan por intermedio de empresas transnacionales.

El primero de esos problemas reviste capital importancia y de él nacen las aspiraciones del Tercer Mundo en cuanto a remodelar la estructura del poder internacional que se basa en la situación de predominio de que gozan los países industrializados respecto de la tecnología y la industria. La industrialización constituye, pues, el punto central de la serie de reivindicaciones formuladas por el Sur. Sin embargo, aun en el supuesto de que la industrialización pudiera lograrse en gran medida por los mismos mecanismos aplicados en el Norte, y de que pudiesen efectuarse las modificaciones necesarias en las actuales instituciones y relaciones, ello no permitiría, por sí solo, satisfacer automáticamente las aspiraciones del Sur, subyacentes en el deseo de un nuevo orden económico internacional. Esas aspiraciones van mucho más allá de las metas de orden cuantitativo, y entrañan ciertas realidades políticas fundamentales. Figuran entre ellas los problemas de la propiedad de los recursos nacionales y el control de la orientación, el ritmo y la estructura de la formación de capital. En sus esfuerzos por realizar sus objetivos, los países en desarrollo a menudo no sienten con la misma intensidad que muchos países del Norte la adhesión a los principios de libre empresa, y, a fin de poder lograr objetivos sociales y políticos más amplios, están dispuestos a utilizar sus instituciones gubernamentales para

influir en la estructura del desarrollo económico, especialmente en la industrialización. Entre esos objetivos, uno de los principales es el de promover un mayor grado de independencia económica nacional. Este objetivo se identifica a menudo con el deseo de cambiar la actual división internacional del trabajo y con el explícito repudio de los principios de libre intercambio internacional en que se basa el guión tradicional.

### **1.3 ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL (NOEI)**

#### **1.3.1 Opciones y síntesis**

Los intentos realizados en los últimos años por conseguir algún progreso hacia el establecimiento de un NOEI mediante la celebración de reuniones internacionales no han dado resultados satisfactorios. Sin embargo, el logro de ese objetivo sigue siendo necesario y urgente. A fin de obtener resultados tangibles, el Sur debe formular y adoptar una estrategia de acción internacional bien definida, y no olvidar que su futuro está realmente en sus propias manos.

En general, el Sur podría encaminarse hacia el NOEI por dos sendas principales: podría orientarse hacia el aumento de la cooperación Sur/Sur, con objeto de mejorar colectivamente las perspectivas de desarrollo y reducir su dependencia del Norte; o tratar de mejorar las condiciones en que continúa ampliando sus contactos con el Norte. En el primer caso, cabe hablar de «autosuficiencia colectiva»; en el segundo, de «desarrollo mediante la interdependencia global». Estas estrategias se suelen considerar excluyentes, la primera de ellas más radical que la segunda; pero, como se verá más adelante, ambas pueden aplicarse en forma simultánea.

#### *Autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo: cooperación económica entre países en desarrollo*

La primera opción supone el fortalecimiento de una estrategia colectiva de desarrollo autosuficiente entre los países en desarrollo a fin de aprovechar los recursos de que se dispone colectivamente en el Sur. A primera vista esta estrategia parecería viable ya que se podría canalizar una mayor corriente comercial hacia modalidades de intercambio entre países del Sur; este grupo de naciones cuenta con casi todas o todas las materias primas y provisiones de energía que podría necesitar y con extensas tierras de cultivo para la producción de alimentos; y las aptitudes técnicas de fabricación se pueden adquirir y los recursos de capital del Sur pueden ser movilizados. La idea de que el Sur debe orientarse en mayor grado hacia la cooperación colectiva no resulta más radical

que los intentos de aplicar estrategias similares entre los países industrializados. A este respecto, la CEE y el CAEM son ejemplos evidentes de agrupaciones de cooperación económica y financiera. El establecimiento de la OCDE y del Grupo de los Diez representan arreglos colectivos entre los países industrializados con miras a la cooperación mutua en la esfera del desarrollo económico y la gestión financiera, y existen arreglos comparables en los campos de la cooperación militar y científica.

Por consiguiente, los esfuerzos del Tercer Mundo, o de grupos de países del Tercer Mundo, por lograr niveles similares de cooperación en materia de comercio, financiación, transferencia de tecnología, e investigaciones y desarrollo técnico se pueden considerar como el establecimiento de arreglos de contraparte a los arreglos ya existentes en los países industrializados. Estos arreglos constituirían no sólo un medio de cooperación política entre países que se enfrentan con problemas económicos similares para lograr el crecimiento económico, sino que el aumento de la cooperación vendría a ser de hecho una consecuencia natural del propio crecimiento económico. Dados los problemas comunes del Sur, es no sólo conveniente sino inevitable que, en la práctica, aumente la cooperación económica entre países en desarrollo.

### *Desarrollo a través de la interdependencia global*

La búsqueda de la interdependencia global no entraña la continuación del *status quo* en las relaciones Norte/Sur. Más bien, en este enfoque se incorpora el concepto de que el crecimiento económico de los países industrializados y los países en desarrollo es interdependiente y de que tendrá lugar partiendo del aprovechamiento de la división internacional del trabajo y las diferencias en los precios de los factores y en las dotaciones de recursos mediante el aumento de las corrientes, financiera y tecnológica sobre una base Norte/Sur. A fin de evitar la rigidez del antiguo orden económico, sería necesario introducir modificaciones importantes en la participación de los países en desarrollo en las instituciones internacionales con base en el Norte y en el proceso global de adopción de decisiones. No obstante, existe el peligro evidente de que la búsqueda del desarrollo simplemente a través de la interdependencia global se traduzca sólo en mejoras marginales en el antiguo orden económico, de modo que, como ha ocurrido durante los últimos 30 años, se vean frustrados los esfuerzos para que los países en desarrollo se pongan a la par.

El objetivo del NOEI debe ser evidentemente el fortalecimiento del Sur para que pueda participar en una economía internacional interdependiente en condiciones de capacidad económica, financiera y tecnológica comparables a las de los países industrializados. Por consiguiente, el objetivo final deberá ser una economía internacional basada en la interdependencia e igualdad globales, si bien es muy dudoso que este objetivo pueda lograrse en un periodo razonable únicamente mediante la aplicación de este concepto de interdependencia global. Al mismo tiempo, es igualmente evidente que cualquier reducción drástica y repentina de la interdependencia Norte/Sur dará por resultado una disminución

del crecimiento económico a mediano y a corto plazo en ambos grupos. Así pues, sería conveniente que se modificara gradualmente la estructura actual de las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas del Tercer Mundo, pero dentro de un marco flexible de relaciones económicas con las naciones industrializadas.

### *Síntesis de los dos enfoques*

Aunque el impulso de cambio en el orden económico internacional puede ser gradual, deberá ser posible al mismo tiempo establecer el NOEI en un plazo que resulte social y políticamente aceptable para el Tercer Mundo. Ahora bien, la única forma eficaz de que el Tercer Mundo pueda garantizar este resultado sería mediante el fortalecimiento de su poder de negociación gracias al aumento del grado de autosuficiencia colectiva.

Por consiguiente, los dos caminos esbozados anteriormente para el establecimiento del NOEI no son quizá tan diametralmente opuestos como puede parecer a primera vista, o por lo menos, no son incompatibles. Aunque el objetivo final de las relaciones económicas internacionales sea la interdependencia global en condiciones de igualdad, parece poco probable que se pueda lograr este objetivo sin que el Sur aplique deliberadamente durante algún tiempo políticas encaminadas a aumentar el nivel de autosuficiencia colectiva. El aumento de la autosuficiencia y la reducción de la dependencia del Norte, constituyen condiciones necesarias para lograr el objetivo anterior. En consecuencia, el Sur podría ponerse a:

- i) Aumentar el volumen relativo de su intercambio de productos, capital y tecnologías con otros países en desarrollo reduciendo así el efecto que el desequilibrio de la capacidad global podría tener en el desarrollo interno del Sur; y
- ii) Aumentar su capacidad de negociación a fin de lograr una mayor igualdad en las condiciones en que tiene lugar el intercambio con el Norte.

Al preparar el presente estudio, se llegó a la conclusión de que sería necesario que los países en desarrollo trataran de aplicar paralelamente las dos estrategias indicadas. A continuación se presenta una diversidad de recomendaciones y nuevos mecanismos propuestos, de los que algunos se podrían considerar orientados hacia la estrategia de autosuficiencia colectiva y otros hacia la estrategia de interdependencia global. Indudablemente los distintos países en desarrollo buscarán la combinación equilibrada de estrategias que más convenga a su situación particular, mientras que las posibilidades de acción inmediata de los países industrializados se habrán de limitar más probablemente a los mecanismos relacionados con la interdependencia global permanente. En todo caso, el estudio parte de la importante premisa de que un mundo libre de la pobreza y el hambre, en las proporciones en que actualmente se dan, sólo puede ayudar, no perjudicar, a los países ricos de hoy en día. Un Tercer Mundo económica y financieramente más viable, incrementaría considerablemente los beneficios de las interrelaciones económicas internacionales no sólo para el Sur,

sino también para el Norte. El argumento en favor del establecimiento de un nuevo orden económico internacional se apoya en el reconocimiento explícito de que existe esta comunidad de intereses.

### 1.3.2 Autosuficiencia colectiva y corrientes internacionales de recursos

El concepto de interdependencia global y sus repercusiones prácticas son bien conocidos y han sido durante mucho tiempo el punto focal de medidas de políticas, así como de investigaciones económicas.<sup>3</sup> El concepto de autosuficiencia colectiva es mucho más reciente y su definición es todavía imprecisa. La siguiente sección está dedicada a un breve examen de este concepto de autosuficiencia colectiva y de sus repercusiones particulares en lo que respecta a las corrientes internacionales de recursos en las esferas de inversiones, financiación, tecnología y comercio que constituyen el centro de interés del presente estudio.

Uno de los aspectos de la autosuficiencia colectiva se manifiesta en el hecho de que los países del Tercer Mundo han logrado mantener una posición de negociación común frente al Norte con resultados mucho más satisfactorios de lo que, según los observadores, parecía probable a comienzos del decenio de 1970. La primera oportunidad de traducir el descontento en exigencias eficaces se presentó con el embargo petrolero de octubre de 1973. El éxito de los reajustes del precio del petróleo se convirtió en la principal fuerza impulsora de la autosuficiencia colectiva en marzo de 1975 cuando se estableció en Argel un frente común entre los países de la OPEP y otros países en desarrollo. Una de las causas comunes de los países en desarrollo es la de hacer frente a las agrupaciones políticas mucho más cohesivas de los países industrializados. Para la definición y articulación de sus propios intereses de grupo los países desarrollados con economía de mercado cuentan con foros internacionales particularmente eficaces tanto de carácter oficial como informal (la OCDE, el Grupo de los Diez, la CEE, la Comisión Trilateral, etc). Más importante aún es la enorme red de canales de intercambio intelectual, cultural, militar y comercial que se ha desarrollado a través de siglos de interdependencia y migración. Los países con economía de planificación centralizada poseen mecanismos similares para sus propios intercambios dentro del Grupo. Comparados con estas redes, resultan más bien modestos los esfuerzos de los países en desarrollo por construir «puentes a través del Sur» abriéndose paso a través de estructuras colonialmente impuestas que van del centro a la periferia en sentido Norte/Sur. Ha llamado la atención pública el recurso a la formación de organizaciones internacionales, en las que cuentan los números y no la pobreza, por ejemplo, el movimiento de países no alineados, la formación del Grupo de los 77 dentro de

<sup>3</sup> Para una evaluación reciente de las perspectivas económicas con arreglo a la interdependencia global, véase: OCDE, INTERFUTURES, Informe Final, París, junio 1979. Para algunos aspectos particulares relacionados con los efectos en materia de comercio y empleo, véase: OCDE, *The Impact of the Newly Industrialising Countries*, París, 1979, y CEE, *Europe - Third World Interdependence Facts and Figures*, Bruselas, 1979.

la UNCTAD, y el Foro del Tercer Mundo. Una manifestación visible de autosuficiencia colectiva ha sido la adopción de una posición de negociación común de los países en desarrollo frente a las naciones industrializadas para pedir el acceso a los mercados internacionales de capital, la entrada a los mercados de los países industrializados para las exportaciones industriales del Tercer Mundo, la reforma monetaria internacional vinculada a la asistencia para el desarrollo en mayor cuantía y en forma más «automática», la reglamentación de las actividades de las empresas transnacionales mediante códigos de conducta, y la transferencia de tecnología en condiciones más favorables.

Gracias a la labor realizada por la UNCTAD y el PNUD, con la cooperación de los organismos especializados y las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, en la definición de las esferas de cooperación económica y cooperación técnica entre países en desarrollo el concepto de autosuficiencia colectiva se ha extendido mucho más allá del marco de las negociaciones y de su función como instrumento de negociación. Esto se ha logrado en primer lugar mediante el estudio de la importancia de las tendencias fundamentales de las corrientes de recursos y las vinculaciones entre países en desarrollo y, en segundo lugar, mediante la identificación de esferas de problemas comunes a los que se podrían dar soluciones diferentes a las que se dan en países industrializados y que sólo serían posibles mediante medidas de cooperación adoptadas por dos o más países en desarrollo. A continuación, se examinan algunas de estas esferas que revisten particular importancia para la industrialización de los países en desarrollo y para las corrientes internacionales de recursos consideradas en el presente estudio.

### *Programas de integración económica regional*

La forma institucional más ambiciosa de autosuficiencia colectiva en la industria, como en otros sectores de la economía, ha sido la integración económica regional. Todas las principales regiones de países en desarrollo han tenido alguna experiencia en esta esfera, pero la evaluación general de los progresos efectuados no da pie para hacerse demasiadas ilusiones al respecto. En muchos de estos casos resulta más fácil señalar escollos, desacuerdos políticos y problemas sin resolver que procesos claros de cooperación coherente y progresiva. Las dificultades y amenazas genuinas con que tropieza la autosuficiencia colectiva no se manifiestan en ninguna parte con tanta claridad como en las experiencias de integración económica regional. Otras formas similares de cooperación económica se han basado, en la mayoría de los casos, en la vecindad geográfica de dos o más países en desarrollo en una misma cuenca fluvial o lacustre. En estas agrupaciones participan países cuyas estructuras industriales presentan diferencias y desequilibrios muy grandes, los cuales ocasionan problemas en los comienzos. En estos programas, los países en desarrollo han otorgado invariablemente prioridad al desarrollo industrial, considerando como secundarias otras posibles ventajas de la integración. Resulta, sin embargo, difícil garantizar una distribución equitativa de la capacidad industrial, ya que los países que cuentan con una estructura industrial ya establecida suelen atraer la parte del león de las nuevas inversiones dentro de

la región y consiguen sacar provecho de la mayoría de los beneficios de la liberalización comercial, dando lugar así a diferencias de ingresos cada vez mayores entre los países ricos y pobres de la región. Con los mecanismos de que se dispone no se ha conseguido corregir este problema básico de «equilibrio» industrial dentro de cada región.

De la evaluación general de las experiencias de integración se desprende que el enfoque globalizador usual, de favorecer los esfuerzos conjuntos y armonizados, ha sido el menos satisfactorio. Se lograrían quizá mejores resultados esforzándose por ensanchar la frontera de la producción, planificar conjuntamente la iniciación de nuevas actividades e introducir cambios cualitativos en la capacidad de producción local, realzar la capacidad de decisión frente al resto del mundo, y hacer hincapié en las intervenciones distintas de las fuerzas del mercado en las esferas donde predominan los factores externos y los «bienes de interés público». Todos estos objetivos reclaman el despliegue de una acción más amplia por parte de los Gobiernos nacionales y de las instituciones regionales recientemente creadas. Los esfuerzos iniciales deben orientarse hacia la definición de políticas y la formulación de proyectos que puedan reportar beneficios tangibles, a fin de obtener el apoyo de fuerzas internas importantes. Será preciso definir criterios para determinar:

- i) la distribución local de las actividades, con la necesidad consiguiente de encontrar una proporción conveniente (trade-off) entre la eficacia y la equidad;
- ii) la proporción conveniente entre el desarrollo interno y los insumos externos necesarios;
- iii) la proporción conveniente entre los factores externos y otros resultados conexos del proceso de integración ajenos al mercado, y los efectos negativos de este proceso sobre otros objetivos nacionales (por ejemplo, oportunidades de empleo, distribución del ingreso).

Una vez superados estos problemas, deberán tomarse medidas para establecer:

- i) un organismo intergubernamental, con representación política del máximo nivel, para poder adoptar y aplicar decisiones con rapidez, frente a la oposición de grupos de interés subnacionales;
- ii) un mecanismo para garantizar que las actividades efectivamente emprendidas estén orientadas hacia el logro de los objetivos de integración, a menudo no reflejados en la dinámica de las fuerzas del mercado.

Entre los instrumentos de autosuficiencia colectiva figuran las empresas multinacionales de comercialización y producción estudiadas durante los últimos años por la UNCTAD.

#### *Autosuficiencia colectiva en materia de tecnología*

**El grueso de la cooperación tecnológica entre países en desarrollo deberá basarse inicialmente en las tecnologías disponibles adquiridas del Norte. Por**

ello, las políticas de autosuficiencia colectiva deberán dar prioridad a los aspectos de promoción y protección, utilizando mecanismos institucionales para:

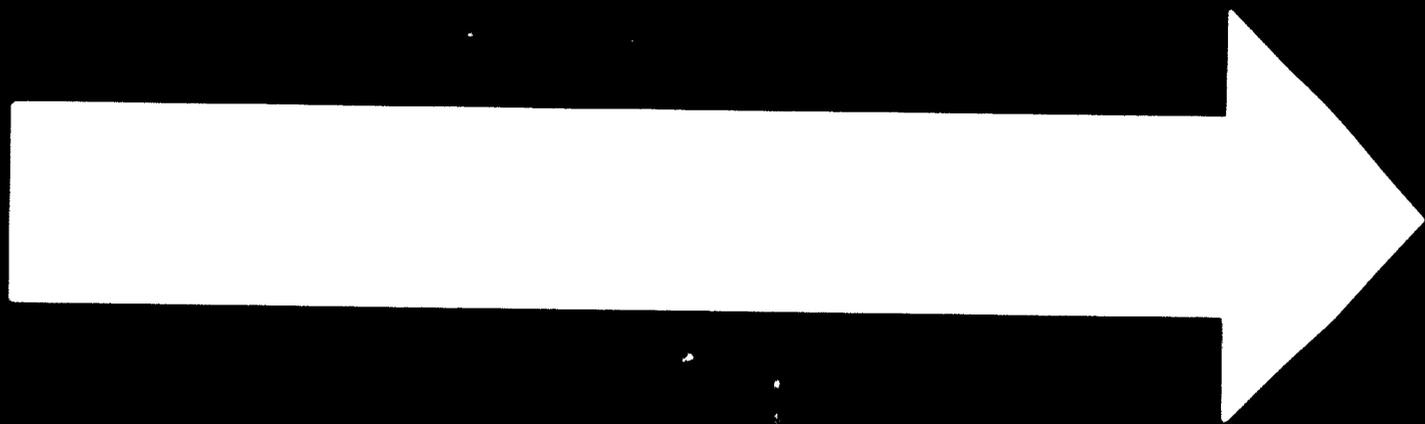
- i) suministrar información técnica, clasificada por temas, proveedores, calidades y costos probables;
- ii) identificar posibles usuarios y el corretaje indispensable entre vendedores y compradores;
- iii) organizar actividades de apoyo esenciales en materia de consultoría técnica, empresas comerciales internacionales, y asistencia financiera, con especial referencia a los arreglos de créditos para compradores y vendedores, y el establecimiento de un sistema de garantías financieras y de seguros;
- iv) estudiar las prácticas en materia de compras de las organizaciones internacionales y los gobiernos, que pueden suponer un mercado importante, sobre todo para empresas proveedoras pequeñas o medianas;
- v) negociar y elaborar nuevos sistemas legales que permitan adaptar los conceptos y las prácticas a las necesidades de los exportadores de países en desarrollo;
- vi) formular sistemas preferenciales destinados a ofrecer oportunidades reales a los exportadores de los países en desarrollo en los mercados de los países industrializados y, sobre todo, a estimular el crecimiento del comercio de tecnología entre los países en desarrollo;
- vii) fomentar los esfuerzos cooperativos de los países en desarrollo a fin de canalizar sus recursos tecnológicos hacia la producción conjunta y el mayor empleo posible de tecnologías adaptadas a sus necesidades y recursos, así como para mantenerse al tanto de los avances tecnológicos de los países industrializados.

Un ejemplo de este tipo de cooperación se da en los intercambios entre institutos nacionales de tecnología: el concepto de la identificación de «centros de excelencia» en determinados sectores o ramas de la industria, a los que se pudiera dar una función regional o tercermundista de transmisión de know-how mediante una pequeña inyección inicial de recursos financieros aportados por organizaciones internacionales o en virtud de acuerdos intergubernamentales (el PNUD, mediante sus actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y los fondos regionales, está ayudando a este tipo de centros en esferas tales como elaboración de alimentos, textiles, cuero, etc.).

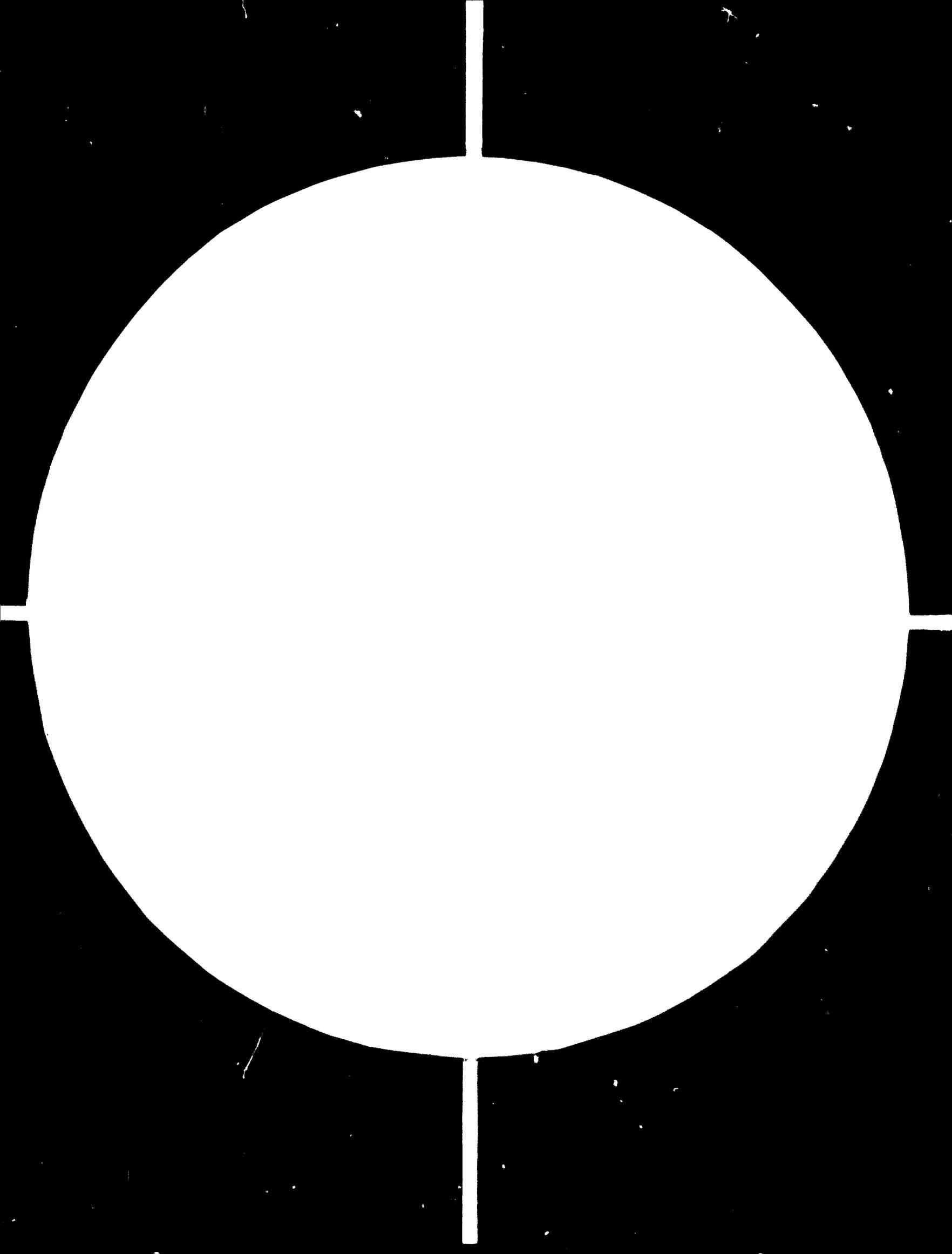
#### *Autosuficiencia colectiva en materia de aptitudes técnicas*

Las corrientes de inversiones, tecnología y bienes industriales entre países en desarrollo han ido acompañadas de importantes y crecientes desplazamientos de mano de obra dentro del Tercer Mundo. Aunque predominan las migraciones de personal no calificado, los inmigrantes calificados han aportado un insumo vital para el esfuerzo de industrialización de los países receptores. La

**B - 554**



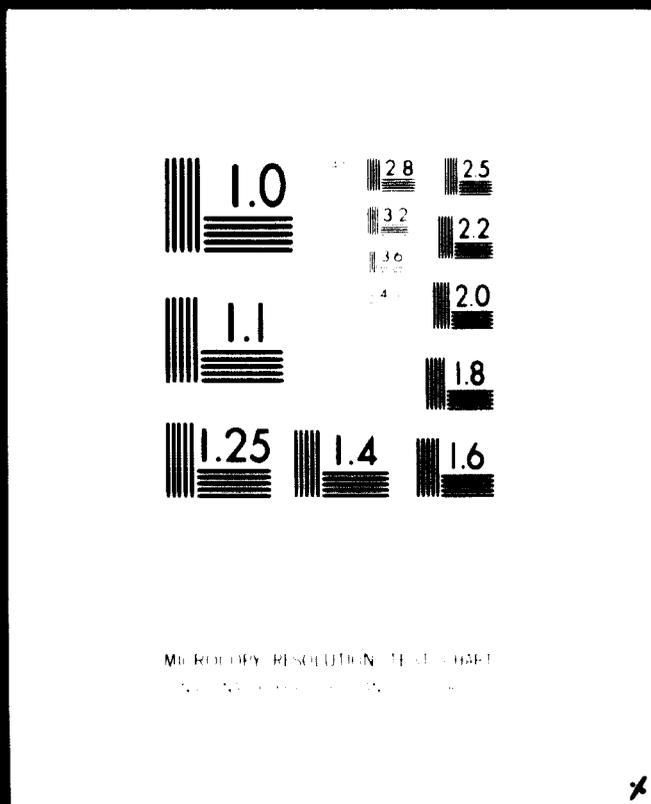
**81.08.17**



2 OF 4

09301

S



24x  
D

MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART  
1010A

\*

emigración de personal calificado hacia los países industrializados sigue siendo, sin embargo, mucho más importante. En el período 1975-1976, la emigración de ingenieros ascendió anualmente a un 25% del total de graduados en la India, a un 18% en Sri Lanka y a un 11% en Filipinas. En cuanto a los países industrializados receptores, a principios de los años 70 la entrada de ingenieros procedentes de los países en desarrollo en los Estados Unidos representó el 28% del total de nuevos profesionales de esa disciplina. Un 76% de los ingenieros procedentes de países en desarrollo que entraron en los Estados Unidos se encontraban en la fase más productiva de su vida, entre las edades de 30 y 44 años. El valor atribuido a la migración de personal calificado procedente de todos los países desarrollados en los Estados Unidos, el Canadá y el Reino Unido durante el período 1961-1972 se ha calculado en 46.000 millones de dólares, es decir, 3.800 millones de dólares anuales,<sup>4</sup> suma que viene a ser casi igual al valor total de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de estos países a los países en desarrollo durante ese mismo período. Estas cifras dan una idea de las pérdidas sufridas por el Tercer Mundo de capital humano, reservas que podrían haber aprovechado para su propio bien colectivo.

Entre el personal calificado que trabaja en otros países en desarrollo, una proporción elevada corresponde a personal con calificaciones científicas e industriales, figurando los médicos, los enfermeros, los profesores y los contadores, junto con los ingenieros, entre las categorías de ocupaciones mejor representadas. En contraste con el personal de los países en desarrollo que emigra a los países industrializados, el personal que se desplaza a otros países en desarrollo tiende a hacerlo por períodos más cortos, por lo general sin sus familiares y para ocupar funciones mucho más privilegiadas e importantes en los países huéspedes.

Sobre esta base, la Quinta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países no alineados (agosto de 1976) y la UNCTAD examinaron diversas propuestas para lograr la autosuficiencia colectiva en materia de aptitudes técnicas, entre ellas figuran las siguientes:

- i) la creación de bancos de datos sobre la disponibilidad de mano de obra calificada, para intercambiar información sobre categorías de ocupaciones, oportunidades de empleo y posibles candidatos;
- ii) coordinación de la enseñanza y planificación de la mano de obra para organizar las inversiones en la enseñanza y las transferencias de personal calificado entre países en desarrollo sobre la base de las ventajas comparativas, así como para establecer en el Tercer Mundo instituciones conjuntas de capacitación en determinadas disciplinas, en régimen de gastos compartidos entre los países;
- iii) la coordinación de programas de capacitación en el trabajo;
- iv) el establecimiento de programas de asistencia técnica especiales, que serían administrados por los países en desarrollo, posiblemente en virtud de los arreglos de cooperación técnica entre los países en desarrollo establecidos en Buenos Aires en 1978;

<sup>4</sup> Véase UNCTAD, TD 239, Tecnología.

- v) el establecimiento de organismos y servicios de consultoría conjuntos, con personal calificado y recursos autóctonos, que fuesen aprovechando la experiencia de los países en desarrollo en orden a la adaptación y reproducción de tecnologías, estimulados por el trato preferencial otorgado a los organismos de países en desarrollo en cuanto a la ejecución de programas de industrialización;
- vi) la vinculación entre las transferencias de capitales procedentes de países ricos en recursos pero mal dotados de personal calificado y el suministro de mano de obra profesional por parte de países en desarrollo pobres de recursos pero bien dotados de personal calificado, mediante la financiación conjunta de programas o mediante préstamos y donaciones;
- vii) la armonización de las condiciones y reglas para el empleo de personal migratorio, quizá mediante contratos de trabajo con cláusulas normalizadas sobre remuneración y seguridad para las distintas categorías de personal.

Las propuestas de acción cooperativa tropezarán con las limitaciones derivadas de tener que tratar con países con distintas ideologías y situados a diversos niveles de desarrollo, y que además tienen vinculaciones tradicionales Norte/Sur y grupos de intereses incrustados en sus propias comunidades profesionales.

#### *Autosuficiencia colectiva en materia de financiación*

Son muy grandes las posibilidades de alcanzar la autosuficiencia colectiva en materia de financiación. Los excedentes masivos obtenidos anualmente por los miembros de la OPEP se depositan en instituciones y bancos de ámbito mundial con sede en el Norte y dominados por países de esa zona. De hecho, la mayor parte de los empréstitos que toma el Sur provienen de otras economías del Sur, por conducto de los intermediarios del Norte, utilizando mecanismos tales como créditos de bancos comerciales, giros contra los tramos de crédito o los derechos de giro especiales del FMI, y préstamos bilaterales de desarrollo a mediano y largo plazo, concedidos por organizaciones internacionales o por entidades privadas. Ello se debe a que la concentración previa en el Norte de grandes instituciones, personal calificado e información, hace mucho más fácil y menos arriesgado utilizar los canales tradicionales. La financiación directa Sur/Sur implicaría difíciles experimentos con nuevos canales, así como la identificación inicial de intereses comunes entre por lo menos algunos prestamistas y algunos prestatarios del Sur.

Es posible identificar intereses mutuos entre prestamistas y prestatarios del Sur en propuestas financieras de autosuficiencia colectiva respecto de lo siguiente:

- i) aumentar la seguridad, mediante la creación de otras fuentes de oferta y demanda financieras a los fines de la diversificación geográfica e institucional;
- ii) reducir costos, mediante la captación de los beneficios obtenidos por los intermediarios del Norte, y vincular la ayuda Sur/Sur con los

préstamos, utilizándola para subvencionar los tipos de interés y asegurar los créditos;

- iii) conceder créditos directos, para controlar mejor la estructura de la utilización de los fondos en relación con la diversificación de la cartera, y para proteger los intereses nacionales del prestamista, simplificando el papeleo engorroso y costoso para el prestatario;
- iv) ayudar a reducir los costos de los proyectos de inversión en los países en desarrollo, ofreciendo a los prestatarios financiación para sus importaciones de bienes de capital del Norte, independientemente de las condiciones financieras que pudieran ir unidas a las compras si el crédito se procurara también de los exportadores del Norte.

En el capítulo 5 se describen en detalle algunas de las propuestas de nuevos mecanismos basados en estos intereses.

#### **1.4 VINCULACIONES ENTRE ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES**

Mientras que, por una parte, las estrategias internacionales determinarán las rutas para llegar al nuevo orden económico internacional, a otro nivel, cada país en desarrollo tendrá también un interés vital en las estrategias nacionales para alcanzar sus metas industriales y sociales. En el capítulo siguiente se analizan tres posibles tipos de estrategia nacional. Tras la elección de su política en el ámbito nacional, el problema central para cada país en desarrollo será determinar la naturaleza y dimensiones de las vinculaciones internacionales que mejor podrían contribuir al logro de sus objetivos de industrialización. En principio, los contactos internacionales pueden ser ventajosos o perjudiciales según los grupos del sistema internacional que controlen esos contactos y la manera como lo hagan. Mediante estos mecanismos de control, las vinculaciones internacionales incidirán sobre el tipo y la tasa de crecimiento industrial de cada país.

El muestrario de posibles vinculaciones es muy amplio. Abarca los medios de producción (entre los que figuran tecnología, financiación e inversiones extranjeras directas); la ubicación de los medios de producción (particularmente influida por las inversiones extranjeras directas); la distribución de la producción (que se refleja en los canales de distribución y en la comercialización de productos industriales); y la composición de la producción (influida por la investigación y el desarrollo, así como por la publicidad, en la medida que afecta las pautas de consumo).

El significado de cada una de estas vinculaciones o mecanismos de control vería con el tiempo y según los países. La cuestión crítica para cada país en desarrollo en un momento dado, es descubrir qué entidades (a nivel nacional o internacional) tienen efectivamente el poder de decisión, y cuáles son los efectos distributivos y de otra índole de la utilización de ese poder. Una vez resuelta esa cuestión, se podría pasar a considerar cuáles serían los mecanismos de cooperación internacional más útiles que se podrían crear, con miras a cambiar resultados que se consideran no satisfactorios.

## **Capítulo 2. Industrialización: objetivos y estrategias**

### **2.1 PAPEL DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL PROCESO DE DESARROLLO**

#### **2.1.1 Resultados de la industrialización para el desarrollo**

La importancia que el Sur concede al papel de la industrialización en la promoción de los objetivos de desarrollo nacional emana en parte de que se identifiquen, por un lado, el poder y la riqueza del Norte con su papel dominante en la industria manufacturera y, por otro, la debilidad y pobreza del Sur con el predominio que allí tienen las actividades agrícolas y otras formas de producción primaria. También es el resultado de la correlación que se observa en el Norte entre el alto porcentaje de productos industriales en la composición total del PNB y un elevado ingreso por habitante. También emana de la necesidad de generar oportunidades adicionales de empleo para absorber a una población en expansión, sin reducir aun más los ingresos por habitante, riesgo que a menudo se corre en la agricultura cuando aumenta el empleo. Por último, también es consecuencia del temor de que los términos de intercambio de los productos básicos continúen acusando la prolongada tendencia desfavorable en cuanto a los productos primarios, y favorable respecto de las manufacturas. Por ello, las esperanzas de aumentar el ingreso por habitante en el Sur se orientan hacia el fomento de un crecimiento industrial de amplia base. En suma, en los nuevos países que han surgido en el período de la posguerra, la industrialización se consideraba sinónimo de desarrollo, y éste, a su vez, suponía llegar a la altura de los países avanzados, utilizando básicamente los mismos medios. Según se creía, la industrialización conforme a las pautas de los países avanzados daría resultados similares no sólo en cuanto al aumento del bienestar físico, sino también en cuanto a la eliminación de la pobreza y la creación de empleos.

Esta estrecha identificación tanto con los medios como con los fines del proceso de desarrollo logrados por los países avanzados fue la causa principal para que la industrialización del Tercer Mundo revistiera la forma que actualmente se observa. Durante los años 50 y 60, muchos de los países en desarrollo prefirieron apresurar el ritmo del crecimiento industrial otorgando enormes incentivos fiscales a empresarios tanto del Norte como del Sur para que

construyeran grandes plantas que fabricaran el mismo tipo de productos que las del Norte utilizando sus mismas técnicas. A veces, en los países del Sur, el mecanismo estatal intervenía directamente en el proceso de industrialización, pero no cambiaba, en la mayoría de los casos, su carácter esencialmente imitativo. Se esperaba que la estrategia adoptada diera rápidos resultados, aunque tácitamente discriminara a la pequeña industria tradicional y a la del sector rural en favor del desarrollo urbano en gran escala.

Al emprender una industrialización imitativa semejante, los países en desarrollo no se daban cuenta muchas veces del verdadero costo social que el proceso de industrialización había supuesto para el Norte, en donde las consecuencias iniciales para gran parte de la población no fueron ni con mucho el fomento de la justicia social, el aumento del nivel de vida ni el mejoramiento de la calidad de la vida. Es posible que, con los instrumentos perfeccionados de que actualmente dispone la política económica y social, el Sur logre evitar a satisfacción en el futuro algunas de las privaciones iniciales que tuvo que sufrir el Norte; sin embargo, es imprescindible tener siempre en cuenta los efectos desfavorables de la industrialización y procurar que la aplicación de una política social esclarecida se convierta en atributo esencial de las estrategias de desarrollo industrial.

El PNB por habitante, en los países en desarrollo en general, mostró una tendencia perceptible al aumento; sin embargo, pronto se hizo evidente que era necesario alcanzar otros importantes objetivos económicos y sociales, como la ampliación de las oportunidades de empleo en relación con el crecimiento de la población y la eliminación de la pobreza, ninguno de los cuales, contrariamente a lo que se esperaba en el pasado, se producían en forma automática como consecuencia del crecimiento del PNB. Hay amplias pruebas de que la *distribución del ingreso* ha empeorado en la mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos, en tanto que la experiencia es diversa entre los países en desarrollo de ingresos medianos y elevados.<sup>1</sup> Los ingresos reales de los pobres, particularmente de aquellos que se encuentran en el 20% inferior de la escala de ingresos, han disminuido aun en términos absolutos, siendo los más afectados los que viven en zonas rurales. Los factores que han determinado la disminución o aumento de la desigualdad de ingresos han sido el conjunto de condiciones estructurales iniciales y la distribución de activos e ingresos. Un factor que ha causado mayor desigualdad en los niveles de bajos ingresos ha sido la transformación estructural de la economía al pasar de un marco agrario y rural, en que los activos y los ingresos se hallan distribuidos en forma más equitativa, a un marco industrial urbano, en que la distribución es más asimétrica. Se ha observado que, dentro de las zonas rurales, la proporción de la población que se encuentra por debajo del límite de pobreza fijado a base de normas de nutrición ha disminuido o ha permanecido al mismo nivel durante el período de 1955-1970 en siete países asiáticos estudiados, en los cuales, según se estima, viven las tres cuartas partes de los pobres del mundo.

Además de los bajos niveles de ingreso y las deficiencias proteínicas y calóricas, se han hecho cada vez más evidentes *otros indicios de pobreza* incluso

<sup>1</sup> Véase Hollis Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Johns Hopkins Press, 1975.

en países que han arrojado tasas elevadas de crecimiento de la industria y del PIB, a saber, elevadas tasas de mortalidad infantil, analfabetismo, la carencia de tierra y desempleo. La concentración de las inversiones industriales en las zonas urbanas, al estimular la migración rural-urbana, ha conducido a que aumente en las ciudades la ocupación marginal de los tugurios por parte de personas que no pueden tener acceso a niveles tolerables de vivienda, servicios sanitarios, agua potable, servicios médicos y educativos, o a un empleo regular, remunerativo y socialmente productivo.

Se han cifrado grandes esperanzas en el crecimiento de la industria manufacturera para resolver los problemas del *subempleo y el desempleo* en los países en desarrollo. La mera magnitud de los problemas del empleo de la mayoría de países hace que ésta sea una tarea imposible de cumplir a corto plazo. Un sector manufacturero que emplea al 20% de la fuerza de trabajo necesitaría aumentar el empleo en un 15% anual simplemente para absorber el incremento de una fuerza de trabajo total que crece a un ritmo del 3% anual. Con los aumentos normales de productividad de la mano de obra, la tasa de aumento del empleo requerida en la industria manufacturera tendría que ser de por lo menos el 18%. Esto puede compararse con las tasas reales de crecimiento anual del empleo en la industria manufacturera desde 1960, que han fluctuado dentro un ámbito del 2 al 4% en casi todos los países en desarrollo, en tanto que las tasas de crecimiento anual de la población urbana han sido del 4 al 5%. En unos pocos casos se han registrado tasas sumamente elevadas de crecimiento, del 8 al 24%, pero, por otro lado, también se han observado tasas negativas. Cabe hacer una reserva importante respecto de esas cifras. En general, las estadísticas industriales han hecho caso omiso del sector manufacturero tradicional —integrado en su mayor parte por pequeñas unidades dispersas que muchas veces utilizan mano de obra familiar en régimen de jornada parcial— a pesar de que las industrias tradicionales continúan absorbiendo la mayor parte de una valiosa reserva de competencia técnica y espíritu empresarial.

En un número inquietantemente grande de países en desarrollo se ha observado que, en general, ha disminuido la participación de la industria y la manufactura en la utilización total de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo en que la OIT ha estimado en 300 millones el total de personas afectadas por el desempleo y el subempleo a mediados de los años 70, después de haberse registrado un rápido aumento del 46% en el desempleo durante el período de 1960-1973.

La *composición misma de la producción industrial* tiene una dimensión social que conviene tener muy en cuenta. Casi toda la producción industrial del sector moderno de los países en desarrollo ha respondido a las modalidades existentes de la demanda de bienes de consumo, ya sea para el mercado interno o para el internacional. Puesto que los pobres tienen escaso poder adquisitivo, sus necesidades no se han reflejado en forma perceptible en la estructura de la demanda del sector moderno. Por otro lado, han seguido consumiendo los productos de la industria tradicional (textiles, productos de cuero, alimentos elaborados y aceites) a través de formas descentralizadas y a menudo arcaicas de organización industrial. Las modalidades de consumo de los grupos de mayores ingresos, cuyas preferencias determinan el mercado nacional de bienes de

consumo industriales, se han adaptado en gran medida a los gustos y valores de las poblaciones del Norte. Por estas razones, la gama final de productos de la industria moderna, que ha determinado la selección de tecnologías, se ha orientado a favor de procesos importados basados en la producción en gran escala, una elevada utilización de capital y una utilización limitada de los insumos de competencia técnica y materias primas disponibles localmente.

### 2.1.2 Las metas de la industrialización

El crecimiento del PIB, o de la producción industrial, no constituye de manera alguna un barómetro completo y preciso del proceso social. Por sí mismos, no dan ninguna indicación sobre la composición y la distribución de la producción, ni tampoco sobre las condiciones sociales e institucionales subyacentes en que tiene lugar el crecimiento del PIB. Por consiguiente, el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para el progreso económico. Además, para que se puedan alcanzar los objetivos sociales, el crecimiento industrial debe ir siempre acompañado del crecimiento de la agricultura, los servicios y la infraestructura básica.<sup>2</sup>

Se puede afirmar entonces que una de las principales justificaciones de la industrialización es el deseo de alcanzar un crecimiento económico equilibrado. Esto comprende la meta de integrar las grandes economías de subsistencia de la mayoría de los países en desarrollo con los modernos enclaves urbanos, de minería y agrícolas, establecidos por las potencias coloniales. El primero de estos sectores está vinculado a las estructuras sociales y culturales tradicionales, mientras que los centros de adopción de decisiones, la administración, los servicios modernos y la infraestructura están concentrados en el segundo sector. Esta forma de dualismo parece haberse acentuado en la mayoría de los países en desarrollo debido al proceso de industrialización; en esos países, la actual pauta de asignación de recursos a la industria ha empeorado las dicotomías sector urbano-rural, sector tradicional-moderno y sector agrícola-industrial, en lugar de alentar la interacción entre ellos. La concentración de la propiedad y el control del sector industrial en manos de la burocracia estatal, de las filiales de las empresas transnacionales y de un número limitado de empresarios locales, con frecuencia ha servido para polarizar, más que para integrar, las sociedades nacionales y para incrementar los conflictos sociales. Las vinculaciones deficientes entre los sectores también han dado lugar a una contribución pobre de las modernas tecnologías industriales a la elevación de la productividad.

Por otra parte, también es cierto que varios de los países en desarrollo más grandes, considerados ahora como semi-industrializados, han establecido una notable capacidad de formación industrial, investigaciones, y absorción, adaptación y generación de tecnología industrial a moderna, y a la vez han formado un acervo considerable de empresarios y administradores industriales. Sus estructuras industriales están integradas verticalmente y muy diversificadas en términos de gama de producto; la infraestructura creada para la industria tiene capacidad

<sup>2</sup> Consejo Económico y Social, E/AC.54/19, 23 febrero 1979, pág. 6.

para impulsar un crecimiento rápido de la oferta en el futuro. A nivel de plantas, se observan una considerable capacitación en el trabajo y la adaptación eficiente de procesos importados. Las aptitudes en materia de gestión que tienen los industriales de estos países en desarrollo les permiten negociar satisfactoriamente con los países desarrollados y emprender actividades de inversión. Sin embargo, esto se aplica sólo a una pequeña minoría de países en desarrollo. Más aún, no es seguro que los factores que han contribuido a que estos pocos países alcanzasen la situación de que gozan hoy día, tales como el tamaño del mercado, el acervo de recursos, la evolución histórica de la enseñanza, el sector empresarial y las aptitudes técnicas, y el desarrollo de instituciones sociales modernas, puedan duplicarse en la mayoría de los países en desarrollo. Por cierto, no hay ninguna razón *a priori* para pensar que esa duplicación sería conveniente.

Aparte de la evidente falta de equilibrio en el proceso de crecimiento, y del fracaso de las estrategias aplicadas para erradicar los problemas sociales básicos, durante los decenios siguientes a la guerra apareció otra esfera principal de preocupación. Las nuevas naciones del Sur fueron tomando conciencia de que muchos de los aspectos del proceso de crecimiento, tal como se estaba desarrollando, sólo reforzaban muchos de los lazos de dependencia que dichos países creían haber eliminado en el proceso de descolonización. En el frente económico, estos lazos tomaron la forma de dependencia respecto de fondos de inversión, técnicas y mercados externos, en términos, y condiciones dictados sobre todo por el Norte. Por una parte, está claro que muchos países en desarrollo han diversificado mucho sus exportaciones, reduciendo así su dependencia respecto a uno o varios productos primarios. En este proceso de diversificación, la parte más importante correspondió a la exportación de manufacturas. Por otra parte, durante el período 1964-1975 todos menos uno de los principales países en desarrollo exportadores de manufacturas registraron un déficit creciente en su comercio de manufacturas con los países industrializados, y el déficit total para este grupo de países aumentó de 6.000 millones a 28.000 millones.

También los países en desarrollo semi-industrializados continuaron dependiendo de importaciones respecto de una parte importante de sus necesidades de bienes de capital y maquinaria, mientras que sus exportaciones de manufacturas consistieron, sobre todo, de artículos de industrias tradicionales de elevado índice de mano de obra, tales como textiles, prendas de vestir y artículos de cuero. Al mismo tiempo, muchos de los países en desarrollo en vías de industrialización han visto aumentada su dependencia de las importaciones de artículos esenciales, particularmente alimentos, en parte porque sus deseos de crecimiento industrial han tenido precedencia sobre las necesidades inmediatas del sector agrícola. El déficit en la balanza de pagos derivado de esta situación ha hecho necesaria en algunos casos la suspensión periódica de las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria, perturbando así la estabilidad requerida para las inversiones industriales a largo plazo. El descuido del sector agrícola ha dado por resultado la reducción del mercado interno de manufacturas, y de restringir el abastecimiento de materias primas agrícolas para la industria.

De este examen amplio de la evolución del crecimiento industrial se desprende claramente que la industrialización está muy lejos de ser una solución sencilla o completa para los males socioeconómicos. Es preciso que los países hagan un inventario cuidadoso de sus recursos, posibilidades, problemas y perspectivas, y que planeen su crecimiento cuidadosamente, teniendo debidamente en cuenta sus estructuras económicas internas y el contexto mundial del que forman parte.

La estructura objetivo de industrialización puede expresarse, en forma general, de la siguiente manera:

i) *Crecimiento económico*: a fin de proporcionar oportunidades de empleo, ingresos por concepto de exportaciones y estabilidad económica y de los ingresos. Estos objetivos deben alcanzarse a corto plazo. Para que se puedan ir logrando continuamente estas metas a corto plazo, se requiere un crecimiento sostenido a largo plazo mediante una acumulación de capital adecuada, generada por el proceso de industrialización.

ii) *Objetivos en materia de distribución*: abarcando, por ejemplo, la distribución interpersonal del ingreso, la asignación de recursos a lo largo del tiempo, la distribución intersectorial de la producción a través de una red de ramas interconectadas, y la distribución regional de la producción y el ingreso, por ejemplo, entre los sectores rural y urbano.

iii) *Objetivos sociales y otros objetivos indirectos*: a fin de alcanzar metas no económicas. Por cierto, como se examinará más adelante, las estrategias de industrialización de ciertos países pueden estar dirigidas principalmente hacia objetivos sociales o sociopolíticos. El crecimiento industrial puede ampliar la elección vocacional de la población de un país, promover una mayor igualdad en términos sociales, así como económicos, y promover el orgullo, la autosuficiencia y la independencia nacionales en países que hasta hace poco eran colonias de potencias del Norte. También puede ampliar la base impositiva para erigir una estructura estatal moderna, y hacer así posible el suministro de una amplia gama de fondos para gastos sociales. Por consiguiente, a los fines del desarrollo político y social, así como del futuro desarrollo económico, la industrialización debe desempeñar una función central.

### **2.1.3 Estrategias nacionales de industrialización**

Los gobiernos de todos los países deben tomar nota de todos los elementos de las listas de objetivos presentadas en la sección anterior. No obstante, con toda seguridad ponderarán en forma muy diferente cada objetivo, en función de factores tales como, por ejemplo, el legado político del colonialismo, la ideología política, el acervo de recursos, y el tamaño y la situación geográfica del país, así como la importancia y la influencia que tengan otras partes (por ejemplo, empresas transnacionales, empresas nacionales, sindicatos). Esta diferencia resulta más clara si se observa el contraste entre las políticas encaminadas a crear grandes excedentes de exportación a corto plazo y las políticas orientadas a satisfacer necesidades humanas.

Hay una correlación entre la importancia relativa otorgada a objetivos diferentes y el grado de dependencia respecto de las fuerzas del mercado y de las políticas intervencionistas. Más concretamente, el otorgamiento de mayor importancia a metas sociales, de distribución y otras metas indirectas presupone una influencia mayor del gobierno y de las políticas intervencionistas. El concepto de una estrategia de industrialización lleva consigo como condición inseparable la necesidad de acción estatal positiva. Los mecanismos de que disponen en la actualidad los países en desarrollo son producto de la experiencia obtenida por los países industriales durante la primera mitad de este siglo. Concretamente, se reconoció la capacidad de los gobiernos para administrar el nivel de la demanda agregada y, por consiguiente, reducir las fluctuaciones en el ingreso nacional, absteniéndose al mismo tiempo de aplicar otras formas más concretas de intervención. Al mismo tiempo, el incipiente grupo de países socialistas demostró su capacidad de control y regulación macroeconómicos. En la formulación de su filosofía relativa a la intervención del Estado, los países en desarrollo han echado mano de la experiencia de ambos grupos de países, si bien en proporciones muy distintas.

Son muchos los motivos por los que se han diferenciado los planes de desarrollo de varios países en desarrollo. La naturaleza de sus instituciones gubernamentales difiere ampliamente, dependiendo, en parte, de su pasado colonial, y en parte, de la dinámica interna de su proceso político. Sus acervos de factores son también diferentes y esto modifica automáticamente la gama de opciones de política de los diferentes países. Su situación dentro del orden económico internacional actual es también, por supuesto, muy diferente.

De todo ello se pueden sacar dos conclusiones. En primer lugar, la propia noción de la estrategia de industrialización puede ser equívoca si se la concibe como un esfuerzo sistemático, armónico y sostenido en una determinada dirección. Es más probable que estas estrategias sean el resultado de respuestas de determinadas partes a obstáculos e influencias sobre los que tienen poco o ningún control. En segundo lugar, ninguna clasificación de estrategias podrá abarcar las complejidades de las situaciones reales, en particular las que se plantean por la insuficiencia de información que afecta a los planificadores y por el empleo de mecanismos de política no adecuados.

Sin embargo, pese a estas reservas, es conveniente intentar una clasificación de posibles estrategias de industrialización a los fines de la claridad analítica. En este estudio se han utilizado tres categorías principales.

La primera, y por cierto también la segunda, podrían considerarse como las estrategias clásicas seguidas por los países en desarrollo, en el sentido de que fueron típicas de los decenios de 1950 y 1960 cuando el crecimiento, y virtualmente sólo el crecimiento, dominaron la lista de prioridades de política. La primera estrategia es la de la *promoción de las exportaciones*, en virtud de la cual el factor fundamental que determina la gama de productos básicos del desarrollo industrial de un país es la estructura de la demanda mundial.

Un país podría comenzar por explotar hasta el límite las posibilidades de obtener ingresos por concepto de exportaciones de productos primarios, y basar sus esperanzas de industrialización en la inversión de todos esos ingresos en nuevas instalaciones de elaboración, también en este caso tomando como

determinante la estructura de la demanda mundial. Combinada con el fomento de las exportaciones de manufacturas de elevado índice de mano de obra, tal estrategia presupone que el país basa sus esperanzas de industrialización en su capacidad para explotar sus factores de producción relativamente abundantes —mano de obra barata o recursos naturales— dentro del marco amplio de la división internacional del trabajo existente.

Los mecanismos utilizados para satisfacer la demanda pueden variar. Las inversiones extranjeras directas pueden participar en la creación de capacidad manufacturera. Se puede persuadir a las empresas transnacionales a que aumenten el grado de elaboración de los recursos dentro del país, con o sin participación de empresarios o del gobierno del país huésped. La elección tecnológica está limitada por la situación del mercado mundial, y las perspectivas de industrialización del país continúan dependiendo de los altibajos de la demanda externa.

La segunda estrategia clásica es la de la *sustitución de importaciones*. Los países que siguen esta estrategia aceptan la configuración existente de la demanda interna, e implícitamente la distribución del ingreso entre los grupos sociales, y procuran producir en el país lo que antes se adquiría en el exterior. Hay muchos mecanismos para satisfacer la demanda interna de artículos que antes se importaban, pero uno de los más sencillos (administrativamente) es la atracción de inversiones extranjeras directas. De hecho, las empresas extranjeras asumen las funciones combinadas de proporcionar el capital de riesgo, la tecnología y la capacidad de organización que se requieren para el establecimiento de las plantas y el equipo para satisfacer una demanda ya existente. Alternativamente, el gobierno o los empresarios nacionales del país huésped pueden concertar en una amplia gama de acuerdos de empresa mixta o arreglos de licencias con el productor extranjero para duplicar en el país las instalaciones de producción de este último. Sin embargo, en términos generales, cualquiera sea la forma institucional precisa que se adopte los efectos serán los mismos. El proceso de industrialización se basa en procesos y pautas desarrollados en el extranjero y, en cierta medida, dirigidos desde el extranjero. En vez de constituir un mecanismo para que un país pueda iniciar su marcha hacia la meta de la industrialización autosostenida, la sustitución de las importaciones puede muy bien servir para reforzar el *status quo* de las relaciones internacionales de poder.

En virtud de las dos estrategias mencionadas precedentemente, los indicadores utilizados para adoptar decisiones en materia de inversión industrial están determinados o bien por la demanda externa, o bien por la demanda interna expresada principalmente por la élite. Debido a la falta de poder adquisitivo, las necesidades humanas del grueso de la población de los países en desarrollo con frecuencia no se transforman en demanda efectiva. Por consiguiente, se puede prescribir una tercera estrategia de industrialización que anticipe estas necesidades humanas y procure conformar la estructura de la producción industrial a la producción de bienes destinados a satisfacerlas. En la aplicación de esta estrategia, los ingresos llegarían directamente a los sectores rural y urbano pobres a fin de que los mismos pudieran satisfacer sus necesidades mínimas en materia de alimentación, vestimenta, vivienda, asistencia médica, educación y transporte. Esta estrategia, que la ONUDI desearía

llamar de *industrialización endógena*, sería por lo tanto diferente de las dos estrategias clásicas porque emplearía un indicador diferente para la adopción de decisiones en materia de inversión, y también porque procuraría que los ingresos los recibieran directamente los que más los necesitan, en lugar de depender de transferencias subsiguientes, principalmente por medios fiscales. Por definición, la dinámica del crecimiento tendría que provenir del propio país, y se haría más hincapié en la autoayuda o la autosuficiencia y en la necesidad urgente de aprovechar al máximo los recursos internos. Los proyectos tendrían que hacer hincapié en una relación capital/mano de obra baja y en el empleo de menos energía, y deberían alentar un mayor uso de las capacidades, los recursos empresariales, los materiales, los bienes de capital y la tecnología nacionales.

A fin de que la generación del empleo y del ingreso estuviera en manos de los sectores rural y urbano pobres, habría que dar una función más amplia a las industrias pequeñas y medianas. Una característica básica de la estrategia encaminada a crear un impacto positivo sobre la pobreza sería una interacción estrecha, y por cierto simbiótica, entre el campo y las empresas industriales a nivel rural, conducente a una mayor igualdad en los términos del intercambio rural-urbano. Por último, como parte de una estrategia basada en necesidades humanas que hasta el momento no pueden expresarse como demanda efectiva en el mercado, el proceso de desarrollo requeriría que el gobierno desempeñase una función económica positiva, particularmente mediante la creación de empresas que produjesen no sólo bienes industriales sino también bienes públicos.

Toda estrategia de industrialización endógena dependería más del empleo y la creación de recursos nacionales, al hacer hincapié en proyectos con las siguientes características:

- Empleo de aptitudes técnicas disponibles en el país, y desarrollo de nuevas aptitudes
- Relación capital/mano de obra baja, en comparación con los tipos actuales de industrialización
- Empleo de los recursos empresariales nacionales
- Empleo de materiales y partes nacionales
- Empleo de bienes de capital producidos en el país
- Empleo de tecnología nacional.

Estas características, en su conjunto, probablemente abarcarán un gran elemento de industrialización *rural* que deberá constituir una parte esencial de la estrategia endógena. La gran mayoría de los habitantes del Tercer Mundo viven en zonas rurales. Toda reorientación de la pauta de industrialización debe comenzar por tener en cuenta este hecho básico. Al mismo tiempo, debe reconocerse también que una pauta de industrialización estrechamente integrada con el sector rural no agrícola pobre no puede sustituir a otras reformas que se requieren con urgencia en la mayoría de las zonas rurales. Idealmente, las empresas producirían bienes intermedios y finales para satisfacer la cambiante demanda de la agricultura local. En esta forma, se minimizarían los costos de transporte y se podría absorber la mano de obra excedente.

Un proceso de industrialización que se basase en las necesidades y, por consiguiente, utilizase una mayor cantidad de recursos, traería consigo una

nueva función para los gobiernos. Con frecuencia, la planificación industrial se ha traducido en una amplia red de controles sobre el sector industrial administrada por una burocracia en rápido crecimiento. En lugar de ejercer esta función de control, los gobiernos deberían tratar de facilitar el desarrollo de las aptitudes locales y fomentar su participación.

La estrategia de industrialización de tipo endógeno también tiene repercusiones sobre el tamaño de las fábricas y la elección de las técnicas. Requiere una participación mayor de las industrias pequeñas y medianas, que pueden aliviar los niveles de desempleo altos y la desigualdad en los ingresos, y al mismo tiempo fomentar el crecimiento del ingreso nacional general. Las industrias pequeñas y medianas también se asocian ahora a la noción de la tecnología «apropiada», es decir, a las técnicas industriales que resultan apropiadas para el acervo de recursos y factores de los países en desarrollo.

La estrategia de industrialización endógena no debe equipararse a las políticas de puertas cerradas o de tipo autárquico. El intercambio internacional de bienes y servicios está considerado como elemento importante del proceso de desarrollo del Tercer Mundo. Si se considera que la participación de entidades internacionales es necesaria o útil, se debe considerar cuidadosamente el ajuste de las corrientes financieras, de tecnología y de materiales y componentes importados a la estructura productiva considerada más adecuada para fomentar los objetivos sociales de la estrategia. En la sección siguiente se analizan algunas relaciones entre la estrategia de industrialización endógena y las corrientes de recursos internacionales.

## **2.2 INDUSTRIALIZACIÓN ENDÓGENA Y CORRIENTES INTERNACIONALES DE RECURSOS**

Es sumamente importante destacar desde el comienzo que *industrialización endógena no significa un rompimiento («desvinculación») con el sistema internacional*. Sin embargo, lleva consigo una noción de políticas económicas intervencionistas encaminadas a establecer vinculaciones selectivas y planeadas con el medio internacional. Las fuentes, las esferas y los mecanismos para las transacciones deben ser cuidadosamente identificados y controlados.

En los párrafos que siguen se examinan brevemente las repercusiones de la industrialización endógena sobre las principales esferas abarcadas en este estudio.

### **2.2.1 El impacto del comercio internacional**

Se considera que el intercambio de bienes y servicios entre países constituye un elemento importante de la industrialización endógena. También la función del comercio en la estructura económica nacional se considera más como una función de la dotación de recursos, el tamaño del mercado y el nivel de adelanto económico que de políticas gubernamentales que le asignan una

función particular. Inevitablemente, los países muy pequeños encontrarán que su capacidad para controlar su participación en el comercio internacional está seriamente restringida por la estrechez de los mercados y los recursos nacionales, y por la incapacidad para diversificar y especializar la producción de bienes manufacturados por medio del comercio interno solamente. El campo de acción de los países en desarrollo más grandes es mayor, pero como aun éstos poseen sólo una fracción mínima de los recursos mundiales de capital, tecnología y aptitudes técnicas, es esencial que puedan echar mano de este acervo de recursos para su propio crecimiento por intermedio del comercio. La posesión de recursos naturales sustanciales —agrícolas, minerales y energéticos— para satisfacer una demanda externa firme u oscilante, actúa como un incentivo más para el comercio, y aumenta el capital disponible en el país para la industrialización. No obstante, en la esfera del comercio sigue siendo válido el principio de la selectividad en los contactos internacionales, inherente en esta estrategia nacional. La vigilancia y el control del comercio serán necesarios no sólo para garantizar beneficios máximos para el país sino también para distribuir esos beneficios dentro del país.

Muy pocos países —y entre ellos se incluye a los primeros países industriales del siglo XIX que siguieron el liderazgo británico— han podido iniciar el proceso de industrialización sin hacer un intento por sustituir las manufacturas importadas mediante políticas proteccionistas. Al mismo tiempo, está claro que, en la mayoría de los casos, la sustitución de las importaciones no ha dado por resultado una autosuficiencia creciente más bien, la naturaleza de la dependencia ha cambiado de dependencia respecto del abastecimiento de bienes de consumo finales a dependencia del abastecimiento de materias primas, bienes intermedios y de capital importados, y mayores insumos de tecnología, servicios técnicos y financiación extranjeros. El resultado neto puede haber sido un incremento en la dependencia, no sólo en cuanto a la balanza de pagos, sino también en términos de control sobre la economía nacional y sobre el futuro campo de acción.

Hasta los países que emprendan operaciones extremadamente ambiciosas a los efectos de crecer por sus propios esfuerzos requerirán, no obstante, importaciones sustanciales de bienes de capital en las primeras etapas de la industrialización; probablemente requerirán también en el futuro una corriente continua de importaciones de elevado índice tecnológico, en particular en ramas de la manufactura sujetas a transformación tecnológica rápida, a fin de aprovechar mejor los recursos naturales internos, para satisfacer necesidades de seguridad y defensa, etc. Pero es la naturaleza de los recursos internos y la estructura de la demanda nacional la que debe moldear la estructura de la producción y del comercio con otros países.

### **2.2.2 El impacto de la transferencia internacional de tecnología**

En la industrialización endógena, la justificación de la planificación y el control de corrientes selectivas en la esfera de la tecnología es aun mayor que en el comercio. Dada la enorme concentración de capacidad tecnológica global en unos pocos países industrializados, en el futuro próximo los países en desarrollo

no tendrán otra alternativa que adquirir en el Norte la mayor parte del know-how tecnológico que necesiten. Es poco realista la idea de desarrollar un conjunto totalmente diferente de tecnologías «apropiadas» para los países en desarrollo, eliminando al mismo tiempo las importaciones de tecnología. En el Tercer Mundo no existen todavía, en la escala requerida, los recursos financieros y de investigación, las aptitudes técnicas, las máquinas herramientas y, sobre todo, los mercados para nuevas tecnologías. La «tecnología endógena» en la actualidad tiene más por función asimilar, adaptar y mejorar tecnología importada que crear capacidades de investigación y desarrollo nacionales. Sin duda, es importante generar productos y procesos apropiados para las necesidades, los recursos, los niveles de ingresos y los gustos del país, pero ello es posible sólo después de un período de aprendizaje. Durante este período, es fundamental evitar o limitar los efectos adversos de la tecnología importada sobre la estructura industrial nacional.

La cuestión fundamental de la autoayuda tecnológica es la elección entre el empleo de tecnología extranjera o el desarrollo de tecnología en forma autónoma, por ejemplo, por medio de revistas técnicas extranjeras, mediante adquisición y estudio de equipo que lleve consigo tecnología, o por la observación directa de hombres de ciencia e ingenieros. La experiencia parece indicar que las cláusulas restrictivas contenidas en los acuerdos de licencia, tales como las que prohíben las importaciones o las que exigen la transferencia al abastecedor de las innovaciones o las mejoras introducidas en la tecnología importada, reducen el interés del licenciataria por desarrollar tecnología. El aprendizaje tecnológico no se estimula mediante las licencias, y las oportunidades para aprender haciendo se pierden. Hay también una tendencia a importar maquinaria de empresas matrices o licenciantes, de modo que esta forma de escoger parece estar restringida por la licencia. A menos que el Estado adopte iniciativas especiales para estimular la innovación, las empresas que se basan en tecnologías bajo licencia también llevan a cabo pocas actividades de investigación y desarrollo.

### **2.2.3 El impacto de la financiación externa**

Muchos países han podido mantener en el pasado tasas de crecimiento elevadas con muy poco capital extranjero. La experiencia de los países socialistas desde la segunda guerra mundial y del Japón son especialmente pertinentes en este contexto. Dadas ciertas condiciones, las entradas de capital externo no son fundamentales para un crecimiento rápido. El ahorro interno y la formación de capital deben en todo caso formar la base de toda industrialización orientada hacia la independencia económica. Sin embargo, el análisis de las actuales estructuras de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo indica que es poco probable que estos países introduzcan las modificaciones de política y estructurales necesarias para alcanzar una industrialización autofinanciada en el futuro próximo. La mayoría de ellos continuarán necesitando grandes insumos de capital externo por algún tiempo.

La relación entre la industrialización endógena y la financiación externa varía considerablemente entre las diferentes fuentes: asistencia, otras formas oficiales de ayuda, supresión de deudas, créditos a las exportaciones, carteras de inversiones y préstamos de bancos privados y de otras fuentes.

La asistencia ha estado vinculada estrechamente a las corrientes históricas metrópolis-colonia, a la «asistencia» militar, a las compras condicionadas en los países aportantes y, en general, a la influencia política y económica sobre las políticas nacionales, lo cual ha hecho difícil conciliar la asistencia con un crecimiento económico no dependiente. No obstante, la asistencia sigue siendo indispensable para los países en desarrollo de pocos recursos e ingresos bajos que no tienen a su alcance, por razones económicas o de acceso, los recursos de los mercados privados de capitales y las inversiones directas. La asistencia, sin embargo, ha crecido sólo lentamente —alrededor de un 3% por año desde el decenio de 1950— y sólo una pequeña parte de ella se ha dirigido al sector industrial.

Los recursos financieros privados han adquirido gran importancia sólo en los últimos cinco años, aunque ya en el decenio de 1950 se ofrecían créditos a la exportación para estimular las industrias de los países industrializados. Estos créditos son a corto plazo (3-7 años) y son de naturaleza condicionada, conducentes a grandes importaciones de equipo para tecnologías de elevado índice de capital. A mediados del decenio de 1970, los bancos privados comenzaron a sustituir a los gobiernos de los países industrializados y a los organismos multilaterales de asistencia como la fuente principal de financiación externa a mediano y largo plazo para países en desarrollo. La característica potencialmente inestable de este último componente de financiación externa es la circunstancia de que las actividades del Euromercado están fuera del control de las autoridades monetarias nacionales y de los organismos internacionales de financiación oficial. Un estudio reciente de 11 países en desarrollo que son importantes prestatarios en el Euromercado indica que la actitud de los prestamistas privados internacionales respecto de la determinación de la capacidad de crédito de los posibles prestatarios es similar a la de los inversionistas extranjeros, interesados más en la estabilidad política, los mercados grandes y las bases de recursos minerales amplias que en la calidad de la gestión económica interna o el uso que se ha de dar a los fondos tomados en préstamo.

El vínculo crucial entre la financiación externa y la industrialización endógena reside en la habilidad y la capacidad del país para administrar su deuda. Varios países han logrado acumular grandes reservas internacionales que pueden utilizar para amortiguar los efectos de futuros déficit en las balanzas de pagos y como garantía de que sus deudas no afectarán su capacidad de crédito y de negociación con abastecedores de fondos externos. Una buena gestión de la deuda favorece la industrialización endógena y deja abierta la puerta hacia los recursos extranjeros. Lo importante es no perjudicar las tasas elevadas de inversión para el desarrollo, con los consiguientes niveles elevados de importaciones. Los países que han pasado a ser muy dependientes en razón de su deuda han puesto en peligro sus propias perspectivas de crecimiento al tener que reducir las importaciones de artículos esenciales.

Los elementos de la gestión de la deuda residen en la administración de la misma en los términos en que se contrajo inicialmente, en el empleo que se haga del capital tomado en préstamo y en el ambiente externo durante el período en que el prestatario paga la deuda. La autosuficiencia en materia de financiación puede definirse, en parte, como el desarrollo de la capacidad para administrar la deuda, en esferas tales como capacitación, comercialización, precios y uso de la información. Los prestatarios pequeños, por ejemplo, que se encuentran alejados de los principales centros financieros del Norte, tienen poca información sobre la naturaleza y las modificaciones de los mercados financieros privados y deben echar mano de asesoramiento caro y a veces inapropiado de bancos de inversión y comerciales que no están al tanto de sus problemas de desarrollo. La información requerida debería permitir a los prestatarios escoger entre diversas fuentes, y descubrir tendencias e innovaciones del mercado: éstas podrían abarcar las tendencias en cuanto a los márgenes, los plazos y los honorarios relacionados con las condiciones de los préstamos, las tendencias generales de la liquidez internacional, la demanda competitiva de préstamos de empresas transnacionales y gobiernos de la OCDE, y las innovaciones en los formularios estándar de contratos.

La respuesta a la pregunta de si una mayor corriente de recursos financieros internacionales para la industrialización de los países en desarrollo es compatible con la industrialización endógena no puede darse en términos agregados. La pauta de industrialización y la composición de la producción industrial determinarán el grado de dependencia de los bienes intermedios y de capital extranjeros para los cuales se necesitarán divisas. Sin embargo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, las cuestiones de la financiación para la industrialización no pueden separarse fácilmente de la cuestión de la financiación para el resto de la economía; por consiguiente, la autosuficiencia financiera debe ser una cuestión de política económica nacional más que sectorial.

#### **2.2.4 El impacto de las inversiones extranjeras directas**

Los conceptos de inversiones extranjeras directas (IED) e industrialización endógena parecen contradecirse. El término inversiones extranjeras, como tal, define una relación en virtud de la cual las inversiones hechas en un país en desarrollo están controladas efectivamente por fuentes extranjeras, por lo general mediante participación en el capital social. El control, por supuesto, se puede ejercer también por otros medios; por ejemplo, se pueden condicionar las transferencias de bienes a la celebración de arreglos de licencias de tecnología extranjera, o de contratos de gestión, de concesión o de abastecimiento de insumos intermedios. No obstante, puede concebirse que las IED desempeñen una función importante en ramas industriales particulares, sin que necesariamente influyan sobre la pauta general y la orientación del crecimiento industrial; además, si su empleo se controla y limita juiciosamente de forma que sirvan para aumentar las capacidades internas, pueden hacer una contribución positiva a la autosuficiencia nacional.

Todo examen de las IED se concentra inevitablemente en el canal principal a través del cual se transmiten: las empresas transnacionales, a las que corresponden más de dos tercios de todas las IED, aunque los gobiernos, las empresas públicas y los inversionistas privados no transnacionales también llevan a cabo inversiones en el extranjero. Los principios de política que resultan del siguiente análisis de las actividades de las empresas transnacionales, sin embargo, debieran mantener su validez respecto de otras formas de IED.

### 2.3 EL IMPACTO DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

El tamaño, las redes de distribución mundiales, los conocimientos en materia de producción y la concentración de capital humano y físico son los factores que han hecho de las empresas transnacionales la fuente de inversiones más poderosa de la economía mundial. Estas empresas tienen capacidad para atraer y destacar personal de alto calibre, establecer servicios y redes mundiales de compra y comercialización, utilizar su reputación financiera para obtener grandes cantidades de capital en condiciones razonables, y sacar provecho del acervo acumulado y continuamente en expansión de conocimientos de investigación y desarrollo de la empresa matriz. Sin embargo, este poder de las empresas transnacionales es también lo que constituye su principal deficiencia desde el punto de vista de las economías de los países en desarrollo. El enfoque de conjunto de las actividades de las empresas transnacionales amenaza con desencarrilar los esfuerzos internos al inhibir la creación y movilización de ahorro, empresas, capacidad de gestión y tecnología nacionales. La amplia bibliografía moderna sobre empresas transnacionales,<sup>3</sup> y las deliberaciones de diversos foros internacionales respecto de su control,<sup>4</sup> dejan margen en este estudio sólo para un resumen muy selectivo de los puntos que se relacionan con el estímulo de la industrialización endógena en los países en desarrollo. El debate sobre política se ve profundamente influenciado por el gran número de partes involucradas y por las diferencias entre sus intereses: gobiernos de países en desarrollo receptores, empresas nacionales, las propias empresas transnacionales y sus filiales, los gobiernos de las empresas matrices, los sindicatos nacionales e internacionales en países en desarrollo y países industrializados, y las organizaciones y los acuerdos internacionales. Muchas de estas entidades están muy lejos de ser monolíticas en sus percepciones. A título de ejemplo, cabe mencionar que los gobiernos de los países receptores pueden estar divididos en varios ministerios, órganos legislativos y tribunales, todos los cuales tienen interés en controlar el impacto de las empresas transnacionales, pero desde diferentes puntos de vista.

Para comenzar, se pueden destacar cuatro puntos que se han planteado en recientes deliberaciones relativas a las relaciones entre las empresas transnacionales y los países en desarrollo.

<sup>3</sup> La publicación de S. Lall y P. Streeten, titulada *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries* (Londres, Macmillan, 1977), constituye un buen estudio de este tema.

<sup>4</sup> Véase H. Schwamm y D. Germidis: *Codes of Conduct for Multinational Companies: Issues and Positions* (ECSIM, Ginebra, 1977).

i) La toma de conocimiento de la importancia y amplitud de los cambios en las relaciones, que se han producido, entre otras cosas, por lo siguiente: la diversificación de las fuentes de IED, de los Estados Unidos y el Reino Unido a otros países miembros de la OCDE; el rápido crecimiento de las capacidades técnica, de gestión y de negociación en los países en desarrollo, tanto a nivel de empresas como de gobiernos; el cambiante panorama de las empresas multinacionales debido a la aparición de empresas estatales multinacionales, particularmente empresas mixtas y multinacionales del Tercer Mundo; y la tendencia de las empresas transnacionales con base en el Norte a pasar de la participación en el capital social a la venta directa de tecnología y otras formas de colaboración entre empresas.

ii) La continuación de la concentración de las actividades de las empresas transnacionales en sólo un pequeño número de países del Tercer Mundo: los que cuentan con mercados crecientes y recursos naturales sustanciales. Contrariamente a la opinión común, sólo en raras ocasiones la mano de obra barata ha sido atractivo suficiente para que las empresas transnacionales establecieran zonas de elaboración en países en desarrollo de bajos ingresos y pocos recursos.

iii) La puja entre los controles y los incentivos, que establece los límites de los reglamentos que los gobiernos huéspedes pueden imponer a las empresas transnacionales inversionistas y por encima de los cuales dichos reglamentos se convierten en impedimentos inaceptables para los objetivos corporativos de las empresas transnacionales.

iv) La circunstancia de que la justificación de las inversiones de las empresas transnacionales en países en desarrollo deba encontrarse en la oferta de acceso a los conocimientos productivos y las capacidades de comercialización de las empresas transnacionales, más que en su contribución financiera. La aportación financiera neta de las empresas transnacionales es pequeña y resulta más costosa que otras formas de crédito.

La cuestión principal relativa a las actividades de las empresas transnacionales se plantea por la circunstancia de que no hay ninguna razón a priori por la que las funciones objetivas de los países en desarrollo y de las empresas transnacionales deban coincidir. Las actividades de las empresas transnacionales en los países en desarrollo deben considerarse en relación con los objetivos e intereses de la corporación global; más que en relación con los objetivos internos y los sistemas productivos de las economías de los países en desarrollo receptores. Estas corporaciones globales han desarrollado organizaciones de producción, métodos de gestión, tecnologías y sistemas de comercialización a fin de satisfacer condiciones existentes en los países industrializados, donde se encuentran sus mercados principales, y luego las han traspasado a sus filiales en países en desarrollo con pocas modificaciones. A juzgar por el éxito obtenido en los mercados de la mayoría de los países en desarrollo, estos sistemas parecen haber satisfecho los intereses de los grupos de control y las estructuras de la demanda existentes, aunque las necesidades de las masas y el acervo de factores de un país determinado pudieran haber justificado un conjunto diferente de

productos, procesos y técnicas. De estudios sobre comportamiento en materia de gestión de las filiales de las empresas transnacionales se desprende que las principales decisiones se toman en las oficinas matrices de las corporaciones, incluidas las decisiones relativas a la planificación de las inversiones, la presupuestación y el nombramiento de personal, por lo general evitando la interferencia de los gobiernos, tanto del país de la empresa matriz como del país receptor.

El gobierno de un país en desarrollo probablemente tendrá un conjunto de criterios de adopción de decisiones diferente del de la empresa transnacional. Al seguir una política de industrialización endógena, el gobierno estará interesado en la plena utilización de sus recursos humanos y naturales internos, distribuyendo las inversiones entre sectores y productos según un criterio social. Podrían plantearse controversias tan pronto como una empresa transnacional procurara establecer una industria para montar componentes o producir piezas de recambio en una estructura internacional verticalmente integrada. A nivel del país en desarrollo, los procesos serían de poca tecnología y elevado índice de mano de obra. En la mayoría de los casos el país receptor no estaría fomentando su industrialización sino que estaría exportando mano de obra, y las ganancias mucho mayores provenientes de otros factores tales como capital, know-how, empresa, gestión y comercialización irían a parar a manos foráneas. Se puede argumentar que las empresas transnacionales buscan la eficiencia económica global, pero los gobiernos receptores tienen un interés legítimo en la eficiencia, la equidad y la autonomía nacionales. En gran medida, la distribución de los beneficios parece favorecer a las empresas transnacionales como productoras-vendedoras, más que a los consumidores de los países en desarrollo; y de ahí el conflicto.

Sin embargo, el principal problema de los países en cuanto a las empresas transnacionales y las inversiones extranjeras directas en general es el del control, dado que el centro de la adopción de decisiones, por estar situado en el extranjero, elude el control del gobierno sobre partes de sus políticas económicas. Las reglamentaciones monetarias pueden eludirse tomando préstamos de la empresa matriz: la fijación de precios para las transacciones internas se puede utilizar como mecanismo para eludir impuestos, reglamentos sobre divisas, políticas antimonopolísticas, control de precios, etc.

La armonización de las actividades de las empresas transnacionales con los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo significaría establecer algún elemento de control nacional sobre las decisiones en materia de producción e inversión, a fin de rectificar deficiencias. Desde un punto de vista más positivo, los países en desarrollo deberán hacer un gran esfuerzo por transferir a sus economías algunas de las capacidades respecto de las cuales las empresas transnacionales se han convertido en fuentes indispensables, por ejemplo, respecto del know-how tecnológico y la comercialización. Es bien conocida la sobreconcentración de los gastos en investigación y desarrollo y de la innovación tecnológica industrial en manos de las empresas transnacionales. Esto se debe, en particular, a que la mayoría de los desembolsos de las empresas transnacionales por concepto de investigación y desarrollo se hacen en el campo de las

investigaciones aplicadas, a fin de producir innovaciones comercializables a partir de adelantos científicos.

De los estudios empíricos que se han realizado se desprende que las concesiones en materia fiscal y otros incentivos otorgados por los países receptores tienen poca influencia sobre las decisiones en materia de inversión que adoptan las empresas transnacionales. Por otra parte, las perspectivas de crecimiento de la economía del país receptor es de gran importancia. Las políticas nacionales macroeconómicas, las estrategias sectoriales, y los planes que determinan la forma y la duración de las inversiones son, por consiguiente, los principales instrumentos de negociación, sobre la base de una economía nacional que sea suficientemente sólida como para atraer al inversionista.

Un requisito previo importante para todo gobierno de país en desarrollo que desee iniciar un proceso de negociación con algunas posibilidades de éxito es contar con una formulación muy clara de su estrategia industrial interna, indicando claramente cuál ha de ser la función de la IED, en qué ramas o subramas de la industria, y en qué condiciones generales. Esta clase de formulación nacional, que indica una cierta estabilidad de las condiciones económicas y sociales para el inversionista extranjero, será más bienvenida por este último que una aptitud de total *laissez-faire* que presagie inestabilidad e incertidumbres para el futuro. El gobierno del país en desarrollo deberá luego juzgar los pros y los contra del control sobre el capital social y otras formas de dominación corporativa, a fin de escoger la variante que rinda los mejores rendimientos a los riesgos y costos más bajos. Deberá tener a su disposición los resultados de análisis sectoriales de los efectos pasados de las inversiones extranjeras en el sector industrial, del impacto de restricciones legislativas pasadas sobre, por ejemplo, las prácticas comerciales restrictivas, así como los resultados de los cálculos costo-beneficio a nivel de proyecto. En conjunto, estos datos debieran dar al gobierno un panorama suficientemente amplio como para determinar los límites superiores e inferiores de la gama de negociación apropiada para poder retener en general su poder de adopción de decisiones.

Ha habido una idea generalizada de que los países en desarrollo podrían sacar provecho de IED de fuentes no transnacionales, particularmente de inversionistas extranjeros pequeños y medianos. Al mismo tiempo, varios gobiernos de países industrializados parecen estar favorablemente dispuestos a proporcionar a sus pequeños empresarios estímulos financieros, de capacitación y de otro tipo para invertir en países en desarrollo. No hay datos empíricos suficientes para afirmar que el impacto social de las empresas extranjeras no transnacionales será necesariamente más favorable para las economías de los países receptores, o suficientemente elevado para contrarrestar las desventajas de la falta de acceso a tecnologías de avanzada, mercados mundiales, fuentes de capital, etc., de que disponen las empresas transnacionales. Además, es probable que sea el tamaño y las características oligopolísticas de las empresas transnacionales lo que les permita invertir en el extranjero: en otras palabras, las empresas pequeñas pudieran necesitar subsidios, ya fuera del gobierno de su propio país o del país receptor, o de ambos, para aceptar los costos y riesgos elevados propios de las inversiones en el extranjero, y estos subsidios podrían hacer que la contribución neta fuese negativa.

## **2.4 OBSERVACIONES FINALES SOBRE LA INDUSTRIALIZACIÓN ENDÓGENA**

Como resumen del tema de esta sección, cabe señalar que la industrialización endógena se ha examinado con referencia a cuatro esferas principales en que se producen las corrientes de recursos internacionales: comercio, tecnología, recursos financieros e inversiones extranjeras directas. De la discusión funcional debe resultar claramente que la industrialización endógena no se considera una etapa definida, de modo que pudiera decirse que en un momento determinado un país ha alcanzado esa etapa. En cambio, se la considera un proceso dinámico y, al mismo tiempo, un principio rector o de motivación. Por consiguiente, se la puede considerar como un criterio en base al cual los gobiernos y otras partes pudieran considerar cualquier propuesta de cooperación industrial internacional. El criterio más simple sería determinar si la participación del país en una propuesta de cooperación concreta realizaría la capacidad nacional para aprovechar al máximo los recursos internos y contribuir así directamente al desarrollo nacional. Sin embargo, la elección será por lo general complicada, ya que en el ámbito de la autosuficiencia hay que buscar siempre un equilibrio entre el presente y el futuro, entre las diferentes ramas de la industria, entre una esfera de cooperación funcional y otra. Por ejemplo, la IED puede ser provechosa en la actualidad para adquirir tecnologías que habrán de mejorar la capacidad nacional para la generación futura de tecnología; del mismo modo, los préstamos tomados para establecer industrias de bienes de capital permitirían alcanzar en el futuro la autonomía de la producción a expensas de una dependencia financiera actual. Por consiguiente, habrá que examinar el beneficio futuro previsto y las pautas de los costos para determinar la medida en que se podrá ir reduciendo la dependencia de fuentes extranjeras.

## Capítulo 3. Hacia el objetivo de Lima: perspectivas y retrospectiva

### 3.1 TENDENCIAS ANTERIORES Y ESTRUCTURA ACTUAL DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

En el volumen especial del Estudio del Desarrollo Industrial, preparado para la Tercera Conferencia General,<sup>1</sup> la ONUDI ha analizado pormenorizadamente las tendencias anteriores y las estructuras actuales de desarrollo industrial. La presente sección contiene sólo una descripción a grandes rasgos del desarrollo industrial, como información de antecedentes para el examen de las perspectivas que figura en la sección siguiente.

El orden económico internacional establecido después de la segunda guerra mundial tuvo un grado razonable de éxito, ya que se hicieron progresos hacia la reducción multilateral de aranceles y hacia el establecimiento de un sistema monetario de libre conversión. En este contexto, la producción y el comercio de los países industrializados avanzaron rápidamente. Mientras que entre 1913 y 1938 el total de la producción manufacturera aumentó en un 2,5% anual y el volumen del comercio internacional de todos los productos solamente en un 0,5% anual, los resultados registrados en décadas más recientes han sido mucho más impresionantes hasta mediados de los años 70, cuando llegó a ser evidente una pronunciada reducción de la producción y el comercio de manufacturas. Se ha observado prácticamente la misma tendencia en las tasas de crecimiento del PIB, cuyo rendimiento registró notables mejoras en el tercer cuarto de siglo con respecto a decenios anteriores.

**Cuadro 3 (1). Exportaciones y producción de manufacturas de los países desarrollados con economía de mercado, 1948-1976**  
(Cambios anuales porcentuales en los índices cuantitativos)

	1948-58	1958-70	1970-76	1970-74	1974-76
Exportaciones	7,2	10,0	8,0	9,9	4,4
Producción	4,8	6,3	3,7	5,3	0,4
Exportaciones/Producción	1,5	1,6	2,2	1,9	

Fuente: United Nations Yearbook of International Trade Statistics, 1977 (tomado del índice cuantitativo del cuadro especial F).

<sup>1</sup> ONUDI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas*, Viena, 1979.

La evolución de los países en desarrollo ha seguido una pauta similar, aunque no es fácil obtener datos históricos sobre el sector manufacturero para un período tan largo. En términos del PIB, se ha calculado que la tasa de crecimiento de las regiones que actualmente se definen como países en desarrollo con economía de mercado fue del orden del 2% anual hasta 1930, mientras que entre 1950 y 1970 la tasa de crecimiento típica ha sido de más del 5%. A partir de 1970, el crecimiento del PIB ha sido de hecho superior en los países en desarrollo que en las naciones industrializadas. Para un período más reciente, se pueden citar los datos de crecimiento del sector manufacturero presentados en el Estudio del Desarrollo Industrial.<sup>2</sup> En el cuadro siguiente se indica la evolución registrada desde 1960 en los países en desarrollo, los países desarrollados con economía de mercado y los países con economía de planificación centralizada. Del cuadro se desprende claramente que el crecimiento de los países en desarrollo ha sido más rápido que el de los países desarrollados con economía de mercado (excepto en 1976) y que en los dos últimos años el crecimiento ha sido también más rápido que en los países con economía de planificación centralizada.

Pese a los impresionantes resultados registrados en años recientes en términos globales, los beneficios del crecimiento del PIB y del proceso de industrialización han distado mucho de conformarse a una distribución equitativa entre los distintos países. El proceso de liberalización ha favorecido el comercio de los países ya desarrollados,<sup>3</sup> mientras que entre los países en desarrollo sólo unos pocos se han beneficiado significativamente del fenómeno general de la expansión de la posguerra: para algunos los beneficios han sido marginales, y en otros la pérdida ha sido absoluta.<sup>4</sup> La distribución y el crecimiento de la capacidad industrial han sido muy desiguales, correspondiendo la mejor tajada a cerca de una docena de países en desarrollo y siendo favorecidos con el rendimiento óptimo los países del extremo superior de ingresos del conjunto de países en desarrollo. Aunque a algunos de los países que poseen las mayores capacidades industriales corresponde también una gran parte de la población total del Tercer Mundo (China, India, Brasil), la inmensa mayoría de países en desarrollo apenas si han emprendido el camino de la industrialización moderna.

Difícilmente se puede afirmar que el Tercer Mundo haya avanzado en la consecución de su objetivo inicial de ponerse a la par con los países del Norte. A los países en desarrollo ha seguido correspondiendo la parte más reducida de la capacidad industrial mundial y de las exportaciones consiguientes y, en general, no han podido disminuir su dependencia de los países del Norte como fuente principal de innovación industrial e importación de capitales, como mercados para la producción industrial de los países en desarrollo, o como fuentes de financiación e inversiones en plantas industriales. Del Estudio del Desarrollo

<sup>2</sup> ONUDI, *op. cit.*, cuadro II.4.

<sup>3</sup> Véase el cap. 9 *infra* y los estudios básicos.

<sup>4</sup> Véase también el cap. 2 *supra* y los estudios básicos.

Industrial se han tomado las siguientes cifras de participación de los países en desarrollo en el valor agregado industrial mundial:<sup>5</sup>

	1960	1965	1970	1975	1977
Participación de los países en desarrollo en el valor agregado industrial mundial (%)	6,9	6,9	7,3	8,6	9,0

Como es bien sabido, esta variable representa el objetivo fijado en la Declaración y Plan de Acción de Lima, con arreglo al cual para el año 2000 se deberá alcanzar, como mínimo, una participación del 25%.

### 3.2 GUIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL FUTURA

Desde 1975, la persistente recesión mundial y los arraigados problemas que han venido afectando la situación monetaria, y las balanzas comercial y de pagos, han hecho particularmente incierto el panorama económico internacional. No obstante, se dispone de varias proyecciones relativas al desarrollo de la economía mundial hasta el año 2000. En el cuadro 3 (2) se presentan, a modo de ilustración, algunos datos fundamentales correspondientes al sector manufacturero tomados de cuatro proyecciones diferentes.

**Cuadro 3 (2). Tasas de crecimiento del valor agregado industrial mundial, por agrupaciones económicas, 1960-1977**  
(Cambios expresados en porcentajes anuales)

Año	Países en desarrollo	Países desarrollados con economía de mercado	Países con economía de planificación centralizada
1960-1965	6,7	6,7	9,1
1965-1970	6,0	5,3	9,4
1970-1975	8,7	3,2	9,0
1976	8,5	9,0	7,8
1977	10,4	4,1	7,8

Como parte del llamado proyecto Interfutures de la OCDE, se ha emprendido recientemente un análisis sistemático y a fondo de varios guiones posibles del desarrollo futuro de las relaciones internacionales y la economía mundial. En el cuadro 3 (3) figuran algunos datos sobre producción industrial. En la presente sección se examinará brevemente el contenido de los guiones correspondientes, aunque se reconoce plenamente que están concebidos desde el punto de vista de los países industrializados y que abarcan sólo una gama muy reducida de situaciones posibles en el futuro.

<sup>5</sup> ONUDI, *op. cit.*, cuadro II.1. Las cifras básicas de valor agregado industrial se expresan en dólares EE.UU. a precios constantes de 1970. La participación correspondiente a 1977 representa una cifra preliminar.

**Cuadro 3 (3). Proyecciones del desarrollo de la industria manufacturera hasta el año 2000**

(Porcentajes a precios constantes)

	Guión de Leontieff X	Guión de Interfutures			Guión de la ONUDI	
		«A»	«B2»	«C»	Estudio del Desarrollo Industrial: crecimiento histórico	Capítulo 9 infra
<b>A. Crecimiento anual a partir del año base</b>						
Países industrializados	4	4,3	3,8	2,8	5,7	4,4
Países en desarrollo	8	7,6	7,1	6,4	8,0	8,5
<b>B. Participación de los países en desarrollo en el valor agregado industrial mundial para el año 2000</b>						
Base de precios	18	16,4	16,7	19,1	13,9	20,1
Año base	1970	1970	1970	1970	1970	1974
	1975	1975	1975	1975	1975	1974

*Fuentes:* Leontieff et al., *The Future of the World Economy* (Naciones Unidas, 1977; núm. de venta 76.II.A.6). INTERFUTURES, Informe Final (OCDE, Fut 78 (10); París, 1979). ONUDI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas* (Viena, 1979). Proyección especial para el presente estudio (véase cap. 9 *infra*).

*Nota:* El Guión de Leontieff representa un guión «en condiciones habituales», aunque es muy ambicioso en lo que respecta a los países en desarrollo. Los guiones de Interfutures se describen con algún detalle en la presente sección. El guión A es un guión «en condiciones habituales», mientras que el guión B-2 se basa en la intensificación del redespigüe y el guión C constituye un guión de «desvinculación». El guión presentado en el Estudio de la ONUDI: la Industria Mundial desde 1960, se basa en las tasas históricas de crecimiento. En el guión expuesto en el capítulo 9 del presente estudio se destacan las proyecciones comerciales en un esfuerzo por indicar el crecimiento máximo posible de las exportaciones industriales de los países en desarrollo. Para descripciones y definiciones más completas véanse las fuentes.

En el primer guión («Guión A») se supone que el proceso de integración del Norte y el Sur continuará en el futuro inmediato, tal como ha ocurrido en años recientes. El ambiente económico internacional se caracterizará por el mismo tipo de acuerdos, la misma clase de negociaciones relativas al acceso preferencial a los mercados, y la misma modalidad del movimiento de factores que en los dos decenios y medio anteriores. El Norte continuará creciendo siguiendo básicamente el mismo camino que en la actualidad, aun cuando la tasa de crecimiento sea un poco más baja. Aumentaría la importancia de la cooperación Sur/Sur, aunque bien mirado, el guión supone que la integración Norte/Sur continuará teniendo precedencia. Se supone que la tasa anual de crecimiento del valor agregado industrial de los países en desarrollo será del orden del 7,6% en comparación con el 4,3% en los países industrializados y que para el año 2000 al Sur podría corresponder algo más del 16% de la producción industrial mundial. Para coadyuvar a hacer esto posible, se acelerarían las corrientes de ayuda del Norte hacia el Sur hasta que alcanzasen el objetivo largamente deseado del 1% del PNB del Norte para el año 2000. En este guión no se prevén crisis importantes de ninguna índole en el mecanismo financiero internacional ni en el equilibrio mantenido por largo tiempo en la balanza de pagos entre el Norte y el Sur.

Bajo diversos aspectos, este guión representa el pronóstico más favorable de la economía mundial que cabría esperar, dadas las estructuras actuales de las corrientes de factores y productos y la configuración de las instituciones internacionales existentes. Sin embargo, hay fuertes motivos para poner en duda el realismo característico de este guión, en el que se hace caso omiso de las crisis estructurales recientes en el mecanismo internacional de pagos, del problema de los recursos energéticos, y del descontento cada vez mayor en los países del Sur respecto del *status quo* económico. Mas aún, incluso con arreglo a esta opción, llegan a ser evidentes varias características decididamente negativas:

- i) No se alcanzaría el objetivo de Lima de que en el Sur se produzca el 25% del valor agregado industrial mundial, pese a la previsión de un cambio sustancial de la distribución global de la capacidad manufacturera;
- ii) Aunque en el Sur el PNB aumentaría con bastante rapidez en términos absolutos, apenas se reduciría la disparidad entre el Norte y el Sur;
- iii) La situación de los países menos adelantados no experimentaría ninguna mejora en términos absolutos o relativos;
- iv) No disminuirían las relaciones existentes de dependencia entre el Norte y el Sur.

En otros dos guiones se formulan proyecciones que parecerían un poco más realistas. Con arreglo al «Guión B2», en los países industrializados disminuiría apreciablemente el ritmo de crecimiento, mientras que la demanda se orientaría hacia productos con un contenido más bajo de energía y materias primas; el consumo de servicios aumentaría en forma pronunciada y se reduciría el día laboral; los países en desarrollo pasarían a producir en muchas de las esferas abandonadas por las naciones industrializadas, especialmente en la esfera de variedades de manufacturas más baratas y se acentuaría la función de las empresas transnacionales en este proceso de especialización. Sin embargo, el aumento de la demanda en el Norte no sería suficiente para mantener la tasa deseada de crecimiento industrial en el Sur, por lo cual este último grupo tendría que esforzarse vigorosamente por crear otros mercados, bien sea en los distintos países en desarrollo o entre grupos de ellos. Por consiguiente, la cooperación Sur/Sur sería mayor que con arreglo al «Guión A», aunque las perspectivas generales de crecimiento industrial serían más reducidas. Un requisito previo para la realización de este guión es el surgimiento de nuevos valores en los países industrializados y su voluntad de participar activamente en la introducción de un profundo cambio en la forma como se obtiene y se distribuye el producto social. Puesto que el consenso social no se puede dar por descontado, este guión se caracterizará por conflictos internos dentro de las sociedades desarrolladas y entre ellas mismas, así como entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo. Los problemas de la deuda y la solvencia de los países en desarrollo serían más difíciles que en el guión descrito anteriormente y la liberación de los movimientos comerciales se vería en peligro.

En un tercer guión («Guión C») se parte del supuesto del enfrentamiento entre el Norte y el Sur. Se pondría límite a las corrientes de productos y de capital que se circunscribirían a esferas complementarias, es decir, el Norte

permitiría las salidas de capital para la extracción de materias primas y otros recursos en el Sur, pero no para el establecimiento de industrias potencialmente competitivas. De esa manera, se consolidaría la hegemonía económica de los poderosos países industrializados y se establecerían fuertes bloques regionales tanto en el Norte como en el Sur. En general, este guión se caracteriza por ser uno de los más pesimistas en cuanto a las perspectivas de la industria manufacturera en los países en desarrollo. Puesto que la tasa de crecimiento disminuiría aun más en los países industrializados, la participación de los países en desarrollo en la industria mundial sería mayor que en los demás guiones, aunque por este éxito relativo se pagaría un elevado precio. La viabilidad y la estabilidad de este resultado dependería de la medida en que el Sur pudiera sustituir las relaciones existentes Norte/Sur por vinculaciones dentro del Sur, lo cual tendría que hacerse pese a las crecientes amenazas a la cohesión de este grupo de países. Las actuales tensiones Norte/Sur se duplicarían dentro del Sur y a los países en desarrollo más ricos se les ofrecería —o solicitarían— relaciones especiales con diversos grupos de países industrializados. Cabe destacar que este guión representa un enfoque de «desvinculación» y no de «autosuficiencia colectiva».

Los escenarios esbozados anteriormente, y otros similares, son muy diferentes en cuanto a métodos, finalidades, plazos y resultados. No obstante, pese a su heterogeneidad, hay ciertas amplias similitudes entre ellos: todos se basan en el supuesto de que —en mayor o menor grado— disminuirá el ritmo de crecimiento de los países industrializados y de que dentro de las economías respectivas se plantearán graves problemas estructurales; de acuerdo con la mayoría de estos guiones, se prevé también el recrudecimiento de los problemas de los mecanismos internacionales de pagos y, con arreglo a todos ellos, la mayor parte de los movimientos estructurales previstos tendrían consecuencias desfavorables para las perspectivas futuras de los países en desarrollo.

Aun dadas unas perspectivas comparativamente favorables, los obstáculos a las transferencias financieras y tecnológicas y las posibilidades cada vez más reducidas de crecimiento en el Norte agravarían las dificultades con que se tropieza para lograr el objetivo de Lima. Además, los impedimentos de carácter institucional y de política bien podrían empeorar y la creciente tendencia en el Norte a proteger industrias de gran densidad de mano de obra, como la industria textil, constituiría una grave amenaza a las aspiraciones industriales del Sur. Más aún, en el Norte se prevén cuantiosas necesidades de capital para finalidades tales como la obtención de fuentes sustitutivas de energía para eliminar la dependencia de recursos energéticos basados en el petróleo, la realización de inversiones para la protección del medio ambiente, así como en otras actividades de una densidad de capital cada vez mayor. En tales circunstancias, las perspectivas de cuantiosas transferencias de recursos en condiciones de favor hacia los países en desarrollo seguirían siendo poco prometedoras.

Dentro del actual orden económico internacional y si no se introducen cambios muy drásticos en la política económica mundial, resultará difícil alcanzar el objetivo de Lima. En la sección siguiente se hace un esfuerzo por describir los requisitos específicos del objetivo de Lima en las esferas consideradas en el presente estudio.

### 3.3 REQUISITOS DEL OBJETIVO DE LIMA

#### *Tasas de crecimiento*

De conformidad con el objetivo de Lima, para el año 2000 el 25% de la producción industrial mundial deberá corresponder a los países en desarrollo. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de algunos cálculos de las tasas de crecimiento del sector industrial y del PIB que se requerirían para lograr dicho objetivo.

**Cuadro 3 (4). Crecimiento del valor agregado industrial necesario para lograr el objetivo de Lima**  
(Tasas porcentuales anuales)

	<i>Sector industrial</i>	<i>PIB</i>
ONU DI: «Guión de Lima» (1975-2000)		
Países industrializados	4,9	4,6
Países en desarrollo	10,5	8,8
ONU DI: El modelo Lido, «Guión Económico Básico» (1975-2000)		
Países industrializados	4,6	4
Países en desarrollo	9,8	8,1
UNCTAD: (1972-2000)		
Países industrializados	4,7	...
Países en desarrollo	9,3	...

Fuente: ONU DI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas*, Viena 1979; UNCTAD, *La reestructuración de la industria en el mundo. Nuevas dimensiones de la cooperación comercial* (Naciones Unidas, 1978; núm. de venta: S.77.II.D.7). Material de trabajo interno de la ONU DI.

Aunque en estos cálculos se incorporan diferentes metodologías y supuestos, los resultados son, en términos generales, comparables. Para lograr el objetivo de Lima, la tasa de crecimiento a largo plazo del PIB de los países en desarrollo deberá ser aproximadamente el doble de la de los países industrializados, o sea, que si la tasa de crecimiento industrial fuera del 4% al 5% en el Norte, tendría que ser del orden del 9% al 10% en el Sur, en comparación con la tasa real de crecimiento de este último grupo de alrededor del 7% durante 1960-1975.<sup>6</sup> En caso de que el crecimiento de los países industrializados continuara a las tasas del decenio de 1960 y los primeros años del de 1970, el Sur tendría que lograr una tasa de crecimiento de más del 11% anual. Sin embargo, es poco probable que los países industrializados puedan continuar creciendo a la rápida tasa característica de este período. Se prevé que tanto en los países desarrollados con economía de mercado como en los países socialistas de Europa Oriental disminuirá el ritmo de crecimiento durante los próximos decenios.<sup>7</sup> La aceleración del ritmo de crecimiento de los países en desarrollo necesaria para lograr el objetivo de Lima será proporcionalmente menor, aunque dados los supuestos de crecimiento de que actualmente se parte (véase el cuadro 3 (2) *supra*) sería todavía del 9% al 10% anual aproximadamente.

<sup>6</sup> ONU DI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas*, Viena, 1979. Cuadro II.4.

<sup>7</sup> CEE, *Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990*, ECE/EC.AD 117.

Puede resultar más difícil que los países en desarrollo aceleren sus propias tasas de crecimiento frente a la desaceleración en el Norte, en vista de la reducción concomitante prevista en la capacidad del Norte para absorber las manufacturas del Sur y proporcionar factores de producción.

### *Requisitos de inversión y financiación*

Se calcula que para lograr el objetivo de Lima las *inversiones industriales anuales* deberán ser para el año 2000 aproximadamente del orden de 450.000 a 500.000 millones de dólares (a precios constantes de 1975). Este cálculo se basa en datos tomados de la proyección del modelo Lido expuesta brevemente en el cuadro anterior,<sup>8</sup> y supone que la proporción de las inversiones totales que se asigne a la industria deberá aumentar del 18% en 1975 a una cifra comprendida entre el 22% y el 25% para el año 2000.

En la medida en que los ahorros internos del Sur sean insuficientes —y de acuerdo con los supuestos más realistas parecerían serlo— se tendría que recurrir a *corrientes de capital extranjero*. En el capítulo 5 del presente estudio se estima que es posible que para el año 2000 el total de la corriente neta de capital extranjero requerido para atender a las necesidades de toda la economía tenga que ser, en determinadas circunstancias, hasta de 750.000 millones de dólares (a precios de 1975) para poder lograr el objetivo de Lima. Esta cifra correspondería a casi el 6% del PIB de los países industrializados. Naturalmente, de toda esta corriente de capital sólo una fracción, aproximadamente entre 100.000 y 200.000 millones de dólares, se invertiría en la industria.

En los capítulos 5 y 6 se examinan detalladamente los aspectos de inversiones y financiación. Cabe señalar aquí que la consecución del objetivo de Lima requeriría una aceleración considerable de las corrientes de financiación con cargo a todas las fuentes. *Las inversiones extranjeras directas*, que constituyen uno de los temas del presente estudio, tendrían que aumentar probablemente hasta diez veces su nivel anual actual, para mantener la misma participación en la financiación de inversiones industriales que hoy en día. En el capítulo 6 se hace un amplio examen de modalidades sustitutivas de cooperación entre empresas.

### *Requisitos en materia de comercio y tecnología*

En el capítulo 9 se examinan los requisitos del objetivo de Lima en lo que respecta al *comercio de productos manufacturados*. En las proyecciones pertinentes se supone que el volumen de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, aunque alcanzara el límite de la capacidad de absorción de

---

<sup>8</sup> En el modelo Lido se presentan las tasas de crecimiento del valor agregado correspondiente a diversos sectores y las cifras de inversiones correspondientes a la economía en conjunto. Los cálculos de inversiones industriales se han obtenido mediante un supuesto adicional de valores ICOR (coeficientes diferenciales capital/producción) de orden 3 o ligeramente superiores.

los países industrializados, no sería suficientemente elevado para hacer posible el crecimiento de la industria de los países en desarrollo en forma compatible con el objetivo de Lima. Aun en el caso de que las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo a los países industrializados cubriesen hasta el 65% de sus importaciones de manufacturas de los países desarrollados en el año 2000, no se alcanzaría el objetivo de Lima. En 1974 la cifra correspondiente fue de menos del 25%.

Los requisitos del objetivo de Lima en relación con las *corrientes de tecnología* no se pueden calcular de la misma forma que se han calculado las necesidades en materia de inversiones, comercio y financiación. Este problema se discute en el capítulo 7 donde se exponen los requisitos pertinentes en forma de cambios cualitativos en la índole y las condiciones de las transferencias de tecnología.

### 3.4 CONCLUSIONES

El análisis precedente de las tendencias y necesidades industriales se ha hecho a un nivel muy general y un tanto abstracto. En este contexto particular no ha sido posible presentar un análisis desglosado, por ejemplo, por sectores o regiones.<sup>9</sup> Sin embargo, de este análisis tan amplio se pueden sacar algunas conclusiones de interés para el enfoque adoptado en el presente estudio.

En primer lugar, parece razonable prever que a nivel global el desarrollo industrial y económico se caracterizará durante largo tiempo por un crecimiento más lento que en los decenios de 1960 y 1970. Al mismo tiempo, por motivos diferentes, varios grupos de países tratarán de aumentar su participación en un mercado mundial cuya tasa de crecimiento será más lenta que antes. Si esto ocurre en un marco competitivo, los países en desarrollo pueden beneficiarse de las ventajas comparativas de costos. Sin embargo, es más probable que este fenómeno se traduzca en el aumento del proteccionismo y del aislacionismo y en posibles conflictos entre países y dentro de ellos. En todo caso, la voluntad política y la capacidad económica del Norte para efectuar transferencias de recursos financieros y de otra índole en condiciones de favor podrían continuar siendo limitadas. En segundo lugar, el objetivo de Lima puede ser difícil de alcanzar ya que las necesidades inherentes en materia de crecimiento y acceso a los mercados son de envergadura tan considerable que quizá no se produzcan sin cambios políticos drásticos.<sup>10</sup> En tercer lugar, existe una gran necesidad de crear de inmediato nuevos mecanismos, métodos e instrumentos para estimular la industrialización de los países en desarrollo. Estos nuevos métodos deberán basarse evidentemente en el principio del beneficio mutuo para todos los países

<sup>9</sup> Para un análisis desglosado de tendencias pasadas, y para algunas proyecciones, véase ONUDI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas*, Viena, 1979. La Secretaría de la ONUDI, en particular la Sección de Negociaciones y el Centro Internacional de Estudios Industriales, publican periódicamente estudios sobre las condiciones y perspectivas de diferentes regiones e industrias. Como referencia, véase, por ejemplo, el Informe Anual del Director Ejecutivo, ONUDI, 1978, apéndices E y J.

<sup>10</sup> Para una opinión distinta, véase Tinbergen y Singer en *Industria y Desarrollo*, núm. 3, 1979.

participantes interesados, a fin de que tengan alguna posibilidad de ser aprobados.

Del estudio de las tendencias económicas generales se deriva otra conclusión que refuerza el principio expuesto ya en el capítulo 2. Muchas de las características de la evolución prevista o más probable se apartan de los intereses de los países industrializados e impedirían el pleno aprovechamiento de sus recursos, en particular en los años 80. Sin embargo, la mayor cooperación con los países en desarrollo, lejos de constituir una amenaza, ofrece nuevas posibilidades para el resurgimiento de la producción y el empleo también en el Norte. En un estudio reciente de la OCDE<sup>11</sup> se presentan pruebas de un considerable efecto positivo en el empleo neto durante el período 1973-1977 en la región de los países de la OCDE atribuible al comercio de esta región con países que se están industrializando recientemente. Este potencial se podría aprovechar mejor y más rápidamente si el Sur pudiera asumir en mayor grado las funciones de copartícipe independiente y vigoroso en la cooperación.

El análisis y las conclusiones expuestas concisamente arriba constituyen el marco del enfoque del presente estudio, en el que se proponen nuevas formas y métodos de aumentar la cooperación internacional en la esfera de la industria, basándose en el doble principio de la interdependencia global y la autosuficiencia colectiva.

<sup>11</sup> OCDE, *The Impact of the Newly Industrialising Countries*, Paris, 1979.

## **Capítulo 4. Hacia el objetivo de Lima: reestructuración y redespliegue**

### **RECOMENDACIÓN RELATIVA A PROGRAMAS DE APOYO**

	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Recomendación núm. 1: Ampliación del Sistema de Consultas de la ONUDI	4.4.1	116

---

#### **4.1 INTRODUCCIÓN**

Las corrientes internacionales de bienes y servicios originan continuamente cambios en la división internacional del trabajo. El NOEI y el objetivo de Lima requieren una intensificación del intercambio internacional de productos manufacturados y, por ende, de la especialización industrial.

La especialización en función de las ventajas comparativas produce, por definición, un aumento neto de ingresos para el sistema económico mundial, aunque dicho proceso entraña también costos diversos. Algunas instalaciones dejarán de ser competitivas y deberán ser cerradas destinando los recursos a otras actividades. Esto representa un costo para los empleados –y posiblemente para los propietarios– de tales plantas, con frecuencia en forma de desempleo estructural transitorio. Los beneficios los recibirán los empleados y propietarios de las industrias en expansión o los consumidores de productos que gracias a la especialización hayan llegado a ser más baratos. El proceso de reajuste implicará la reconciliación de los costos y beneficios de la especialización y la distribución de las ganancias netas resultantes de la misma.

El proceso de mayor especialización tropezará con menos resistencia en un ambiente de crecimiento y seguridad económica, pues la demanda general de mano de obra será elevada y se dispondrá de oportunidades de inversiones

rentables. En un ambiente de recesión y estancamiento la situación es diferente ya que, aunque existan las ventajas de la especialización continuada, se hace más difícil coordinar las ganancias y los costos del reajuste, en particular a nivel nacional. En muchos casos, esta circunstancia ha dado origen a tendencias proteccionistas, a la concesión de subsidios y a la prestación disimulada de apoyo a industrias en decadencia.

La reestructuración de la industria mundial necesaria para lograr el objetivo de Lima deberá lograrse, entre otras cosas, mediante el mejoramiento del acceso a los mercados y mediante políticas de reajuste en los países industrializados.<sup>1</sup> Los factores económicos y las ideologías políticas determinarán la modalidad de acuerdo con la cual se organizará el proceso de reajuste, es decir, la forma como puede lograrse con un trastorno mínimo y con la participación de los gobiernos de los respectivos países industrializados.

Una característica del proceso de reestructuración internacional que ha sido particularmente puesta de relieve en los debates internacionales durante los últimos años es el concepto de redespliegue de industrias.<sup>2</sup> Es preciso aclarar desde un comienzo que, en este contexto, el redespliegue de industrias no supone necesariamente el desmantelamiento de la capacidad industrial que ha dejado de ser competitiva en un país y su reubicación en otro. En el presente estudio el concepto de redespliegue se define ampliamente como una forma de cooperación industrial internacional para las transferencias de recursos encaminada a establecer capacidades de producción en los países en desarrollo, con miras a aumentar la participación de estos países en el total de la producción industrial mundial, sobre la base de la dotación de factores y aptitudes, los objetivos de desarrollo y demás consideraciones socioeconómicas propias de cada país. En este sentido amplio el redespliegue significaría, pues, el traslado de factores de producción de una actividad y/o emplazamiento de producción a otros.

La parte restante del presente capítulo está dedicada a examinar los problemas de redespliegue, tal como han sido definidos. Comienza con el estudio de algunas cuestiones y problemas pertinentes de orden práctico, basándose en las experiencias de un programa de estudios sobre el redespliegue realizado en la ONUDI y del Sistema de Consultas de la Organización. Luego se esbozan algunos principios rectores para la cooperación internacional futura en esta esfera, concluyendo el capítulo con la formulación de recomendaciones concretas de acción por parte de los países desarrollados, los países en desarrollo y las organizaciones internacionales.

<sup>1</sup> Véase la resolución 131 (V) de la UNCTAD, relativa al proteccionismo y el ajuste estructural.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, las resoluciones 3362 (S-VIII) y 31/163 de la Asamblea General, en las que se insta a los países desarrollados a que promuevan el redespliegue de algunas de sus industrias hacia los países en desarrollo. En estas mismas resoluciones se pide a la ONUDI que prepare estudios que comprendan recomendaciones de política para la promoción del redespliegue.

## **4.2 EXPERIENCIA DE LA ONUDI EN RELACIÓN CON LAS CUESTIONES CONSIDERADAS**

### **4.2.1 Posibilidades de redespiegue y obstáculos con que se tropieza**

Se puede considerar que en el redespiegue intervienen las decisiones que tomen: a) el empresario del país desarrollado; b) la empresa o copartícipe del país en desarrollo; c) el gobierno del país en desarrollo; d) el gobierno del país desarrollado. Cabe prever que la función concreta de los gobiernos diferirá de acuerdo con el sistema económico del país de que se trate. En general, el gobierno del país en desarrollo asumirá una función relacionada con: a) la definición de los objetivos y prioridades de desarrollo nacional; b) el establecimiento de un conjunto de políticas para dirigir y controlar el comercio exterior y la entrada y distribución de recursos; y c) la definición de las modalidades de cooperación industrial internacional deseada y los productos involucrados. Asimismo, el gobierno del país desarrollado asume, en general, la función de determinar por lo menos el marco para el funcionamiento de las empresas del país y sus relaciones comerciales con el exterior.

La ONUDI ha emprendido estudios a nivel de empresa en varios países desarrollados a fin de determinar el interés de los empresarios industriales en las actividades de redespiegue y los motivos que los inducen a participar en ellas. Estos estudios ponen de manifiesto que existen un interés y una motivación considerables para el redespiegue de determinadas capacidades industriales hacia los países en desarrollo. Prácticamente en todos los subsectores industriales, las empresas han señalado que consideran el redespiegue como medio de racionalizar su producción o aprovechar mejor los recursos existentes. Además de los motivos de reducción de costos y de la necesidad de responder a los cambios producidos en la demanda interna, las empresas han señalado otra importante razón para considerar la posibilidad de transferir recursos a países en desarrollo, a saber, el reconocimiento del hecho de que para que se mantenga una vinculación comercial permanente con los países en desarrollo, las empresas deben participar sobre la base de un arreglo a largo plazo en el establecimiento de industrias en dichos países. No obstante, los estudios y las actividades complementarias subsiguientes señalaron también los diversos obstáculos que al parecer impiden en los países desarrollados y en los países en desarrollo la realización del potencial de redespiegue. A continuación, se describen brevemente estos obstáculos.

En primer lugar, las empresas pequeñas y medianas de los países desarrollados carecen con frecuencia del personal, la experiencia y los contactos internacionales necesarios para establecer y mantener un programa de cooperación con un país en desarrollo. Asimismo, parece que las empresas de los países desarrollados carecen de información fáctica actualizada sobre los países en desarrollo, información que se considera decisiva en la adopción de cualquier decisión en materia de redespiegue. En segundo lugar, en los países en desarrollo se da a veces una carencia de proyectos industriales bien concebidos y de esferas definidas de prioridades de inversión. Así pues, tal vez no exista ningún mecanismo o proceso establecido que funcione adecuadamente

mediante el cual se puedan coordinar las prioridades del país en desarrollo (país huésped) con las posibilidades de redespigue de la industria de los países desarrollados.

En tercer lugar, un factor muy importante es el hecho de que las empresas de los países desarrollados se enfrentan al parecer con una situación de incertidumbre respecto de las políticas oficiales tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, lo cual repercute, entre otras cosas, en la importación de productos y componentes y en la transferencia de recursos. Existen de hecho indicios de que las políticas y reglamentaciones de los países desarrollados obstaculizan la realización de las oportunidades de redespigue industrial. Las empresas temen que la reimportación prevista de los productos de las industrias redespigadas se pueda impedir mediante la aplicación de barreras arancelarias y/o no arancelarias en el país desarrollado o la agrupación regional de que se trate. Hay también indicios de que diversas políticas, reglamentaciones y prácticas vigentes en los países desarrollados tienden cada vez más, según parece, a impedir las transferencias efectivas de capital y/o la reubicación prevista de algunas de las actividades de una empresa determinada hacia un país en desarrollo. Ocurre así incluso cuando esta reubicación sería aconsejable desde un punto de vista comercial y constituiría un paso normal en el proceso de reajuste o especialización dentro de una empresa industrial. Estas políticas restrictivas de los países desarrollados obedecen tanto a la incertidumbre frente a los acontecimientos internacionales como a la preocupación por el mantenimiento del empleo.

Por otra parte, la presión ejercida sobre los países desarrollados con economía de mercado para que reajusten su estructura de producción industrial y empleo obedece sólo en medida muy limitada al aumento de la importación de manufacturas procedentes de los países en desarrollo. Este hecho se demuestra en estudios recientes de la ONUDI.<sup>3</sup> La presión para efectuar el reajuste parecería provenir más del efecto combinado de la innovación tecnológica, las modificaciones de la demanda y las políticas nacionales, y la transformación de las estructuras comerciales internacionales resultante de los cambios de las relaciones con otros países desarrollados, comprendidos los países con economía de planificación centralizada, así como de los cambios de las estructuras de intercambio comercial con países en desarrollo.

Aunque es necesario hacer frente a las crisis estructurales de los países desarrollados mediante la aplicación de energías medidas de política por parte de los gobiernos interesados, estas medidas no deben orientarse en contra de los países en desarrollo, ocasionando trastornos en las corrientes de recursos hacia estos países y en el comercio con ellos. Las medidas de este último tipo se basan en el concepto ilusorio de que las estructuras de intercambio comercial con los países en desarrollo constituyen un determinante importante de los problemas estructurales y de que estos problemas se pueden exportar al Tercer Mundo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *The Impact of Trade with Developing Countries on Employment in Developed Countries - Empirical Evidence from Recent Research*; documentos de trabajo sobre cambios estructurales, Núm. 3, UNIDO/ICIS/85.

<sup>4</sup> Commission of the European Communities, *Europe and the Third World - A Study on Interdependence*, Luxemburgo, 1979.

Los cambios de la estructura industrial tienen su origen en una combinación de tres fuerzas principales: en primer lugar, el cambio de la composición de productos debido a las modificaciones de la estructura de la demanda nacional e internacional; en segundo lugar, los cambios en el proceso de producción que se traducen en el aumento de la intensidad de capital y en el rápido aumento de la productividad de la mano de obra en la mayoría de las ramas industriales; y en tercer lugar, el cambio de la distribución geográfica de las capacidades productivas.

El aumento de la productividad ha sido con mucho la causa principal del cambio estructural reciente. Durante los últimos 10 a 20 años, la competencia internacional y el alza de salarios en los países desarrollados han producido una aceleración de las tasas de innovación tecnológica y racionalización de los procesos de producción industrial.

El segundo factor en importancia como determinante de la rapidez del cambio estructural ha sido la modificación de la composición de la demanda final. La aparición permanente de productos nuevos y los cambios en la distribución del ingreso conllevan modificaciones dramáticas de la composición de la demanda tanto de bienes de consumo como de bienes de capital; así por ejemplo, durante los dos últimos decenios, han sido contados los productos o procesos de producción que no se han visto afectados por los avances logrados solamente en la industria electrónica. La reubicación geográfica de las capacidades de producción industrial ocupa el tercer lugar entre los determinantes del cambio estructural: esta reubicación no está ocurriendo principalmente en forma de redespliegue hacia los países en desarrollo, sino primero y ante todo como aumento de la especialización entre los países desarrollados. Pese al hecho de que el redespliegue ha venido adquiriendo mayor impulso e importancia para los países desarrollados, el desplazamiento de mano de obra debido a los aumentos de la productividad superó en una proporción de más de 20 a 1 al desplazamiento atribuible a importaciones de los países en desarrollo. Durante los últimos 10 a 15 años, estos factores han producido una modalidad similar de cambio estructural en todos los países investigados.

Durante el último decenio, las estructuras de costos y las condiciones del mercado de mano de obra de algunos países desarrollados han movido a algunas empresas a redespigar la industria hacia otros países, comprendidos los países en desarrollo, a fin de mantener la competitividad internacional. Los altos costos de la mano de obra, los costos de conservación del medio ambiente recién impuestos, y los costos cada vez mayores de las materias primas y la energía en los países desarrollados han contribuido a hacer de un número creciente de países en desarrollo productores más económicos en determinadas actividades industriales. Estos países en desarrollo cuentan con vigorosos cuadros de gestión, abundante oferta de mano de obra, mayor acceso a las materias primas, costos más bajos de los programas de lucha contra la contaminación, y acceso creciente a los servicios modernos de transporte y comunicaciones a escala mundial. La introducción de políticas proteccionistas o medidas similares por los países desarrollados podría retardar el efecto de la competitividad de la

industria localizada en los países en desarrollo, aunque con el resultado de que, cuanto más larga la demora, más difícil sería el reajuste en los países industrializados. A la larga, a los países industrializados les interesa que la división internacional del trabajo continúe evolucionando de acuerdo con los patrones establecidos durante el último decenio: crecimiento continuado de la industria de gran intensidad de mano de obra y materias primas en los países en desarrollo; mayor redespiegue de la producción de gran intensidad de capital en las etapas finales del ciclo de producción hacia los países en desarrollo; mantenimiento de los sectores de gran intensidad de capital en las etapas iniciales del ciclo de producción en los países desarrollados; y mantenimiento y expansión de la industria de elevado índice de aptitudes técnicas (es decir, la industria que requiere un sector de servicios más complejos, instalaciones costosas de investigación y desarrollo técnico y una fuerza de trabajo mejor capacitada) en los países desarrollados.

#### **4.2.2 El sistema de consultas de la ONUDI**

La Conferencia de Lima recomendó que la ONUDI incluyera entre sus actividades un sistema de consultas continuas en los planos global, regional y sectorial con miras a facilitar la reestructuración de determinadas capacidades productivas existentes en los países desarrollados y crear nuevas instalaciones industriales en los países en desarrollo. La ONUDI debía también servir de foro para la negociación de acuerdos en la esfera industrial entre países desarrollados y en desarrollo, y entre los propios países en desarrollo, a petición de los países interesados.

En el período 1977-1979, se celebraron consultas a nivel sectorial sobre las industrias siderúrgica, de los fertilizantes, petroquímica, del cuero y los productos de cuero, de los aceites y grasas vegetales y de la maquinaria agrícola. En 1980 y 1981 se celebrarán otras consultas sobre la mayoría de estos sectores y sobre otros tres: las industrias basadas en la agricultura, y las de bienes de capital y productos farmacéuticos; además, se organizarán consultas sobre capacitación de la mano de obra industrial y financiación industrial, asuntos cuya importancia para todos los sectores de la industria ha quedado demostrada y que requieren discusiones globales.

Las conclusiones y recomendaciones de las reuniones de consulta proporcionan una base para su posterior aplicación por todas las partes interesadas. Sin embargo, las consultas han mostrado que algunas de las cuestiones cuyo examen se ha sugerido no pueden concluirse sin algún tipo de negociaciones entre las partes interesadas. Las consultas ayudan también a la ONUDI a desempeñar su función coordinadora central en la esfera de la industria, constituyéndose en un foro mundial para: a) evaluar los cambios que se hayan registrado en los diversos sectores industriales en todo el mundo, b) identificar sectores y proyectos industriales en los que se puedan promover las inversiones, c) sopesar las diversas tecnologías posibles y d) establecer un contexto con referencia al cual se pueda luego solicitar asistencia técnica de la ONUDI.

En el contexto de las consultas sobre los siete sectores industriales, se han alcanzado resultados que dan una idea general de cuestiones tales como:

- a) la participación de los países en desarrollo en la producción mundial del sector respectivo para el año 2000;
- b) los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo en la consecución de las metas sectoriales y la base para la negociación y la cooperación;
- c) la necesidad de desarrollar mejores formas de colaboración internacional a largo plazo para el establecimiento en los países en desarrollo de instalaciones industriales relacionadas específicamente con los sectores industriales objeto de las consultas;
- d) la necesidad de mejorar las condiciones de financiación para la construcción de plantas e infraestructura conexas en los países en desarrollo;
- e) las posibilidades de una mayor cooperación entre los propios países en desarrollo;
- f) el establecimiento de mecanismos para evaluar los progresos realizados en la creación de nuevas capacidades industriales tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

#### **4.3 PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA LA FUTURA COOPERACIÓN**

i) El primer principio es la aceptación, por quienes adoptan las decisiones en los países industrializados, del continuo proceso de redespliegue en su sentido más amplio. Esto requiere, primeramente, que los gobiernos de los países industrializados con economía de mercado faciliten las adaptaciones estructurales a la cambiante división internacional del trabajo, incluida la importación de manufacturas de países en desarrollo. En segundo lugar, la aceptación del redespliegue implica que los órganos públicos competentes de los países industrializados con economía de mercado deben apoyar de modo apropiado las transferencias de recursos reales (redespliegue «directo», «activo») de las empresas industriales a los países en desarrollo. Para los países con economía de planificación centralizada, el redespliegue puede representar una cooperación industrial con países en desarrollo en el marco de los planes, estrategias y perspectivas a largo plazo de ambos países interesados. La aceptación, por los países con economía de planificación centralizada, de ese tipo de redespliegue iría acompañada de un nuevo aumento de los planes de sus gobiernos para la cooperación bilateral con países en desarrollo, tanto por lo que se refiere a las transferencias de recursos como a la importación de manufacturas de estos últimos.

ii) El segundo principio se refiere a las diversas condiciones previas del redespliegue, tal como las conciben los países en desarrollo, los cuales, no

obstante, aceptan el redespliegue como importante instrumento de la industrialización. El redespliegue no debe contribuir a una contaminación ambiental inaceptable, ni aumentar la dependencia unilateral, ni resultar en la transferencia de tecnología antieconómica. No debe depender de iniciativas externas y ha de ser concebido en armonía con los planes de desarrollo y las políticas industriales de los países en desarrollo. Por esta razón, se impone un diálogo permanente, dado que el redespliegue abarca una gran variedad de instrumentos y constituye un problema de cooperación muy complejo, entre partes con intereses diferentes. Los países en desarrollo parecen, por consiguiente, abogar por que los gobiernos desempeñen un papel más activo en el proceso de redespliegue. Han sugerido, además, que la ONUDI enfoque el redespliegue como una actividad a largo plazo y que actúe como catalizadora de ese proceso. La ONUDI podría proponer sectores, instrumentos y sistemas de cooperación que permitieran a los países en desarrollo utilizar mejor sus recursos nacionales, reducir su grado de dependencia y aumentar la integración industrial y el valor industrial agregado localmente. El redespliegue debería, pues, concentrarse en el proceso de reestructuración industrial a largo plazo y no reducirse a una simple reubicación a corto plazo de industrias no rentables y contaminantes. Los países en desarrollo se han dado al empeño de acelerar este proceso adoptando políticas dirigidas a superar los obstáculos existentes y a aumentar el redespliegue.

iii) El tercer principio deriva de la circunstancia de que se reprocha a menudo a las empresas extranjeras, que lógicamente efectúan el redespliegue con carácter puramente económico, a) la introducción de productos inadecuados y tecnologías inapropiadas; b) la aplicación de una gestión centralizada, lo cual implica dependencia y dificulta la evolución hacia una gestión autónoma; c) una producción ineficiente al amparo de barreras arancelarias elevadas; d) el empleo de diversas prácticas restrictivas en materia de exportaciones y e) la adopción de disposiciones y políticas sobre fijación de precios internos, regalías, intereses y honorarios de gestión que reducen al mínimo las utilidades y los impuestos locales. Para rectificar estas deficiencias de la cooperación internacional, los países en desarrollo deberían tratar de mejorar sus políticas relativas a la regulación de las inversiones extranjeras directas.

iv) El cuarto principio exige la identificación de las limitaciones que padecen los países en desarrollo en la absorción y captación de los beneficios derivados del redespliegue. Análisis anteriores de esas limitaciones en algunos países en desarrollo han puesto a menudo de relieve la pequeñez de los mercados y la falta de los necesarios factores de producción, tales como mano de obra calificada, capital, insumos materiales, e infraestructura técnica y social, como principales obstáculos que, al parecer, son difícilmente modificables a corto plazo. Las investigaciones de la ONUDI revelan, sin embargo, que detrás de esas limitaciones existen otras deficiencias, más concretas pero susceptibles de cambio. El tamaño del mercado no siempre constituye una limitación y el problema se plantea a veces por falta de demanda interior efectiva. Cabe señalar también que la ampliación de los mercados mediante la cooperación entre países en desarrollo convecinos presenta algunos problemas.

## 4.4 RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO

*En el marco de la interdependencia global*

### 4.4.1 Ampliación del Sistema de Consultas de la ONUDI

La reestructuración internacional, no perturbadora, de la producción industrial requeriría, por razones económicas, sociales y políticas, *un arreglo institucionalizado de consultas regulares entre los copartícipes del desarrollo*. Se propone una ampliación gradual del Sistema de Consultas de la ONUDI con objeto de que pueda asumir esa función. Dicho sistema de consultas podría proporcionar un foro para el intercambio, a nivel internacional, de opiniones y de información conducente a una reestructuración gradual de la producción industrial mundial.

Dos programas de la ONUDI, actualmente en marcha, refuerzan la eficacia de su sistema de consultas como mecanismo para la ordenada dirección del cambio estructural. Estudios ya terminados por la ONUDI han dado una idea valiosa y precisa de algunos de los reajustes estructurales que los países desarrollados con economía de mercado podrían efectuar en respuesta a cambios en la división internacional del trabajo. El examen de políticas de reajuste de países con economía de planificación centralizada ha demostrado que el redespiegue es considerado en éstos como una forma de cooperación industrial con los países en desarrollo en el marco de las perspectivas, estrategias y planes a largo plazo de ambos grupos de países. Tales estudios indican que la adopción de políticas de reajuste previsoras en los distintos países industrializados asegurarían un desarrollo no perturbador de los mismos, así como la cooperación con los países en desarrollo. Como contrapartida de los estudios sobre cambios estructurales en países industrializados, el programa de promoción de inversiones de la ONUDI está actuando en tales países a nivel de empresas con objeto de combinar las transferencias de recursos potenciales motivadas por la reestructuración a necesidades definidas de inversiones industriales análogas en los países en desarrollo. Estos macroprograma y microprograma aportan un beneficioso grado de viabilidad al funcionamiento del Sistema de Consultas.

El Sistema de Consultas de la ONUDI proporciona un foro en el que se pueden examinar, en forma concreta y específica, la realización de la reestructuración de la capacidad industrial mundial y cuestiones relativas al redespiegue. Las discusiones pueden referirse a sectores industriales o a temas, tales como la financiación industrial. El sistema debería ser ampliado para abarcar otros sectores industriales. En el período 1977-1979 se realizaron consultas sobre seis sectores industriales. En 1980 y 1981 se celebrarán consultas sobre la mayoría de esos sectores y sobre otros tres sectores nuevos. Estos últimos, no obstante, serán sectores bastante agregados: agroindustrias, industrias de bienes de capital, e industrias farmacéuticas. Por consiguiente, hay campo para la expansión y la desagregación. Es también importante velar por la aplicación

regional efectiva de las recomendaciones y conclusiones emanadas de las consultas.

Se deben adoptar nuevas medidas para dar aún mayor eficacia al sistema de consultas continuas. Si el Sur desarrolla y expresa sus propias opiniones sobre la reestructuración y el redespiegue en este foro, el Sistema de Consultas puede llegar a ser un nuevo instrumento eficaz de cooperación industrial internacional.

## **4.5 SUGERENCIAS ADICIONALES**

*En el marco de la interdependencia global*

### **4.5.1 Sugerencias sobre análisis de políticas y apoyo público relativos al reajuste en países industrializados, así como sobre estudios de políticas y cambios estructurales**

Un requisito previo para un proceso de redespiegue industrial acelerado sería el establecimiento, en países desarrollados, de políticas de reajuste previsoras que aseguraran un desarrollo no perturbador del país desarrollado en cuestión, por una parte y la cooperación con países en desarrollo, por la otra. A tal fin, esas políticas deberían constituir un conjunto coherente de medidas que propiciasen el desarrollo socioeconómico interno, el comercio exterior y la cooperación con países en desarrollo. Esas políticas debieran concebirse de modo que conciliaran objetivos nacionales ya establecidos con perspectivas y aspiraciones de países en desarrollo en cuanto a una nueva división internacional del trabajo.

Se recomienda que se atienda especialmente a la *creación de instrumentos analíticos que faciliten tales políticas de reajuste*. Como base de políticas previsoras, sería preciso realizar con carácter continuo, en los países desarrollados, análisis estructurales retroactivos y análisis de prospectivas de cambios estructurales. Esto entraña una evaluación de los efectos de los diversos factores determinantes de cambios estructurales en la industria y un control regular de las tendencias pertinentes, en subsectores industriales, del desarrollo de la tecnología, de la demanda final y del comercio internacional. Para poder efectuar el reajuste en forma sistemática y minimizar las perturbaciones socioeconómicas, será preciso tener en cuenta la cuestión de los costos sociales y las limitaciones del reajuste. Toda reestructuración eficaz y sin dificultades impone, como requisito previo esencial, conocer los costos, las limitaciones y las repercusiones del reajuste.

A fin de facilitar el redespiegue de industrias, debería proporcionarse apoyo a empresas industriales de países industrializados. Esto facilitaría la participación en la cooperación industrial internacional, de empresas pequeñas y medianas que no poseen la experiencia ni los recursos necesarios para iniciar y efectuar por sí mismas una transferencia de recursos de inversión, know-how, etc. a los países en desarrollo. Una forma adecuada de apoyo oficial al

redespliegue industrial, a ser posible dirigido principalmente a los menos adelantados de los países en desarrollo, podría ser la *constitución en países desarrollados, de fondos públicos de inversión en acciones de capital social de empresas de países en desarrollo*. Tales fondos permitirían tomar prestados en el mercado de capital recursos de inversión adicionales y también prefinanciar los estudios de mercado y de preinversión pertinentes en países en desarrollo. Dichos fondos complementarían así los recursos de inversión y de otra índole de las empresas, que se necesitan para el redespliegue, y reducirían asimismo los riesgos para el empresario. Estos fondos podrían utilizarse concretamente para encauzar recursos hacia determinadas regiones de países en desarrollo.

En lugar de proteger, a título de subvención, industrias en situación precaria y de «transferir» necesidades de reajuste a países con los que se mantienen relaciones comerciales, es preciso establecer una serie de políticas y de medidas que permitan lograr el reajuste mediante la oportuna reasignación de recursos en la economía nacional, y el redespliegue, hacia países en desarrollo, de ciertas capacidades industriales.

Diversas son las medidas que se han aplicado, o que pueden aplicarse, para apoyar el reajuste interno en los países desarrollados, facilitando la adquisición de nuevas técnicas, la movilidad de mano de obra, el desarrollo de tecnologías para nuevos productos y procesos, y la aplicación de esas tecnologías. Entre tales medidas, *la constitución de fondos públicos nacionales que permitan financiar reajustes estructurales* puede resultar un instrumento apropiado para complementar los mecanismos del mercado. Dichos fondos habrían de integrarse en el conjunto general de políticas de reajuste, pero tendrían que estar concebidos con miras a una finalidad concreta.

Sería preciso efectuar a los niveles nacional e internacional, un intercambio regular de *experiencia y opiniones sobre políticas de reajuste* en países desarrollados y un análisis de sus repercusiones nacionales e internacionales, así como de su congruencia con otras políticas y medidas. A tal fin, se propone que se formulen arreglos institucionales adecuados.

Con objeto de que quienes poseen facultades decisorias en los países desarrollados y en desarrollo puedan obtener regularmente información sobre la evolución internacional actual y prevista de la industria manufacturera, es preciso realizar a nivel internacional *análisis de prospectivas de cambios estructurales*.<sup>5</sup> Se sugiere que la comunidad internacional realice estudios sobre: a) cambios estructurales en países desarrollados, b) planes y perspectivas de desarrollo industrial en países en desarrollo, y c) evolución de los sectores, en el plano mundial. Se pide a los países desarrollados –tanto a los de economía de mercado como a los de economía de planificación centralizada– que participen en estos esfuerzos. Esos estudios serían consolidados y difundidos con regulari-

<sup>5</sup> De conformidad con las resoluciones 31/163 y 33/78 de la Asamblea General, la Secretaría de la ONUDI viene realizando una serie de estudios relacionados con el redespliegue de industrias desde países desarrollados hacia países en desarrollo, y con el reajuste estructural en países desarrollados. El programa de investigaciones sobre redespliegue abarca una serie muy amplia de temas pertinentes interrelacionados, y sobre él se informa regularmente a la Junta de Desarrollo Industrial y a la Asamblea General. Véase el documento ID/B/222.

dad, y constituirían una importante aportación para la adopción de políticas de reajuste en países desarrollados y para la formulación de estrategias y políticas en los países en desarrollo. También debiera organizarse un intercambio internacional de datos pertinentes.

#### **4.5.2 Ampliación de servicios de redespliegue**

Estudios previos demostraron la necesidad de un mayor grado de actividad internacional (función catalizadora y de fuente de información a nivel de proyectos), a fin de poner en contacto a los participantes en el proceso de redespliegue. Se propone que se proporcionen servicios a posibles copartícipes, a nivel industrial, mediante la difusión de: 1) planes de desarrollo e información sobre proyectos y 2) datos pertinentes sobre normas, regulaciones y condiciones, en países en desarrollo, en relación con oportunidades de redespliegue, actuales y previstas, en los países desarrollados y sobre la evolución de subsectores industriales en el plano internacional.

El Programa Cooperativo de Inversiones de la ONUDI ya ha iniciado un programa de ese tipo. Dicho programa ha señalado a la atención de varias empresas interesadas de países desarrollados las posibilidades existentes de cooperación en la ejecución de proyectos de interés para los países en desarrollo, y ha puesto a dichas empresas en contacto con posibles copartícipes.

Se propone que las actividades en esta esfera sean gradualmente ampliadas y fortalecidas, y que esa esfera sirva como punto central de los diversos fondos e instituciones bilaterales de redespliegue.

## Capítulo 5. Corrientes financieras internacionales

### GRANDES PROPUESTAS DE ACCION

	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Propuesta núm. 1: Organismo de Financiación Industrial Internacional	5.4.1	140
Propuesta núm. 2: Fondo Global para el Estimulo de la Industria	5.4.2	146

### RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO

Recomendación núm. 2: Red de información y negociación en materia de financiación industrial	5.5.1	154
Recomendación núm. 3: Promoción de instrumentos financieros de capital de riesgo	5.5.2	156
Recomendación núm. 4: Promoción de inversiones a largo plazo vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra	5.5.3	160

### 5.1 INTRODUCCIÓN

El traslado de producción industrial hacia el Sur, como se prevé en el objetivo de Lima, requiere una transformación correspondiente de las pautas mundiales de inversión, generación y difusión de tecnología y comercio. Ya que en cada uno de estos aspectos ocupan un lugar importante las consideraciones financieras, el logro del objetivo de Lima exigirá modificaciones también en la pauta de financiación internacional. Además, ya que la cuantía global de la financiación conducente al objetivo de Lima supera con mucho la capacidad de ahorro del mundo en desarrollo, se necesitará un alto nivel continuo de corrientes financieras Norte/Sur. Por consiguiente, el problema financiero es doble:

- i) Identificar medios de aumentar el volumen y mejorar las condiciones de las corrientes financieras globales Norte/Sur y Sur/Sur que se requieren para lograr los objetivos de desarrollo globales;

- ii) Identificar políticas, instrumentos y mecanismos financieros que apoyen los cambios en las pautas Norte/Sur y Sur/Sur de inversión, tecnología y comercio.

Cabe señalar que este capítulo del estudio se refiere exclusivamente a la financiación externa. Amplias medidas han de adoptarse también *dentro de los países en desarrollo* a fin de aumentar la proporción del ahorro y reducir la brecha entre inversión y ahorro: el logro del objetivo de Lima incumbe en primer lugar a los propios países en desarrollo, que han de emplear en gran parte sus propios recursos.<sup>1</sup>

## 5.2 SINOPSIS DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Hay dos grupos de factores que, en los últimos años, han dominado el sistema financiero internacional y probablemente continúen en el futuro predecible: en primer lugar, la acumulación de un exceso de liquidez en los bancos privados del Norte; en segundo lugar, la persistente tasa elevada de inflación, la grave inestabilidad monetaria y de tipos de cambio y la acentuada subutilización de recursos humanos y productivos.

Entre estos factores se dan interrelaciones complejas; sin embargo, la repercusión que han tenido ambos en conjunto ha hecho que el sistema financiero internacional sea susceptible de crisis y cada vez más frágil. Dada la creciente interdependencia de la economía mundial, esto ha generado un grado de incertidumbre que ha deprimido los incentivos para invertir en la industria tanto en los países industrializados como en el Tercer Mundo. En consecuencia,

**Cuadro 5 (1). Siete grandes países industrializados: Dispersión de las tasas de inflación, 1960-1977**  
(Porcentajes)

	<i>Tasa media de inflación</i>	<i>Dispersión de la inflación</i>
1960-1970 (promedio)	3,6	1,5
1972	5,3	1,1
1973	8,6	1,9
1974	14,6	5,4
1975	12,9	5,5
1976	10,0	4,5
1977	9,8	4,5
1972-1977 (promedio)	10,2	3,8

*Fuente:* FMI, International Financial Statistics.

<sup>a</sup> Se trata de las tasas anuales medias (no ponderadas) de variación de los precios al consumidor en Estados Unidos, Canadá, Japón, Francia, la República Federal de Alemania, Italia y el Reino Unido.

<sup>b</sup> La medida de dispersión utilizada es la desviación típica de las tasas de inflación entre los siete países.

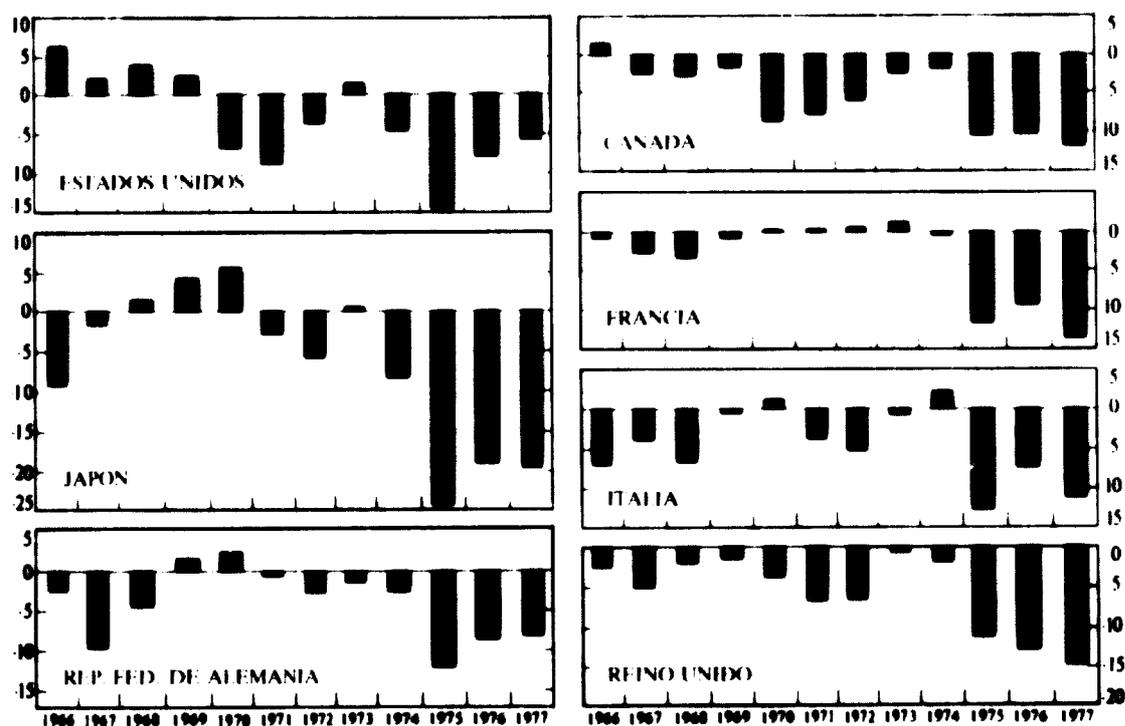
<sup>1</sup> Véase el examen de este problema en el documento de la ONUDI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas*, Viena, 1979, cap. IX, «Financiación del Desarrollo Industrial».

en los países desarrollados con economía de mercado ha habido tasas de crecimiento estancadas unidas a una inflación históricamente grave. Esto ha dado lugar a un mayor proteccionismo en el Norte, que tiende a profundizar la recesión actual y retardar el progreso del Sur.

Algunas de las tendencias examinadas se ilustrarán brevemente a continuación. El desarrollo de los *precios* se ilustra en el cuadro 5 (1) el cual muestra que los precios al consumidor en ciertos grandes países industrializados con economía de mercado se elevaron a una tasa media anual de más del 10% entre 1972 y 1977, contra 3,6% en 1960-1970. La variación en la utilización de la capacidad manufacturera se ilustra en la figura A. Las tasas de utilización se han calculado en menos del 85% en 1977 para varios de los principales países industrializados con economía de mercado. De la figura A se desprende claramente que esto está apreciablemente por debajo de las tasas de utilización en el período 1966-1974.

**Figura A: Grandes países industrializados: Brechas de producción en la manufactura, 1966-1977\***

(Porcentaje del potencial de producción)



\* Diferencia entre la producción efectiva y la potencial.

La combinación de alza de precios, subutilización de recursos y crecimiento lento, constituye lo que se denomina estancamiento-inflación. Esto, por el lado monetario, ha ido acompañado de una extremada inestabilidad en los tipos de cambio y tasas de interés, como puede verse en los cuadros 5 (2) y 5 (3), respectivamente.

**Cuadro 5 (2). Índice de variación de los tipos de cambio de las principales monedas frente al dólar de los Estados Unidos, 1975-1978**  
(Primer trimestre de 1975 = 100)

	<i>Marco alemán</i>	<i>Franco suizo</i>	<i>Yen</i>	<i>Franco francés</i>	<i>Libra esterlina</i>	<i>Lira</i>
1975 (1 <sup>er</sup> semestre)	100	100	100	100	100	100
1975 (2 <sup>o</sup> semestre)	99,3	98,9	100,2	105,0	97,3	101,4
1975 (3 <sup>er</sup> semestre)	91,6	93,5	98,4	98,4	89,1	96,0
1975 (4 <sup>o</sup> semestre)	90,0	94,0	96,6	96,8	85,4	93,8
1976 (1 <sup>er</sup> semestre)	90,8	96,6	97,0	94,8	83,6	83,8
1976 (2 <sup>o</sup> semestre)	91,4	99,8	98,0	91,1	75,6	74,1
1976 (3 <sup>er</sup> semestre)	92,3	100,5	100,7	87,3	73,9	76,0
1976 (4 <sup>o</sup> semestre)	97,1	101,8	99,8	88,2	69,1	73,9
1977 (1 <sup>er</sup> semestre)	97,6	98,9	102,7	86,0	71,7	72,2
1977 (2 <sup>o</sup> semestre)	99,0	99,1	106,5	86,5	71,9	72,0
1977 (3 <sup>er</sup> semestre)	101,3	103,9	110,1	87,6	72,6	72,2
1977 (4 <sup>o</sup> semestre)	105,2	114,2	118,7	88,6	76,0	72,7
1978 (1 <sup>er</sup> semestre)	112,6	129,2	123,5	90,1	80,6	74,0
1978 (2 <sup>o</sup> semestre)	112,8	130,0	132,9	93,0	76,7	74,0
1978 (3 <sup>er</sup> semestre)	116,4	148,8	152,2	97,6	80,8	76,1
1978 (4 <sup>o</sup> semestre)	124,8	153,2	154,0	99,6	83,0	76,6

Fuente: FMI, International Financial Statistics, abril 1979.

**Cuadro 5 (3). Tasas de depósito en eurodivisas - enero a diciembre de 1978**  
(Tasas ofrecidas por los bancos principales en Londres a finales del mes)

1978												
	Enero	Febr.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
<i>Dólar EE.UU.</i>												
Un mes	7,06	6,62	7,62	7,25	7,69	8,19	8,06	8,56	9,19	9,62	11,62	11,00
Tres meses	7,25	7,19	7,50	7,62	8,00	8,69	8,50	8,87	9,44	11,37	11,56	11,69
Seis meses	7,62	7,62	7,81	7,87	8,44	9,19	8,81	9,25	9,69	11,87	11,87	12,31
Doce meses	7,87	7,94	8,00	8,00	8,56	9,19	9,00	9,25	9,69	11,87	11,62	12,00
<i>Marco alemán</i>												
Un mes	2,87	3,19	3,31	3,31	3,44	3,31	3,44	3,31	3,31	3,12	3,37	3,19
Tres meses	2,94	3,19	3,31	3,31	3,44	3,37	3,50	3,44	3,56	3,50	3,69	3,31
Seis meses	3,00	3,19	3,31	3,44	3,56	3,50	3,75	3,62	3,62	3,56	3,94	3,69
Doce meses	3,19	3,19	3,31	3,50	3,69	3,69	4,00	3,87	3,75	3,75	4,12	3,81
<i>Franco suizo</i>												
Un mes	0,31	0,12	0,44	0,62	1,06	1,31	1,56	0,44	0,50	0,00	0,19	-0,06
Tres meses	0,75	0,31	0,56	0,87	1,31	1,50	1,69	0,69	0,94	0,12	0,31	0,00
Seis meses	1,37	0,50	0,81	1,19	1,62	1,94	2,00	1,06	1,06	0,31	0,56	0,12
Doce meses	2,00	1,00	1,25	1,44	1,87	2,19	2,19	1,19	1,31	0,62	1,44	0,62
<i>Libra esterlina</i>												
Un mes	6,75	7,00	6,87	10,00	10,00	10,75	10,75	11,00	12,37	10,50	12,87	12,00
Tres meses	6,75	7,69	7,37	10,12	10,56	11,37	10,87	11,37	12,75	11,87	13,50	12,62
Seis meses	7,25	8,12	8,00	10,37	11,12	12,00	11,25	11,75	13,00	12,62	14,06	13,25
Doce meses	7,56	8,37	8,31	10,37	11,81	12,12	11,50	11,75	12,75	12,87	13,87	13,00
<i>Franco francés</i>												
Un mes	11,50	12,00	8,87	8,87	9,00	9,87	8,37	8,00	11,25	7,00	8,12	10,50
Tres meses	13,25	12,87	8,87	9,37	9,25	10,00	9,12	8,87	10,25	8,75	9,19	9,87
Seis meses	13,37	12,00	9,37	9,75	9,75	10,37	9,87	9,37	10,25	10,00	9,31	9,87
Doce meses	13,37	12,00	9,87	10,37	10,50	11,00	10,37	10,00	10,25	10,87	10,37	10,25
<i>Yen japonés</i>												
Un Mes	2,12	2,69	-0,25	1,50	2,44	2,56	0,44	1,19	2,81	0,75	0,31	-0,69
Tres meses	2,94	2,50	1,19	2,12	2,69	2,94	1,56	2,50	2,81	2,44	0,31	0,62
Seis meses	3,31	3,25	2,56	2,87	3,31	3,62	2,31	2,81	3,12	3,31	2,37	1,87
Doce meses	3,50	3,50	3,62	3,81	3,94	4,12	2,87	3,25	3,25	3,31	2,94	2,19

Fuente: World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company, Nueva York.

Los factores identificados han acarreado un cambio fundamental en el sistema financiero internacional, por cuanto la solidez económica de los principales países industrializados con economía de mercado se ha visto considerablemente afectada. La variación en las proporciones de las reservas oficiales mundiales se ilustra en el cuadro 5 (4); en 1960, un grupo de 11 países industrializados mantenían el 77% de las reservas oficiales de miembros del FMI, mientras que en 1977 la cifra correspondiente había bajado al 50%. Como puede deducirse de ese cuadro, las posiciones relativas de los diversos países dentro del grupo de los 11 también han experimentado grandes cambios.

**Cuadro 5 (4). Distribución de las reservas de 11 países industrializados, al final de los años 1960 y 1970-1977**  
(Miles de millones de DEG)

	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<b>Países industrializados</b>									
Alemania, República Federal de	7,0	13,6	17,2	21,9	27,5	26,5	26,5	30,0	32,7
Bélgica-Luxemburgo	1,5	2,8	3,2	3,6	4,2	4,4	5,0	4,5	4,7
Canadá	2,0	4,7	5,3	5,6	4,8	4,8	4,5	3,0	3,8
Estados Unidos	19,4	14,5	12,1	12,1	11,9	13,1	13,6	15,8	16,0
Francia	2,3	5,0	7,6	9,2	7,4	7,2	10,8	8,4	8,4
Italia	3,3	5,4	6,3	5,6	5,3	5,7	4,1	5,7	9,6
Japón	1,9	4,8	14,1	16,9	10,2	11,0	10,9	14,3	19,1
Países Bajos	1,9	3,2	3,5	4,4	5,4	5,7	6,1	6,4	6,6
Reino Unido	5,1	2,8	8,1	5,2	5,4	5,7	4,7	3,6	17,3
Suecia	0,5	0,8	1,0	1,5	2,1	1,4	2,6	2,1	3,0
Suiza	2,3	5,1	6,4	7,0	7,1	7,4	8,9	11,2	11,4
<b>Total, países industrializados</b>	<b>47,2</b>	<b>62,2</b>	<b>84,8</b>	<b>93,0</b>	<b>91,2</b>	<b>92,7</b>	<b>97,7</b>	<b>107,0</b>	<b>132,7</b>
<b>Total, todos los miembros del FMI</b>	<b>61,2</b>	<b>93,2</b>	<b>123,2</b>	<b>146,8</b>	<b>132,6</b>	<b>180,2</b>	<b>194,5</b>	<b>222,4</b>	<b>262,8</b>

Fuente: FMI, International Financial Statistics.

**Cuadro 5 (5). Crecimiento del mercado de Eurocrédito, 1965-1979**  
(Miles de millones de dólares EE.UU.)

Fin del periodo	Total	Aumento porcentual sobre el año anterior	Proporción porcentual en dólares EE.UU.
1965	15,1	-	77
1966	19,9	32	81
1967	24,5	23	81
1968	37,4	53	81
1969	57,8	55	82
1970	78,3	35	77
1971	100,1	28	71
1972	131,8	32	75
1973	187,6	44	70
1974	214,1	14	73
1975	258,1	20	74
1976	286,8	11	76
1977	321,0	12	78
1978	392,6	22	81
1979	500 (estimación)	n. d.	n. d.

Fuentes: 1965-1975, parte I, cuadro 1, P.A. Wellons, *Borrowing by Developing Countries on the Euro-currency Market*, OCDE, Development Centre, Paris, 1977. 1976-1978, Calculado a base de *Borrowing in International Capital Markets*, EC 181/784, Banco Mundial, Washington, D.C., 1979.

La influencia de los países industrializados sobre el sistema financiero ha quedado aun más debilitada por el auge de los mercados de Eurocrédito, en el cual los depósitos ya superan al total de reservas oficiales, inclusive oro y reservas del FMI. Los depósitos en estos mercados han crecido de unos 15.000 millones de dólares en 1964 a unos 500.000 millones en 1979. Estos mercados aparecieron en el decenio de 1950 y se basan en monedas que se mantienen en depósito en cuentas bancarias fuera del país de emisión de la moneda. La principal moneda utilizada es el dólar de los Estados Unidos, en que se mantienen actualmente alrededor del 80% de los fondos. Otras monedas principales son el marco alemán, el franco francés y el yen. El crecimiento de los mercados de Eurocrédito se ilustra en el cuadro 5 (5).

Los depósitos en este mercado son sobre todo a corto plazo, estando más del 90% de los fondos depositados por períodos de mucho menos de un año: los bancos transnacionales han podido transformar estos fondos líquidos en préstamos cuyos períodos de vencimiento han variado con las condiciones de oferta y demanda en el mercado. A fines de 1978, los plazos medios de vencimiento eran de siete a diez años, pero en años anteriores los vencimientos han estado por períodos considerables en un promedio de tres a cinco años. Los principales depositantes y prestatarios en este mercado son ahora autoridades gubernamentales de países desarrollados y de países en desarrollo así como empresas transnacionales. Los costos de interés para los prestatarios se basan en un margen por sobre las tasas a las cuales los bancos se conceden créditos entre sí, a saber, la Tasa de Oferta Interbancaria de Londres (LIBOR) y la Tasa de Oferta Interbancaria de Singapur (SIBOR). Estas tasas básicas guardan relación con las tasas de descuento aplicadas por el Banco Central del país cuya moneda se utiliza en la transacción de préstamo, con el resultado de que las tasas de interés cobradas a los prestatarios y ofrecidas a los prestamistas han fluctuado en grado muy considerable. Los cuadros 5 (2) y 5 (3) indican la gama de fluctuación y, por ende, de incertidumbre de los tipos de cambio y de las tasas de interés a este respecto.

Los mencionados fenómenos y características del mercado son de gran importancia para los países en desarrollo, los cuales desde 1975 han pedido más del 50% de los préstamos emitidos en este mercado, como puede verse en el cuadro 5 (6). De igual importancia para los países en desarrollo son los cambios que pueden ocurrir en el funcionamiento de este mercado, sea que tales cambios estén determinados por el mercado o por las autoridades normativas de los países industrializados con economía de mercado.

**Cuadro 5 (6). Préstamos pedidos por países en desarrollo a los mercados de Eurocrédito, 1973-1979**

Año	Total anual de préstamos (Miles de millones de dólares EE.UU.)	Préstamos de países en desarrollo (Miles de millones de dólares EE.UU.)	Préstamos de países en desarrollo como porcentaje del total de préstamos
1973	20,8	7,0	34
1974	28,5	9,7	34
1975	20,6	12,5	61
1976	28,7	17,3	60
1977	34,2	20,3	59
1978	71,6	37,9	53
1979	cerca de 100 (estimación)	n. d.	n. d.

Fuente: Banco Mundial. *Borrowing in International Capital Markets*, diversos números.

### 5.2.1 Asuntos y problemas concretos

i) *La pauta de corrientes financiera hacia países en desarrollo ha cambiado acentuadamente.* Las variantes netas de capital externo recibidas por los países en desarrollo aumentaron de 20.400 millones de dólares en 1972 a 57.100 millones en 1977. Esto representa un aumento de aproximadamente 23% anual en términos monetarios, o de 9% anual en términos reales.

Entre 1970 y 1977, las entradas totales de fondos del extranjero a todos los países en desarrollo, inclusive Europa meridional, casi se cuadruplicaron, pasando de 16.700 a 63.900 millones de dólares. Al mismo tiempo, la asistencia oficial para el desarrollo se duplicó con creces, pasando de 8.000 a 19.500 millones de dólares, mientras que las corrientes sin condiciones de favor aumentaron al quíntuplo, de 8.700 a 44.400 millones de dólares. Por consiguiente, en términos reales, la asistencia oficial para el desarrollo creció en menos de 3% anual en el período 1970-1977, consistiendo la mayor parte del crecimiento en corrientes sin condiciones de favor. El grueso de los aumentos de las corrientes externas totales hacia los países en desarrollo procedió de dos fuentes, siendo los préstamos «off-shore»/en eurodivisas casi tan importantes como la asistencia oficial para el desarrollo, que aún constituyó la fuente más importante de financiación externa: las respectivas corrientes fueron de 17.800 y 19.500 millones de dólares a lo largo del año.<sup>2</sup> Las fuentes sin condiciones de favor proporcionaron más del 85% de la financiación externa para la industria en 1977.

<sup>2</sup> Cifras revisadas sitúan los préstamos en eurodivisas en 21.800 millones de dólares en 1977, superando así la asistencia oficial para el desarrollo en ese año. Véase, Banco Mundial, *Borrowing in the International Capital Markets*, EC-181/784, marzo 1979, pág. 17.

El rápido aumento de las corrientes financieras internacionales ha significado que en 1977 los países de la OCDE experimentaron una salida financiera neta total igual a más del 1% de su PNB. Sin embargo, la asistencia oficial para el desarrollo representaba sólo el 0,31% del PNB, proporción más baja que en algunos años anteriores. La contribución de los países con economía de planificación centralizada a la asistencia oficial para el desarrollo fue mucho más baja en términos relativos que la de la OCDE. En contraste, los países de la OPEP han proporcionado desde 1974 más del 2,0% de su PNB en ayuda cada año.

Ha habido una polarización en la modalidad de los préstamos de países en desarrollo, concentrándose cada vez más la financiación en condiciones de favor en los países menos adelantados, mientras que otros países en desarrollo se atienen más a las corrientes sin condiciones de favor. Esto se ha debido, en parte, a un cambio en las políticas crediticias de las entidades de asistencia bilaterales y multilaterales en el sentido de aplicar los préstamos en condiciones favorables al desarrollo rural y a las necesidades básicas de los países más pobres; y, en parte, a las mayores oportunidades de inversión y a la solvencia reconocida de los países en desarrollo de mayores ingresos, según advierten los bancos de crédito internacionales. La industrialización de estos últimos países ha tenido que reposar cada vez más en fuentes de financiación sin condiciones de favor, tales como préstamos bancarios internacionales, inversión extranjera privada y créditos de exportación.

Se ha calculado que alrededor del 18% de la inversión interna bruta total en países en desarrollo se ha dedicado a la industria, lo que la ONUDI estima en unos 30.000 millones de dólares en 1975, a precios de 1975.<sup>3</sup> Debido al problema de la sustitución financiera, esto es, que los fondos externos liberan recursos en otros puntos de la economía para otros usos, es difícil estimar con alguna certidumbre la proporción de inversión en la industria que se suministra del exterior, pero en 1975 puede haber sido de aproximadamente 11.000 millones de dólares, o sea, alrededor de un tercio de la inversión total. Para 1977 puede haberse elevado a unos 14.000 millones de dólares, aproximadamente el 40%.

A este respecto cabe señalar que las fuentes estadísticas de Eurocrédito disponibles indican que sólo alrededor del 15% de los préstamos de países en desarrollo, en el período 1976-1978, se colocaron *directamente* por entidades industriales, siendo las otras grandes entidades prestatarias el sector bancario y financiero y el sector de petróleo y gas natural.<sup>4</sup> Sin embargo, es probable que gran parte de los créditos externos de instituciones financieras sean prestados también para fines industriales. Con respecto a los sectores de petróleo y gas natural, se sabe que, en varios grandes países en desarrollo, las empresas que realizan estas actividades poseen considerables vinculaciones industriales de elaboración e incluso de manufactura, asociadas con la búsqueda de petróleo y

<sup>3</sup> Véase ONUDI, *op. cit.* pág. 324, y *Financial Flows: Statistical Background*, documento de consultor preparado para este estudio por el Sr. R. A. Kitchen.

<sup>4</sup> Véase World Bank, *Borrowing in International Capital Markets*, EC 181/784, Washington, D.C., 1979.

gas natural. Aunque estas últimas no se clasifican estrictamente como actividades industriales, puede muy bien haber una corriente considerable de su financiación externa que se invierta en actividades manufactureras. Teniendo en cuenta, pues, los préstamos de Eurocrédito destinados a financiar instituciones así como el sector de petróleo y gas natural, puede ser que los préstamos de Eurocrédito utilizados en última instancia para inversión industrial pasen acaso del 40% del total.<sup>5</sup>

ii) *La financiación de las necesidades de inversión para el objetivo de Lima requiere corrientes de capital mucho mayores.* Según las más recientes estimaciones de la ONUDI, el logro del objetivo de Lima puede requerir una inversión anual en la capacidad industrial de los países en desarrollo de 450.000 a 500.000 millones de dólares para el año 2000, como parte de un total anual de inversión en todos los sectores del Tercer Mundo de aproximadamente dos billones de dólares (a precios constantes de 1975). A estos niveles, la proporción de la inversión que se asigna a la industria puede tener que elevarse de aproximadamente 18% en 1975 a 22-25% para el año 2000, lo que significa que una prioridad bastante mayor tendrá que asignarse a la inversión en la industria en comparación con la inversión en otros sectores de la economía.

El volumen exacto de las entradas totales de capital extranjero que se requieren para el logro del objetivo de Lima dependerá de las tasas de ahorro, convertibilidad de la moneda, balanza comercial y salidas de reembolsos, intereses y dividendos por parte de los países en desarrollo. Toda proyección de estas variables a lo largo de un período de 20 años sólo puede ser, en el mejor de los casos, una ilustración de las magnitudes de que se trata. Las proyecciones hechas por la Secretaría de la ONUDI, a que se hizo referencia en el capítulo 3, suponen un aumento de la relación entre la tasa de inversión y el PIB de los países en desarrollo desde alrededor del 20% en 1975 a más de 30% para el año 2000. Por otra parte, la tasa de ahorro interno tal vez sólo alcance a aproximadamente el 25% en el último año mencionado.<sup>6</sup> Estas cifras entrañarían una considerable brecha de ahorro, que tendría que colmarse mediante las entradas de fondos externos. Suponiendo una entrada de asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 1% del PIB de los países industrializados, las necesidades restantes de financiación<sup>7</sup> podrían estimarse hasta en 750.000 millones de dólares, en comparación con 60.000 millones en 1975. Como se muestra más adelante en el capítulo 9, las proyecciones entrañan un déficit restante en la balanza de comercio de manufacturas. Se se eliminara este déficit, las necesidades de financiación se reducirían a bastante menos de 500.000 millones de dólares. De esta cifra se desprende que se necesitarán esfuerzos considerables para generar corrientes de capital hacia los países en desarrollo a fin de alcanzar el objetivo de Lima. (Obsérvese que las cifras anteriores son todas en dólares constantes de 1975, que China no se incluye en ninguno de los

<sup>5</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 119.

<sup>6</sup> Véase el documento preparado para este estudio por el Sr. R. Kitchen, *Financial Flows, Statistical Background*.

<sup>7</sup> Otros supuestos incluyen, entre otras cosas, pago de intereses y dividendos por unos 400.000 millones de dólares.

grupos de países, y que las cifras se aplican a toda la economía y no sólo al sector manufacturero).

iii) *La carga de los países en desarrollo por concepto de deuda y servicios de la deuda es grande y crece con rapidez.* La deuda total de los países en desarrollo subió de 74.000 millones de dólares en 1970 a 244.000 millones a fines de 1975. A lo largo del mismo período, el servicio anual de la deuda aumentó de 9.000 a 36.600 millones de dólares.<sup>8</sup> De esta manera, en tanto que la deuda se triplicó, el servicio anual de la deuda se cuadruplicó. La carga del servicio de la deuda ha crecido con más rapidez que la deuda debido a la proporción creciente de corrientes sin condiciones de favor en relación con las entradas oficiales, lo que supone plazos más cortos de vencimiento y tasas de interés más elevadas. Las tasas de interés variables que caracterizan a los préstamos comerciales hacen más difícil para los países prestatarios las previsiones de la deuda y, por consiguiente, la gestión de ésta. Además, la dependencia respecto a financiación privada a mediano plazo, ya sean créditos de exportación o Eurocréditos, ha producido un problema de acumulación de vencimientos. El problema de la deuda no está esparcido por igual entre los países en desarrollo.<sup>9</sup> A fines de 1976, más de un tercio de la deuda correspondía a cuatro prestatarios (Brasil, México, India e Indonesia), y dos tercios a 20 prestatarios. Muchos de estos grandes prestatarios dependen del mantenimiento de su rápido crecimiento económico para proseguir el servicio de su creciente deuda. En cambio, muchos prestatarios más pequeños, que suman alrededor de 50 países, pueden ser más vulnerables, a pesar de su carga de deuda relativamente más pequeña, si su falta de diversificación económica los expone a repentinas dificultades de balanzas de pagos debido a una caída inesperada de los ingresos de exportación o a un alza de los costos de importación.

Los problemas de servicio de la deuda pueden surgir por circunstancias que escapan al control del país respectivo. La capacidad de muchos países en desarrollo para pagar el servicio de la deuda es vulnerable a cambios repentinos, ajenos a su control, tales como cambios en los precios de productos básicos, reducciones en la actividad económica internacional, menor acceso a mercados y desastres naturales. Sin embargo, las pérdidas en los préstamos de los bancos a países en desarrollo durante los últimos años han sido menores que las pérdidas en sus préstamos internos; en realidad, aquellos préstamos han sido sumamente rentables para los bancos transnacionales. Esto puede deducirse del hecho de que, en 1976, más de la mitad de las utilidades totales de los 10 bancos principales de los Estados Unidos derivaban de sus préstamos en eurodivisas, que se habían cuadruplicado en los cinco años anteriores. En 1977, alrededor del 70% de los ingresos totales de los dos mayores bancos de Nueva York procedían de los préstamos externos. La información sobre los principales bancos europeos muestra un cuadro general parecido de altas utilidades derivadas de las operaciones externas. Cabe señalar que más de la mitad de los

<sup>8</sup> Las cifras incluyen a los países de Europa meridional, cuya deuda a fines de 1976 era de 19.200 millones de dólares, y cuyo servicio de la deuda en el mismo año era de 3.200 millones de dólares.

<sup>9</sup> Véase ONUDI, *op. cit.*, págs. 334-337.

préstamos de los mercados de eurodivisas fueron recibidos por países en desarrollo en 1976, 1977 y 1978. Las experiencias de los doce países en desarrollo participantes en una reprogramación de la deuda entre 1965 y 1978 indica que para el futuro se requiere un enfoque del problema más flexible y más favorable por parte del Fondo Monetario Internacional.

iv) *Los cambios en las políticas de los países industrializados hacia sus propios mercados financieros internos* tienen a menudo serias repercusiones para los países en desarrollo en cuanto a la disponibilidad de capitales y las condiciones de su obtención. Los Gobiernos de los países industrializados recurren a menudo a la asignación de créditos, la fijación de topes para las tasas de interés, controles sobre las corrientes internacionales de capitales y otras intervenciones en sus mercados financieros, para fines de política interior o para estabilizar su situación de balanza de pagos. En este sentido, las modificaciones del marco de reglamentación podrían ser críticas. Puede haber el peligro de que las medidas de reglamentación destinadas a asegurar la estabilidad de los bancos transnacionales puedan, involuntariamente, causar modificaciones abruptas en la disponibilidad de financiación para los distintos países en desarrollo, con lo cual podría provocarse el tipo de crisis en materia de deuda que se pretende evitar con dichas medidas.<sup>10</sup> Además, dada la fragilidad e inestabilidad actuales del sistema financiero internacional, estas crisis en materia de deuda pudieran resultar difíciles de aislar y extenderse tanto dentro como fuera del ámbito de los países en desarrollo. Las deliberaciones actuales sobre la reglamentación de los mercados de eurodivisas pudieran, pues, perjudicar las oportunidades de crédito de los países en desarrollo. Algunos países industrializados pudieran no darse cuenta de estos efectos, o incluso dándose cuenta, otorgarles poca importancia al formular sus políticas.

**Cuadro 5 (7). Préstamos del Grupo del Banco Mundial a la industria, 1975-1978**  
(En millones de dólares EE.UU.)

	1975	1976	1977	1978	1979
Departamento de Desarrollo Industrial y Finanzas/instituciones financieras de desarrollo <sup>a</sup>	543,7	743,6	756,2	909,9	676,8
Industria (directos)	760,3	606,0	587,0	391,8	842,5
Fines generales	520,0	229,0	216,5	155,0	381,5
CFI <sup>b</sup>	211,7	245,3	258,9	338,4	419,3
Total a la industria	2 035,7	1 823,9	1 818,6	1 795,1	2 320,1
Total de BIRF/AIF/CFI	6 107,5	6 877,7	7 175,7	8 749,1	10 288,1
Industria como porcentaje del total BIRF/AIF/CFI	33,3%	26,5%	25,3%	20,5%	22,6%

*Fuente:* Informes anuales del Banco Mundial y de la CFI (las cifras correspondientes a 1979 son estimaciones del Banco).

<sup>a</sup> Préstamos del BIRF.

<sup>b</sup> Estas cifras hacen demasiado alto el nivel de las inversiones de la CFI en la industria, en la medida en que una pequeña parte de estas inversiones se destinan a fines no industriales.

<sup>10</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1978*, Washington, D. C., 1978, pág. 27.

v) *Existe una tendencia contraria a una mayor transferencia de recursos oficiales para el desarrollo industrial.* Las transferencias oficiales se destinan cada vez más a los países más pobres, al desarrollo rural y a la satisfacción de necesidades humanas básicas, y, como resultado, están cada vez menos disponibles para el desarrollo industrial. En el período de 1975-1978, los préstamos otorgados por el Banco Mundial a la industria y a las empresas de financiación del desarrollo industrial disminuyeron en términos absolutos, y en términos relativos de un 33% a un 20% de los préstamos totales del Banco en 1978, aunque se han recuperado algo en 1979.

Gran parte de la financiación oficial disponible para el desarrollo industrial sigue estando vinculada a la compra de bienes de capital, de modo que se reduce su valor y se introducen distorsiones en los programas de desarrollo. Además, la financiación oficial ligada a las importaciones de bienes de capital del Norte obstaculiza el cambio hacia nuevas pautas de inversión, asignación de recursos y producción, con lo que se sigue favoreciendo las corrientes Norte/Sur de bienes de gran densidad de capital en perjuicio de las fuentes de aprovisionamiento interior o de los nuevos proveedores, situados en países en desarrollo, de bienes de capital y de tecnologías con una densidad menor de capital.

vi) *Existe una dependencia creciente de los bancos transnacionales como fuentes de financiación.* Esta dependencia es el resultado de la relativa facilidad de acceso a los bancos transnacionales (en comparación con las instituciones multilaterales de financiación) y de su notable flexibilidad para conceder préstamos. El monto neto de los préstamos obtenidos de bancos transnacionales se elevó de 600 millones de dólares en 1970 a 37.900 millones en 1978. Estos bancos comerciales han ganado así un mayor dominio sobre el mercado, y, lo que es más importante, los prestatarios de países en desarrollo han quedado expuestos a mayores riesgos en materia de refinanciación, ya que los bancos comerciales tal vez no puedan o no deseen seguir otorgando créditos sobre las bases anteriores y, en consecuencia, acorten los plazos de vencimiento o reduzcan el volumen total de préstamos. Existen diversos motivos de que así suceda. Puede ser por cambios en la situación económica de los propios bancos, o por cambios en la política de los Gobiernos de los países industrializados hacia las actividades de préstamos al extranjero de sus propios bancos, de modo que el peligro que ello constituye debería figurar en el programa de las deliberaciones internacionales. Un efecto adicional de esta creciente dependencia de los bancos comerciales es que refuerza la dependencia casi exclusiva de los países en desarrollo de las deudas contraídas a nivel nacional frente a la financiación a nivel de empresa. Un resultado de este desplazamiento hacia la financiación mediante deudas nacionales es que los Gobiernos como prestatarios sobrellevan el grueso de los riesgos asociados con la concesión de créditos a nivel de proyecto. Otro resultado es que las fuentes financieras exteriores no se vinculan con proyectos industriales concretos, con la consiguiente pérdida de interés de los inversionistas/prestamistas extranjeros en el resultado de los proyectos. En muchos casos esto tiene repercusiones negativas sobre la actuación de los proveedores extranjeros de bienes de capital, tecnología o consultoría de gestión, al restarles incentivos.

vii) *Los mecanismos financieros internacionales que han surgido parecen más favorables para los prestatarios más grandes que para las entidades más pequeñas*, tanto por la mayor importancia de los grandes prestatarios como por el mayor interés hacia ellos de la comunidad financiera internacional. Esto se debe, a su vez, al menor riesgo involucrado en la concesión de préstamos a entidades de mayor volumen y a las economías de escala en la actividad crediticia. La preferencia otorgada a los grandes prestatarios repercute no sólo sobre las posibilidades relativas de los países grandes y pequeños para aprovechar los mercados financieros internacionales para sus fines de desarrollo, sino también sobre las posibilidades relativas de las pequeñas y grandes empresas dentro de cada país: la mayoría de los países y de las empresas industriales del Tercer Mundo son pequeños. Las relaciones financieras internacionales actuales tienden, pues, a una gran concentración de poder económico en ciertos países y en ciertos grupos clave de ciertos países, dando a los bancos transnacionales posiciones casi dominantes.

viii) *Un gran número de países en desarrollo desalientan, explícita o implícitamente, las vinculaciones financieras internacionales a nivel de empresas individuales*. Las entidades financieras estatales o paraestatales obtienen préstamos internacionales y canalizan estos recursos crediticios hacia las distintas empresas. Además, como un creciente número de países en desarrollo reservan sectores clave de la economía para que sean desarrollados por empresas públicas o mixtas, se oscurece la distinción entre la empresa y el Estado. Por eso, a menudo es difícil determinar si los fondos obtenidos mediante préstamos internacionales, en condiciones comerciales, se están utilizando económica y eficazmente. Esto no plantea problemas a esos países del Tercer Mundo que han desarrollado sistemas perfeccionados de asignación de capitales y de control de resultados de las empresas públicas; pero hasta ahora no son muchos los países que han adquirido esta capacidad. Las crecientes dificultades en la gestión de las grandes empresas de orientación exterior, especialmente cuando están involucradas empresas transnacionales, sobre una base de propiedad o contractual, indica que hay una necesidad apremiante de encontrar nuevos instrumentos financieros que permitan algunas vinculaciones financieras internacionales a nivel de proyecto o de empresa, incluso en aquellos países en los que la inversión privada extranjera no sea factible o deseable.

ix) *La carencia de instituciones financieras con base en el Sur y de vinculaciones financieras Sur/Sur inhibe el crecimiento de centros financieros en el Sur y consolida, al mismo tiempo, su dependencia del Norte*. El bajo nivel del ingreso y del ahorro por habitante no es sino uno de los muchos problemas con los que tropiezan los países en desarrollo para movilizar los capitales financieros del propio país.<sup>11</sup> Pese al nivel generalmente bajo de los ingresos, existen núcleos de capitales invertibles en los países en desarrollo que, en principio, podrían ser movilizados para la inversión industrial a fin de aliviar, por poco que sea, la dependencia de los países en desarrollo respecto al Norte, y facilitar el

---

<sup>11</sup> En ONUDI, *op. cit.* págs. 337-353, se examinan brevemente estos problemas.

logro de la meta de Lima. Sin embargo, esa movilización ha sido por lo general insuficiente. El capital ha resultado demasiado a menudo más móvil a nivel internacional e intrasectorial que a nivel intranacional e intersectorial. Los fondos acumulados por los empresarios de países en desarrollo en transacciones de productos y divisas, comercio de exportación e importación, valores del Estado, y bienes raíces tienden a ser reinvertidos en estos sectores, dejando un hueco en el mercado de capitales de los países en desarrollo, correspondiente a los fondos de inversión a largo plazo para la industria, que tiene que ser cubierto con capitales extranjeros. Además, los empresarios de los países en desarrollo desvían a menudo sus ahorros hacia el exterior —para invertirlos en bienes raíces, especulaciones comerciales y valores del Estado de los países industrializados— antes que correr el riesgo percibido de una inversión a largo plazo en la capacidad productiva de sus países de origen. Aunque el establecimiento en el Sur de instituciones, mercados e instrumentos financieros apropiados en mayor número y más grandes no será por sí sólo una garantía de un aumento de la corriente de fondos Sur/Sur, hará más probable que esto suceda y parece, por ello, un requisito previo para el logro de esa meta.

Aunque el Sur, a través del naciente nuevo orden económico internacional, como se ha puesto de manifiesto en la OPEP, haya aumentado sus posibilidades de independencia financiera, la utilización de los excedentes de fondos para la expansión del crecimiento industrial del Sur ha tenido que hacer frente a dos obstáculos importantes. El primero de ellos es la considerable demanda de inversiones industriales existente dentro de algunos de los países en desarrollo exportadores de petróleo, lo que mengua mucho los fondos que podrían invertirse en otros sitios. Pero aún en el supuesto de que este obstáculo pudiera superarse en el futuro, queda otra dificultad: los países en desarrollo con excedentes de capital normalmente han preferido invertir esos excedentes a través de instituciones dirigidas por el Norte, sus bancos y empresas industriales y de otro tipo. Los inversionistas tienen que convencerse de que las inversiones en la industria e instituciones del Sur ofrecen la misma seguridad y las mismas perspectivas de alto rendimiento. Para lograr la autosuficiencia colectiva es necesario que cuando se ha producido una expansión de los excedentes de fondos, las preferencias de cartera no sólo se desplacen de lugar y de sector sino que se conciben instituciones financieras con base en el Sur e instrumentos financieros apropiados que en forma eficiente y eficaz puedan desempeñar la función de intermediarios en la estructura cambiante de las corrientes de inversiones. La necesidad de nuevas instituciones financieras con base en el Sur no tiene que ver tan sólo con la cuestión de los actuales excedentes de un pequeño grupo de países en desarrollo sino que va mucho más allá. En la actualidad, los países en desarrollo que atraviesan dificultades debido a reajustes del servicio de la deuda o a la balanza de pagos dependen excesivamente de bancos transnacionales y de organismos multilaterales con base en el Norte dominados por los países industrializados. En un contexto diferente, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se ven coartadas, sobre todo por la poca solidez de los sistemas nacionales de seguros y de crédito para la exportación, que no se comparan con los del Norte. Por consiguiente, hay margen no sólo para ampliar el concepto del comercio regional de pagos, situándolo quizá en una dimensión interregional, sino

también para mecanismos autosuficientes de crédito para la exportación. Como puede verse, hay una urgente necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales cuyo objetivo primordial sea reducir la dependencia financiera de los países en desarrollo respecto de los países industrializados, y cabe señalar que estos nuevos mecanismos serán los que habrán de incorporarse en el nuevo orden financiero internacional.

### **5.3 PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA LA FUTURA COOPERACIÓN**

Es posible concebir diversos guiones para la aplicación del nuevo orden económico internacional según el orden de prioridades asignado a la estrategia de promoción de la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo, por un lado, y al mejoramiento de las condiciones que se impongan al Sur dentro del marco de la interdependencia global, por el otro. Desde luego, las dos estrategias tienen que reforzarse mutuamente, habiéndose establecido la distinción entre ellas en parte en aras de la claridad analítica. En la esfera de las corrientes financieras, estas ideas pueden revestir forma concreta mediante el establecimiento de nuevos mecanismos para el reaprovechamiento directo de los diferentes recursos del Sur en favor de prestatarios del Sur, para aumentar así su autosuficiencia colectiva, o mediante el mejoramiento de las condiciones de integración Sur/Norte a través de nuevos mecanismos que reflejen la coparticipación Sur/Norte.

Dados los objetivos del nuevo orden económico internacional, pueden seguirse dos caminos a la vez, a saber: la elaboración de una estrategia de desarrollo a base del robustecimiento de los vínculos Sur/Sur y un movimiento hacia la consecución de un mejor sistema de interdependencia, esencialmente diferente del que rige las relaciones del antiguo orden económico. Estos dos caminos no se consideran conflictivos. Se prevé más bien que el primero irá avanzando junto con el segundo y que lo sustituirá paulatinamente en el Sur a medida que aumente la autosuficiencia colectiva.

#### **5.3.1 Un nuevo orden financiero a través de la cooperación Sur/Sur: autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo**

Las exigencias del Sur frente al nuevo orden económico internacional constituyen un todo coherente que se basa en la opinión de que un reajuste considerable y duradero de los precios de las materias primas, unido a una reducción de la deuda y a condiciones más favorables para la transferencia de tecnología en el plano internacional, constituyen los medios óptimos de mejorar la financiación de una nueva etapa de industrialización y modernización del Sur.

#### *Papel de los países miembros de la OPEP*

Una muy discutida posibilidad de lograr las metas y objetivos financieros de un nuevo orden económico internacional ha sido la movilización de los excedentes de fondos, como por ejemplo los de ciertos países en desarrollo

exportadores de petróleo. El ajuste del precio del petróleo, de octubre de 1973, fue un punto crítico importante en la historia financiera —y desde luego política— del mundo. Algunos países del Sur consideraron la acción colectiva de la OPEP como un posible modelo para formar otras asociaciones de productos básicos que tengan por objeto mejorar las condiciones de intercambio del Sur con el Norte y posiblemente mancomunar los esfuerzos financieros del Sur para promover sus objetivos económicos. En todo caso, hasta el momento muy poco se ha materializado. En muchos respectos, las circunstancias de la industria del petróleo fueron únicas. Hasta cierto punto, los excedentes han menguado y han sufrido la erosión causada por la inflación —aunque existe la posibilidad de restablecer esos recursos y asignarles un papel fundamental en la reestructuración financiera que exige el nuevo orden económico internacional.

Aun cuando pueda preverse que algunos países del Tercer Mundo estén en condiciones de generar futuros excedentes, es preciso tener en cuenta otros problemas. Los excedentes de fondos del Sur, expresados en su mayor parte en dólares, son reaprovechados a través de bancos transnacionales del Norte, y se destinan tanto a los productores de petróleo que carecen de capital como a los países semi-industrializados del Tercer Mundo. A la larga, esta situación debe cambiar: las instituciones bancarias y financieras del Tercer Mundo crecerán con el tiempo y podrán encargarse por sí solas del reaprovechamiento. Pueden concebirse nuevos instrumentos financieros para encauzar estos fondos directamente hacia usuarios del Sur, robusteciendo así su poder colectivo, poder sobre el que se basa el nuevo orden económico internacional. Además, las nuevas corrientes no revestirían la forma de préstamos financieros en condiciones de favor para los países en desarrollo menos adelantados —la OPEP ya ha dado muestras de extrema generosidad en este respecto.<sup>12</sup> Mejor dicho, los nuevos mecanismos financieros serán útiles para el suministro de corrientes no concesionarias que podrían aprovecharse en forma lucrativa para fomentar el desarrollo industrial en un frente amplio. Es más, al desplazar hacia el Sur una parte considerable de estos excedentes para la formación de capital real, los pocos países en desarrollo con excedentes de capital contrarrestarían el efecto de la posible vulnerabilidad que podría entrañar el hecho de que esos excedentes se hallen vinculados a haberes financieros del Norte.

Existen sólidas razones económicas para encauzar una parte considerable de estos excedentes directamente hacia la concesión de préstamos a largo plazo y otras formas de financiación de cartera con participación en el capital destinadas a países en desarrollo. Algunas inversiones en estos países, debido a la existencia de recursos naturales no explotados y otras oportunidades económicas no aprovechadas, pueden producir un rendimiento mucho mayor que si se colocan en el mundo occidental: las fricciones del mercado financiero y las imperfecciones del mercado en general, la falta de conocimientos y de información, etc. pueden contribuir a que oportunidades de inversión atractivas pasen desapercibidas. Las inversiones en sistemas económicos con elevado potencial de crecimiento —y el sector industrial de algunos de los países en

<sup>12</sup> Véase ONUDI, *op. cit.*

desarrollo ha sido y es capaz de crecer a ritmos mucho más rápidos que los de cualquier economía industrializada— pueden resultar extremadamente lucrativas. Otro argumento más es la necesidad de diversificación como cobertura frente a los riesgos. En general se cree que la inversión en países en desarrollo implica riesgos elevados. Sin embargo, debido a la colocación concentrada de inversiones en un pequeño número de centros financieros occidentales, los países en desarrollo exportadores de petróleo pueden resultar vulnerables a las medidas que podrían tomar esos países industrializados. No se llegó a ningún acuerdo con los países industrializados en la CCEI celebrada en París, en 1977, respecto de la protección de los haberes financieros de los países en desarrollo exportadores de petróleo.<sup>13</sup>

### **5.3.2 Un nuevo orden financiero a través de la interdependencia global**

Tradicionalmente, en los debates sobre la financiación internacional del desarrollo se ha hecho hincapié en la búsqueda de medidas tendientes a aumentar el volumen de la financiación. En general, esto reflejaba el hecho de que gran parte de la financiación internacional solía ser de indole concesionaria. Sin embargo, como se depende cada vez más de la financiación de tipo comercial, ya no resulta imperioso maximizar el volumen de las corrientes financieras del exterior: el rendimiento de los fondos invertidos ha de exceder el monto de los costos que suponen los empréstitos, para lo cual se requiere cuidadoso cálculo económico. La decisión sobre la magnitud de la financiación exterior se basa en una comparación crítica entre los recursos adicionales que esa financiación facilita para el consumo del momento o la inversión y las obligaciones que dicha financiación impone sobre futuros recursos. Además, el costo o la carga que esas futuras obligaciones representan depende no solamente de la magnitud total de las obligaciones externas sino de la relación existente entre las exigencias del servicio de la deuda y los recursos de que se disponga para ello en determinadas circunstancias en el futuro: la corriente de futuros ingresos y gastos en función del tiempo. Por lo tanto, debe producirse una estrecha interacción entre las decisiones relativas a las fuentes, condiciones y volumen de la financiación. Como resultado, surge una serie más compleja de principios orientadores concretos.

Las innovaciones o la cooperación ampliada deben propender a lo siguiente:

- i) estabilizar la corriente de financiación externa y ofrecer protección contra interrupciones inesperadas;
- ii) aumentar las opciones de los países en desarrollo tanto en cuanto a fuentes como a condiciones de financiación para permitir una mejor

<sup>13</sup> Naciones Unidas *Asamblea General*: Desarrollo y cooperación económica internacional: aplicación de las decisiones adoptadas por la Asamblea General en su séptimo período extraordinario de sesiones. Informe de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, A/31/478 Add. 1, 9 agosto 1977, pags. 156-157.

equiparación de los reembolsos por servicio de la deuda con los ingresos;

- iii) permitir mayor flexibilidad de amortización con el fin de reducir la posibilidad de crisis financieras como resultado de deficiencias imprevistas de ingresos;
- iv) mitigar las restricciones externas sobre el volumen de la financiación, puesto que los proyectos industriales de países considerados como insolventes por banqueros comerciales pueden muchas veces ofrecer un rendimiento comercial;
- v) hacer extensivos ciertos riesgos asociados a las estrategias de desarrollo a los inversionistas/organismos crediticios extranjeros mediante instrumentos financieros que permitan compartir las utilidades, al igual que las inversiones extranjeras directas tradicionales, pero que no concedan el control inherente a este tipo de inversiones;
- vi) aumentar el volumen de financiación estatal para la industria, al mismo tiempo que se aumenta su valor mediante la desvinculación y se eleva su poder multiplicador mediante nuevas formas de cofinanciación;
- vii) reducir la dependencia financiera frente a fuentes e instituciones financieras con base en países industrializados mediante la promoción de vínculos financieros directos entre países en desarrollo;
- viii) a nivel de empresas o de proyecto, introducir innovaciones para facilitar las corrientes de financiación y tecnología Sur/Sur, aumentando así el volumen disponible de recursos más apropiados y reduciendo la dependencia respecto del Norte.

La finalidad de estos principios orientadores es la de aumentar la gama de opciones a disposición de los países en desarrollo y proporcionar cierto grado de aislamiento de los acontecimientos externos que en la actualidad limitan su flexibilidad financiera. Estos principios debían permitir a los países en desarrollo adaptar la financiación externa a sus necesidades a fin de minimizar la carga de la deuda y, por consiguiente, aumentar su capacidad de recurrir a la financiación externa para alcanzar sus metas de desarrollo.

Además de aumentar la gama de las opciones financieras abiertas a los países en desarrollo, es necesario tomar medidas para atender los problemas de los países que actualmente se encuentran en estado de crisis financiera. Gran parte del debate público sobre los empréstitos a los países en desarrollo se ha centrado en el aspecto *a posteriori*, a veces a costa de discusiones tendientes a mejorar las condiciones de financiación *a priori*. Un principio orientador importante consiste en que no se debe permitir que estas dos cuestiones se oscurezcan mutuamente, puesto que se requieren soluciones completamente diferentes. Se debe dar mayor importancia a la estructuración de la financiación externa de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de crisis. Sin embargo, con una evaluación realista de las perspectivas de los países en desarrollo se observa que aunque se introduzcan mejoras importantes en las condiciones y la estructura de la financiación externa, las crisis financieras seguirán ocurriendo.

Por consiguiente, un nuevo orden financiero internacional debe contener mecanismos eficaces que minimicen los costos económicos y humanos de las crisis financieras.

#### 5.4 PROPUESTAS PARA PROMOVER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En la gama de mecanismos aquí propuestos, los países en desarrollo encontrarán los que les resulten adecuados a sus estrategias individuales de financiación externa y de desarrollo, dado que las estrategias varían considerablemente entre sí.<sup>14</sup> Algunos de los mecanismos (por ejemplo, los nuevos instrumentos o instituciones de financiación global) están concebidos para ser utilizados por todos, mientras que otros (por ejemplo, aquellos relacionados con los empréstitos en euromonedas) pueden ser útiles únicamente a aquellos países que proyecten aprovechar un mercado determinado.<sup>15</sup>

Las propuestas se dividen en tres categorías:

a) Las propuestas concebidas para dar sentido y contenido al concepto de la autosuficiencia colectiva en el Sur, mediante la creación de un *Organismo de Financiación Industrial Internacional*, cuya tarea principal será la de servir de conducto para las inversiones dentro del Tercer Mundo, como también la de contribuir a constituir instituciones, instrumentos y acuerdos en el campo financiero que también puedan servir de conducto para las corrientes financieras dentro del Tercer Mundo. El mencionado organismo dispondrá de un *fondo de créditos para exportaciones del Tercer Mundo*, cuyo objeto será el de proporcionar apoyo financiero para las exportaciones, sobre todo las de bienes de capital y de tecnología, principalmente dentro del Tercer Mundo y a veces para las destinadas a los países industrializados.

b) Una propuesta basada en el concepto de «transferencia masiva» que entraña un *Fondo Global para el Estimulo de la Industria*, concebido para estimular a las economías que han sufrido un estancamiento en los países industrializados orientados hacia el mercado y para proporcionar recursos financieros a largo plazo, principalmente de tipo no concesionario, a los países en desarrollo, sobre todo para importaciones de bienes industriales de los países industrializados.

c) Propuestas que, si bien se basan en el sistema financiero tal como exista actualmente, están concebidas para permitir a los países en desarrollo aprovechar mejor el sistema. Según se prevé, se procurará persuadir a los principales actores internacionales del sistema financiero, incluidos el Grupo del Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales y los subregionales, que introduzcan cambios marginales en sus actividades, mediante la adopción de nuevas funciones e instrumentos para acelerar la industrialización de los países en desarrollo.

<sup>14</sup> Este punto se examina a fondo en el capítulo 2 *supra*.

<sup>15</sup> Véase Reunión de Expertos sobre Financiación Industrial, Informe Final, ID/WG. 287/10 y Sistema de Consultas, ID/B/223, ONUDI, Viena.

## PRINCIPALES PROPUESTAS DE ACCIÓN RELATIVAS A LA AUTOSUFICIENCIA COLECTIVA DEL TERCER MUNDO

### 5.4.1 Organismo de Financiación Industrial Internacional

Una finalidad básica de la cooperación financiera Sur/Sur consiste en establecer allí mecanismos institucionales controlados por el Sur para facilitar las inversiones a largo plazo en condiciones no concesionarias de los excedentes de fondos procedentes de países de ese grupo con abundantes recursos de capital, por ejemplo, las inversiones de ciertos países en desarrollo exportadores de petróleo y otros países del Tercer Mundo en el sector industrial de otros países en desarrollo, incluidos aquellos que se encuentran bastante adelantados en el camino de la industrialización.<sup>16</sup> La justificación de estos mecanismos institucionales radica en la necesidad de establecer vínculos directos entre los proveedores y los usuarios de capitales sin que sea necesario interponer a instituciones financieras, bancos y empresas del Norte entre los países del Sur que tienen excedentes de capitales y los que carecen de ellos. Como se ha indicado anteriormente, no sólo se ha originado en el Sur una proporción considerable de los fondos utilizados para inversiones industriales del Tercer Mundo; cabe también señalar que las utilidades de los bancos transnacionales que han servido de intermediarios han sido muy considerables.

A este respecto, conviene observar que aun haciendo caso omiso de las posibles desventajas que a veces son inherentes a las inversiones extranjeras directas y a las sociedades transnacionales, como las restricciones de la transferencia de tecnología, la fijación del precio de las transferencias, las restricciones del mercado de exportación, etc., se debe reconocer que esas mismas empresas extranjeras a menudo obtienen una considerable proporción de los recursos financieros que necesitan consiguiendo empréstitos en los mercados de Eurocrédito: se da el fenómeno de que las empresas transnacionales obtienen empréstitos directos o indirectos de fuentes del Tercer Mundo y que luego utilizan los fondos obtenidos para hacer inversiones directas en el extranjero, en otros países del Tercer Mundo. Un fenómeno conexo es la gran preocupación que a veces manifiestan personas eminentes del Norte por la participación financiera de los países en desarrollo en empresas industriales del Norte, incluidas empresas transnacionales, y por el control que sobre ellas ejercen.<sup>17</sup>

El reforzamiento de estas vinculaciones directas —que ya existen en forma rudimentaria— es particularmente pertinente en la esfera de la financiación industrial, el sector más dinámico de los países en desarrollo, porque dichas

<sup>16</sup> Véase ONUDI, *op. cit.*, págs. 39-42.

<sup>17</sup> Un informe de un reciente debate figura en el *International Herald Tribune*, 18 julio 1979. Véase anteriores discusiones e informes publicados en *The Wall Street Journal*, 22 enero 1974, 26 febrero y 5 marzo 1975. Véase también U.S. Senate, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Subcommittee on Securities, *Foreign Investment Act of 1975: Hearings 94th Congress, 1st Session and Hearings 93rd Congress 1st Session*. Serial No. 93-71.

vinculaciones pueden resultar mutuamente beneficiosas tanto para los países excedentarios como para los deficitarios. Más concretamente, abre a los países con déficit de capitales la posibilidad de obtener financiación a largo plazo en condiciones comerciales, tanto en forma de empréstito como de participación en el capital social, de fuentes de inversiones que, sin dejar de exigir el grado usual de seguridad que caracteriza a ese tipo de inversiones, pueden ser más receptivas a cuestiones generales relacionadas con el control y la soberanía nacionales. Además, los recursos financieros obtenidos de forma independiente, es decir, separados del paquete de financiación, tecnología y gestión que constituye la inversión extranjera directa, son a menudo más convenientes para aquellos países en desarrollo que, aunque con grandes capacidades en determinados sectores industriales, carecen de recursos financieros.

Respecto de los inversionistas públicos y privados, pueden apreciarse varias ventajas. Aunque exigen la protección normal de sus inversiones, estos inversionistas son conscientes de la importancia de invertir al menos parte de sus ahorros, particularmente cuando éstos se basan en recursos naturales no renovables, en instrumentos financieros que ofrezcan alguna protección contra la inflación. Son también importantes los beneficios que pueden obtener colocando por lo menos parte de sus carteras de inversión en países que escapen al control, actual o potencial, de países del Norte; la teoría financiera aconseja al inversionista racional interesado en rendimientos a largo plazo que diversifique su cartera: la diversificación de riesgos es válida para todo tipo de riesgos.<sup>18</sup>

Los arreglos institucionales antes indicados abarcan toda la gama de bancos corrientes, bolsas de valores, compañías inversionistas, etc., que facilitan la intermediación financiera entre el inversionista y el usuario de capitales, junto con los apropiados intermediadores jurídicos, monetarios y de otra índole, en la medida que sean compatibles con las necesidades sociales, culturales y económicas específicas de los países del Tercer Mundo. Las vinculaciones financieras directas entre países en desarrollo se hallan aún en su infancia, aunque un cierto número de instituciones financieras con sede en el Sur han logrado establecer una presencia sólida, eficaz y justificable en los mercados financieros del Norte, con el resultado de que muchos países en desarrollo se han beneficiado directamente de transferencias en condiciones comerciales a menudo vinculadas a inversiones del Norte (con o sin carácter de inversión extranjera directa).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Se ha calculado el rendimiento que se hubiera podido obtener entre 1958 y 1968 de una cartera diversificada de 110 valores emitidos en América Latina. El rendimiento medio anual de esta cartera resultó ser superior en 6 puntos porcentuales al del índice compuesto Standard and Poor de 500 acciones cotizadas en la bolsa de New York durante el mismo período. Véase Development Committee, *Developing Country Access to Capital Markets*, Washington, D.C., 1978, páginas 91-92, *Risk and Return on Investment in Developing Country Securities*. Véase también Lessard, *International Portfolio Diversification: An Analysis for a Group of Latin America Countries*, *Journal of Finance*, junio 1973, págs. 619-633. Véase también Lessard and Wellons, *Financing Development: Innovation in Private Capital Markets*, abril 1979, documento encargado para el presente estudio.

<sup>19</sup> Véase el documento de A.K. Basak, *Industrial Investments in the Arab World: The Challenge of the Oil Income*, octubre 1977.

Se propone, por lo tanto, que los países en desarrollo creen un organismo financiero intergubernamental con carácter de organismo internacional de financiación industrial,<sup>20</sup> con los siguientes fines:

- i) promover el desarrollo económico de los países en desarrollo estimulando el crecimiento de empresas productivas, particularmente mediante vinculaciones financieras directas entre países en desarrollo;
- ii) prestar asistencia, junto con inversionistas públicos y privados de los países en desarrollo, en la promoción, financiación, creación, mejoramiento y expansión de empresas productivas, incluidas las empresas industriales regionales y subregionales, que contribuyan al desarrollo de los países miembros, con garantía de reembolso por parte de los gobiernos miembros o sin ella, según sea apropiado;
- iii) reunir oportunidades de inversión en proyectos y programas industriales con fuentes de capital, tecnología y gestión nacionales o de otros países en desarrollo;
- iv) estimular la corriente de recursos privados y públicos, originada principalmente en los países en desarrollo y entre ellos, y ayudar a crear condiciones propicias para ello mediante la promoción de instrumentos, asesoramiento, arreglos e instituciones de carácter financiero apropiados para el medio social, cultural y económico de los países miembros;
- v) fomentar la cooperación y la autosuficiencia entre todos los países en desarrollo.

Podrían ser miembros de este organismo los gobiernos y entidades financieras de todos los países en desarrollo, y los recursos iniciales de aquél consistirán en capital accionario desembolsado y exigible en proporciones convenidas. El capital suscrito inicial del organismo sería del orden de los 500 millones de dólares, de los cuales el 90% sería capital exigible. El organismo estaría autorizado a aumentar sus recursos mediante la emisión de títulos de deuda en los mercados internacionales y con las ganancias obtenidas en sus operaciones. Funcionaría de manera que se pudiese ofrecer un rendimiento remunerador a los suscriptores de su capital, mediante inversiones y colocaciones de fondos apropiadas.

Es evidente que habrá que resolver varios problemas técnicos en un foro de negociación adecuado. Figuran entre ellos la capitalización y la distribución de los votos entre los participantes; el número de departamentos para sus diversas actividades financieras; la escala, distribución y condiciones de financiación entre los miembros; las relaciones entre el organismo y los bancos centrales y comerciales; arreglos con otras instituciones financieras y con exportadores e importadores; relaciones entre el organismo y entidades ajenas al Tercer Mundo, etc.

<sup>20</sup> Aunque existen algunas analogías entre el organismo propuesto y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, se dan diferencias apreciables en lo relativo a su orientación hacia la industria, la vinculación Sur/Sur, la promoción de nuevos canales de inversión y la importancia atribuida a los préstamos comerciales y a las instituciones mixtas públicas/privadas.

Aunque el organismo estaría totalmente bajo el control de entidades del Tercer Mundo, ello no excluiría acuerdos recíprocos, en condiciones apropiadas, con instituciones gubernamentales, intergubernamentales y privadas y con empresas de los países industrializados. Sin embargo, se inclinaría preferentemente hacia el Tercer Mundo y sería, por tanto, neutral respecto de la empresa privada, las inversiones extranjeras directas y las empresas transnacionales, reconociendo la diversidad de puntos de vista de los países en desarrollo respecto de estos fenómenos. Aunque existen algunas analogías entre los objetivos de la institución aquí propuesta y los de la Corporación Financiera Internacional, afiliada al Banco Mundial, existen también diferencias notables: esta propuesta tiende al establecimiento de vinculaciones financieras directas dentro del Tercer Mundo y aspira a una amplia utilización de las empresas privadas tanto del Sur como del Norte.

### *Operaciones*

El organismo, con su propio personal directivo y profesional para proyectos y operaciones financieras, constituiría un cauce para la financiación pública y privada procedente del Tercer Mundo y destinada a inversiones dentro del mismo, e invertiría sus propios recursos en nuevas empresas productivas y en la ampliación, modernización y diversificación de las existentes.

Procuraría además estimular la corriente directa de capitales públicos y privados, tecnología y gestión entre países del Tercer Mundo, asociándose e ella. En sus operaciones relacionadas con proyectos tendría que hacer hincapié fundamentalmente en el control por parte de entidades del Tercer Mundo, la viabilidad financiera y la viabilidad económica nacional. Reconociendo que muchos países en desarrollo son relativamente pequeños y tienen mercados limitados, y que se pueden lograr importantes economías de escala en la fabricación de ciertos productos industriales, el organismo prestaría atención a la promoción y financiación de empresas regionales, subregionales y multinacionales viables.

Aunque el organismo constituiría en sí mismo un canal para la financiación, tanto en forma de créditos como de participación en el capital social, la segunda de sus tareas consistiría en fomentar el crecimiento de otras vinculaciones directas entre entidades del Tercer Mundo. Así, pues, en acuerdo con los gobiernos del Tercer Mundo y en el contexto de su actuación bilateral, regional, interregional y multilateral, prestaría asistencia en la promoción consolidación y desarrollo de instituciones financieras, particularmente de las especializadas en la financiación industrial, por cuyo conducto se pudieran establecer vinculaciones directas.<sup>21</sup>

En conformidad con su principal empeño en pro de la vinculación directa y de la autosuficiencia colectiva, al organismo aportaría también novedades en cuanto a los instrumentos financieros utilizados respecto del Tercer Mundo.

<sup>21</sup> El concepto de vinculación directa del Sur con el Sur ha sido, al parecer, ignorado por el Comité de Desarrollo. Véase Development Committee, *Developing Country Access to Capital Markets*, Washington, D.C., 1978.

De este modo, si bien entre los instrumentos financieros concretos utilizados por esas otras instituciones figurarían los de tipo tradicional, tales como préstamos bancarios a largo plazo, suscripción y adquisición de acciones, emisión de obligaciones, etc., podrían resultar igualmente apropiados varios de los nuevos instrumentos financieros que se indican más adelante en el presente capítulo, por ejemplo, fondos mutuos de inversión nacionales y regionales, obligaciones reajustables con arreglo a precios de productos básicos o a índices comerciales, líneas de crédito flexibles, préstamos bancarios indizados con precios de productos básicos, etc. Cabe destacar que concurrentemente con la cambiante tecnología industrial del Norte, se verifica en el Norte el desarrollo y la aplicación de una nueva tecnología financiera acorde con las necesidades de mercados cambiantes: los valores con interés fluctuante, los certificados de depósito, etc. De la misma manera, deben desarrollarse instrumentos financieros que reflejen las necesidades de los países en desarrollo, tanto suministradores como usuarios de fondos de financiación.<sup>22</sup> En consecuencia una de las actividades importantes de este organismo encargado de la actividad promocional antes descrita, consistiría en desarrollar nuevos instrumentos financieros para facilitar los intercambios y las inversiones entre las naciones del Sur. La búsqueda y aplicación de nuevos instrumentos financieros es de importancia decisiva. La actividad del organismo debería ir mucho más allá de la introducción de instrumentos «tradicionales» de créditos y participación en el capital social, y comprender acuerdos financieros de distribución de utilidades y riesgos a nivel nacional y de empresas sin controles, es decir, títulos de capital sin derecho a voto ni control. Es preciso subrayar que los mecanismos e instrumentos financieros desarrollados en Europa occidental en el siglo XIX, y aún antes, tuvieron por objeto satisfacer las necesidades económicas y sociales de sociedades concretas con necesidades concretas;<sup>23</sup> no cabe suponer que estas mismas necesidades sociales y económicas se den en el Tercer Mundo en 1979.

En este sentido, algunos países del Tercer Mundo ven los peligros de utilizar el mecanismo de las inversiones extranjeras directas, en particular, las empresas transnacionales; posiblemente prefieran prescindir de las inversiones directas o limitarlas a determinadas ramas de la industria.<sup>24</sup> Por otra parte, esos países procuran someter a control a las empresas transnacionales, control que puede ser insuficiente y, por lo tanto, ineficaz, o, en caso de ser suficiente, puede disuadir a las empresas transnacionales de cooperar con el país en desarrollo. En la medida en que esto ocurra, habrá que buscar soluciones para sustituir la

<sup>22</sup> El Comité de Desarrollo ha individualizado un cierto número de nuevos instrumentos financieros muy interesantes para facilitar los intercambios Norte/Sur. Véase *Development Committee, op. cit.*

<sup>23</sup> La Bolsa fue fundada en Londres en 1773; los bancos en forma de sociedad anónima (aparte del Banco de Inglaterra) se establecieron en Inglaterra en 1826. Antes de 1773 y 1826 o bien no se reconocía o no existía la necesidad social y económica de estas instituciones. El Narodny Bank de Moscú fue creado en Londres en 1919; en 1959 fue subtitulado «Banco para el Comercio Este-Oeste». El mismo fundamento, es decir, la necesidad social y económica de las partes interesadas, se aplica a la fundación de ambos tipos de instituciones financieras.

<sup>24</sup> Por ejemplo, véase *Industrial Priorities in Mexico*, por Leopoldo Solís, en *Industrial Priorities in Developing Countries*, ONUDI, 1979. En esta publicación se examinan las políticas industriales en relación, entre otros aspectos, con las inversiones extranjeras directas en el Brasil, la India, México, la República de Corea y Turquía.

presencia de las empresas transnacionales: fondos mutuos de inversión nacionales y regionales, valores reajustables con arreglo a precios de productos básicos o vinculados a índices comerciales, líneas de crédito flexibles, préstamos bancarios indizados con precios de productos básicos,<sup>25</sup> etc. Otra posibilidad puede ser la empresa conjunta de inversiones, innovación a la que se ha recurrido en acuerdos entre países exportadores de petróleo y otros países del Tercer Mundo. Otra posibilidad podría ser una inversión extranjera directa tradicional que incluyera el principio de la reducción gradual de las participaciones extranjeras, con arreglo al cual el copartícipe extranjero conviene previamente en que el copartícipe del país en desarrollo pase a ser, en ciertas condiciones, accionista mayoritario y propietario del negocio.<sup>26</sup>

Una de las tareas del organismo sería proporcionar financiación para las exportaciones a través de un *Fondo de Créditos a las Exportaciones del Tercer Mundo*. Varios países en desarrollo han aumentado su capacidad industrial en los sectores de bienes de capital y bienes de producción<sup>27</sup> hasta el punto de poder competir con buen éxito con una amplia gama de estos artículos producidos por países industrializados; algunos productores del Tercer Mundo han podido competir con éxito en los mercados de países en desarrollo e industrializados. Se necesita, sin embargo, un nuevo mecanismo a través del cual se puedan robustecer las exportaciones de los países en desarrollo en estos sectores de manera mutuamente beneficiosa para adquirentes y productores del Tercer Mundo. A fin de estimular el comercio de bienes de capital Sur/Sur y Sur/Norte y de prestar asistencia a fin de lograr que las condiciones en que se adquieren estos bienes sean competitivas con las vigentes para los productos de los países industrializados, se propone la creación de un *Fondo de Créditos a las Exportaciones del Tercer Mundo*.<sup>28</sup>

El Fondo se basaría en el capital suscrito y parcialmente desembolsado por un grupo de países en desarrollo, capital suscrito que se aumentaría mediante empréstitos bancarios a largo plazo y emisión de obligaciones en los mercados de capital internacionales y de los países en desarrollo.

La tarea principal del Fondo consistiría en refinanciar los créditos de cinco o más años otorgados por fuentes bancarias nacionales, mediante el redescuento de letras de exportaciones giradas sobre importadores extranjeros y aceptadas del modo usual, valiéndose de su prestigio para conseguir condiciones más favorables que las que de otro modo se obtendrían. Cuando el redescuento no fuera apropiado, utilizaría recursos propios y tomados en préstamo. Su función principal consistiría en abrir créditos de exportación para el comercio Sur/Sur de bienes de capital y de producción, pero podría también hacerlo para las exportaciones del Sur al Norte. Una importante característica del Fondo sería

<sup>25</sup> Véase el apartado 5.5.2 sobre la promoción de nuevos instrumentos de financiación de capital de riesgo.

<sup>26</sup> Véase pág. 83-85, *A new United Nations Structure for Global Economic Co-operation*, Naciones Unidas, Nueva York, 1975.

<sup>27</sup> Véase el documento de Sanjaya Lall, *Third World Technology Transfer and Third World TNCs*, encargado para el presente estudio. Véase también *infra*.

<sup>28</sup> A este respecto, pueden servir como modelo útil algunas de las características del BLADDEX, el Banco Latinoamericano de Exportaciones, inaugurado el 1 de enero de 1979 en Panamá.

que el descuento de letras de pago de exportaciones o el ulterior préstamo de recursos ajenos a gobiernos de países en desarrollo o entidades cuasi-gubernamentales, en forma de créditos de compradores o de proveedores, se haría, si así conviniera, en condiciones comparables a las que los países industrializados aplican en los créditos a sus propios productores de bienes de capital industriales.

Se podría considerar el otorgamiento de créditos de compradores, o condiciones semicomerciales, según correspondiera, a los asociados más pobres, a condición de que los fondos involucrados se utilizaran para comprar manufacturas y servicios procedentes únicamente de países miembros del Tercer Mundo.

Estas cuestiones, y la propuesta en su conjunto, requieren la celebración de consultas bilaterales, regionales e interregionales entre las entidades apropiadas del Tercer Mundo, a fin de determinar la manera de resolver los problemas identificados.

*Las exportaciones de tecnología entre países en desarrollo han aumentado apreciablemente en los últimos años.*<sup>29</sup> Sin embargo, uno de los problemas más graves con que se enfrenta este comercio es el insuficiente apoyo financiero que recibe. El Fondo tendría, por lo tanto, una tarea especial que cumplir en esta esfera. Varios países en desarrollo han tratado ya de ofrecer asistencia financiera en varias formas a empresas que exportan tecnología. Los actuales sistemas de financiación presentan, empero, tres puntos débiles:

- Los sistemas de créditos a las exportaciones y las importaciones, para compradores y vendedores de tecnología en países en desarrollo;
- Los sistemas de seguros que permitieran garantizar adecuadamente las transacciones;
- Las garantías financieras para las licitaciones y otras formas de oferta internacional de contratos de tecnología.

Como es bien sabido, el crédito, los seguros y los sistemas de garantías permiten la realización de economías de escala y, por ende, un insumo relativamente pequeño de recursos financieros a través del Fondo bastaría para dar apoyo a varios exportadores de tecnología. Al mismo tiempo, una actuación internacional de este tipo debería brindar una cobertura de riesgos mejor para los casos en que las exportaciones de tecnología del país en desarrollo tuvieran que competir con los de países industrializados.

## EN EL MARCO DE LA INTERDEPENDENCIA GLOBAL

### 5.4.2 Fondo Global para el Estímulo de la Industria

Una propuesta muy importante contenida en este estudio es la relativa a la creación de un *Fondo Global para el Estímulo de la Industria*. Esta propuesta parte del reconocimiento de la crisis por la que atraviesa la economía

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, P.O'Brien, A. Hasnain y E. Lechuga-Jiménez, *Direct Foreign Investment and Technology Exports among Developing Countries*, documento preparado para este estudio, Viena, enero 1979.

internacional: una recesión en escala mundial agravada por una inflación también a escala mundial y por la inestabilidad de los sistemas monetario y financiero internacionales. El Fondo Global para el Estímulo de la Industria tendría por objeto otorgar préstamos de desembolso rápido para financiación de programas a los países en desarrollo, con plazos de vencimiento prolongados, de 12 a 20 años, y de cuantía importante, con una cifra anual de operaciones que sobrepasaría los 15.000 millones de dólares, y con un capital exigible total del orden de los 75.000 a 100.000 millones de dólares.

### *Antecedentes*

La razón de ser de la propuesta de crear un Fondo Global para el Estímulo de la Industria es la siguiente: durante el período de recesión inusitado de estos últimos años, la economía mundial ha sido sostenida por la capacidad de compra de los países en desarrollo. Estos países absorben, en la actualidad, el 25% de las exportaciones de los EE.UU. y un 40% de las exportaciones de la CEE. En 1975, año en que la Comunidad Europea se encontraba al nivel más bajo de la recesión, y cuando sus exportaciones hacia otros países industrializados estaban en descenso —en un 17% hacia los Estados Unidos y un 3,3% hacia otros países industrializados— fueron las exportaciones hacia los países en desarrollo las que registraron un aumento significativo de un 25%.<sup>30</sup> Uno de los resultados de este vigor de la capacidad de compra del Tercer Mundo fue que el desempleo del mundo desarrollado fue bastante inferior a lo que hubiera podido ser; si los países en desarrollo deficitarios de capitales se hubieran visto obligados a reducir sus importaciones de bienes manufacturados por la suma adicional que tenían que pagar como resultado del alza de precios posterior a 1973, pudiera haber habido por lo menos 3 millones más de parados en la CEE únicamente. No obstante, el nivel de desempleo se ha mantenido alto: entre un 2,2% en el Japón y un 7,7% en el Canadá, con los países de la CEE situados a diversos niveles entre estos dos extremos.

Como se indicó anteriormente, se ha calculado que la tasa de utilización de la capacidad manufacturera se encontraba en 1977 por debajo del 85% en cierto número de países industrializados importantes con economía de mercado, y a niveles sensiblemente inferiores a las tasas medias de utilización del período 1964-1974 respecto de todos ellos, como puede verse en la figura A. Paralelamente a esta subutilización de la capacidad, durante el período 1972-1977 se produjeron fuertes aumentos en los precios en algunos de los principales países industrializados con economía de mercado, en los que las tasas de inflación alcanzaron un promedio anual de alrededor de un 10%, registrándose en algunos países tasas de inflación incluso superiores, tal como puede verse en el cuadro 5 (1). Además, todo parece indicar que estas fuertes tasas de inflación se prolongarán durante un período bastante largo.

El poder de compra de los países en desarrollo deriva de sus ingresos de exportación y del valor neto de sus empréstitos internacionales. Pero en estos

<sup>30</sup> Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *Europe and the Third World, A Study of Interdependence*, Bruselas, 1978, pág. 54.

últimos años, su demanda se ha mantenido sobre todo gracias a un aumento considerable de sus empréstitos, principalmente a medida que sus ingresos de exportación descendían en el presente clima de recesión internacional: de 1972 a 1977 las entradas netas de capitales extranjeros pasaron de 20.400 millones de dólares a 57.100 millones de dólares, negociados en condiciones que en su mayor parte no eran de favor.<sup>31</sup> Se reconoce en general que el actual equilibrio macroeconómico de la economía mundial depende en gran medida de los préstamos obtenidos por los países en desarrollo en el sistema bancario privado del Norte, y esta corriente crediticia tendrá que seguir creciendo si se desea mantener el impulso del crecimiento mundial. Por ejemplo, si en 1978 no se hubiesen inyectado cerca de 40.000 millones de dólares al comercio mundial mediante préstamos de la banca privada a los países en desarrollo, la recesión de los países industrializados se hubiera intensificado en esa misma medida.

Lo que hay de nuevo en la situación actual son las dudas sobre la capacidad del sistema bancario privado para soportar las tensiones adicionales a las que está siendo sometido últimamente en cuanto al reciclaje de excedentes financieros adicionales; estas dudas derivan, por lo menos, de dos razones. Los países que han tomado préstamos en el pasado están reduciendo sus préstamos de modo notable mediante una mejor administración de sus deudas. Entre tanto, las corrientes de fondos a corto plazo hacia el sistema bancario privado aumentarán probablemente de modo notable como consecuencia de la reciente elevación de los precios del petróleo. La viabilidad de los bancos privados se ve amenazada en una situación de demanda y oferta de fondos desequilibrada; además, si no se encuentra un mecanismo eficaz para reintroducir en la circulación esta liquidez excedentaria, puede darse por descontada una intensificación adicional de la recesión a escala mundial, con la consiguiente agravación de las tendencias proteccionistas.

Parece haber cierta reticencia a reconocer que el sistema financiero internacional se ha modificado considerablemente desde 1973: su transformación ha sido incluso mayor desde 1944: la participación de los principales países industrializados con economía de mercado miembros del FMI en las reservas oficiales de este Fondo descendió de un 77% en 1960 a un 50% en 1977. Paralelamente, se alteró considerablemente, tal como puede verse en el anterior cuadro 5 (4), la participación relativa de cada país industrializado dentro de ese 50%. La influencia de los países industrializados se ha debilitado aun más por efecto de los mercados de eurocréditos, en donde los depósitos superan en la actualidad las reservas oficiales totales de estos países.

El reciclaje de las adiciones a la liquidez internacional se ha efectuado por medio de los mercados financieros de eurodivisas, en los que los depósitos se elevaron de unos 15.000 millones de dólares en 1964 a unos 500.000 millones

<sup>31</sup> «El actual equilibrio de la economía mundial depende en buena parte del mantenimiento de una corriente continua de préstamos privados a los países en desarrollo no productores de petróleo (y a la Unión Soviética y Europa Oriental) en una escala desconocida con anterioridad a 1974, y cualquier impedimento serio a dicha corriente haría peligrar ese equilibrio. Esta corriente de préstamos interesa también a la Comunidad Europea, ya que una proporción importante de estos préstamos han sido otorgados por bancos con sede en la CEE.» Comisión de las Comunidades Europeas, *Annual Economic Review 1978-1979*, Bruselas, 1978, pág. 8.2.

de dólares en 1979. Está siendo motivo de preocupación el temor de que las tensiones adicionales a que está siendo sometido este mercado puedan tener serias repercusiones. Los depósitos efectuados en el mercado de eurodivisas son en su mayor parte a corto plazo, y más de un 90% de ellos por períodos bastante inferiores a un año. Los principales bancos privados han conseguido transformar estos fondos a corto plazo en préstamos a mediano plazo. En este mercado se plantean problemas derivados del enorme empleo que se hace del préstamo interbancario para sostener el mercado, es decir, que los bancos se hacen préstamos unos a otros para poder seguir atendiendo a sus grandes clientes; podrían plantearse además otros problemas si llegasen a quebrar uno o varios de estos grandes prestatarios. A este respecto, conviene recordar la crisis bancaria ocurrida hacia mediados del decenio de 1970, cuando quebraron dos bancos no demasiado grandes, uno de los Estados Unidos y otro de la República Federal de Alemania. En aquella ocasión algunos observadores consideraron que el sistema bancario privado, en su conjunto, se había visto bastante afectado por la quiebra de estos dos bancos.<sup>32</sup>

A este respecto, una consecuencia importante de la expansión de los mercados de eurodivisas durante el período 1973-79 fue que, aunque los países en desarrollo fueron los principales prestatarios, el acceso a estos fondos fue muy desigual, consiguiendo seis países en desarrollo alrededor de las tres cuartas partes de todos los créditos otorgados por el mercado de eurodivisas a países en desarrollo.<sup>33</sup> Aunque otros 50 ó 60 países en desarrollo han tenido acceso ocasionalmente a estos mercados, algunos países de este grupo continuaron sin tener acceso a los mismos. En la propuesta relativa el Fondo Global figura el compromiso de asignar de un 20% a un 25% de esos fondos a los países menos adelantados y más seriamente afectados por la crisis.

La solución de este problema estaría en canalizar esos fondos, a través de un mecanismo que contase con la garantía colectiva de la comunidad internacional, hacia el mayor número posible de prestatarios de los países en desarrollo, los cuales, separadamente, pudieran no tener acceso al sistema bancario privado. El impulso expansionista que proporcionaría así el Fondo Global crearía una atmósfera internacional más propicia para la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que discriminan contra las exportaciones de manufacturas del Sur, así como para la reestructuración de la industria del Norte al Sur.

El mejor procedimiento para proporcionar esta garantía colectiva sería a través de un Fondo Global para el Estímulo de la Industria, con un modesto capital inicial desembolsado<sup>34</sup> aportado por los países industrializados y en desarrollo para gastos iniciales, acompañado de un capital exigible importante, correspondiente a un 90% ó 95% del total, que, por constituir de hecho un sistema de garantías limitadas mancomunadas y solidarias, permitirían al Fondo

<sup>32</sup> Véase *Euromoney*, números de 1974 y 1975, Londres.

<sup>33</sup> Banco Mundial, *Borrowing in International Capital Markets*, diversos números, EC-181.

<sup>34</sup> El capital desembolsado inicial oscilaría de un 5% a un 10% del capital exigible total del Fondo, que sería de unos 75.000 a 100.000 millones de dólares; en la hipótesis prudente de que la suma total prestada no debiera exceder del capital, la suma desembolsada tendría como límite inferior 3.750 millones de dólares.

obtener capitales en préstamo en los mercados financieros. Su funcionamiento sería, a este respecto, totalmente análogo al del Banco Mundial que toma capitales prestados en los mercados financieros contra el 90% de su capital exigible pero no desembolsado. La diferencia crucial estriba, sin embargo, en que la suma total que se reuniría para el Fondo Global sería utilizada para préstamos destinados a programas, en vez de proyectos, a fin de poder seguir dando el estímulo necesario a la economía mundial, igual que se ha venido haciendo estos últimos años con los préstamos otorgados por la banca privada. No hace falta aclarar que estos préstamos destinados a programas se utilizarían para la obtención de bienes industriales. Otra diferencia significativa consiste en que sería preciso introducir en las operaciones del Fondo Global un factor de subvención de los intereses, para que el Fondo pudiera otorgar préstamos a los países menos adelantados y a los más seriamente afectados por la crisis, cuyas circunstancias generales imponen la concesión de recursos financieros en condiciones favorables.

Un procedimiento posible para financiar estas subvenciones sería que los países industrializados efectuasen contribuciones a una cuenta de subvención de intereses, cuya cuantía sería tan sólo una proporción pequeña del valor de las exportaciones industriales adicionales de los países industrializados hacia los países en desarrollo, financiadas con cargo al Fondo.

El Fondo Global para el Estímulo de la Industria ha sido estructurado sobre la base de cierto número de elementos comunes tomados de diversas propuestas separadas anteriores relativas a la necesidad de elaborar un programa de estímulo global coordinado.<sup>35</sup>

En la propuesta relativa al Fondo Global se recogen los elementos positivos de las anteriores propuestas, integrándolos en un nuevo marco conceptual para provecho mutuo de los países industrializados y en desarrollo. Esta propuesta contiene las líneas generales de una estrategia coordinada, que incorpora elementos de apoyo y refuerzo mutuo destinados a promover un crecimiento no inflacionario tanto de los países en desarrollo como industrializados, para reducir así el desempleo y los desequilibrios en los pagos internacionales.

### *El consenso internacional*

En sus aspectos fundamentales anteriormente descritos, el Fondo Global encaja perfectamente en el contexto de un consenso internacional que se ha ido perfilando gradualmente desde hace poco más de un año, y que obtuvo una confirmación adicional durante la UNCTAD V, celebrada en Manila.<sup>36</sup> La creación de un Fondo Global tendría por objeto institucionalizar un mecanismo

<sup>35</sup> R.E. Muller y D.H. Moore (TASC), *A Description and Preliminary Evaluation of Proposals for Global Stimulation*, documento de consultores presentado a la ONUDI para este estudio, marzo 1979. A este respecto, véase también «Towards a New Economic Order: Some Issues for Discussion. The Third World as an Engine of World Growth», conferencia pronunciada por L. Jayawardena ante la Sri Lanka Association for the Advancement of Science, diciembre 1978.

<sup>36</sup> Resolución 129 (V) parte IV, UNCTAD, Manila, 1979.

particular para llevar a cabo lo que se ha dado en llamar «la transferencia masiva de recursos», que fue objeto de una resolución aprobada por consenso y que ha sido, a su vez, apoyada por altos funcionarios de las instituciones internacionales.<sup>37</sup> En esta resolución, aprobada por la UNCTAD V, se afirma que «la transferencia considerablemente mayor de recursos a los países en desarrollo es un factor indispensable para acelerar su ritmo de desarrollo y podría contribuir a estimular la actividad económica mundial, en particular a mediano y largo plazo». Esa resolución señala además la necesidad de que las propuestas operacionales para poner en marcha esas transferencias se formulen a tiempo para que los órganos pertinentes puedan adoptar decisiones con anterioridad al próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, o durante su celebración, y que se tenga en cuenta la posibilidad de establecer mecanismos de subvención de los intereses.

En el consenso se señalan también una serie de pautas que deberán tenerse en cuenta al formular propuestas para aumentar considerablemente las corrientes de recursos. Las propuestas deberán:

- i) ser compatibles con los objetivos prioritarios de los países en desarrollo y tener en cuenta su capacidad de servicio de la deuda a largo plazo;
- ii) prestar especial atención a todos los países en desarrollo que dependen fundamentalmente de los fondos en condiciones de favor para la financiación externa de su desarrollo, en particular los países en desarrollo menos adelantados;
- iii) obtenerse en gran parte en los mercados internacionales de capital a los efectos de la formulación y ejecución de proyectos y la financiación de programas.»<sup>38</sup>

La propuesta de creación de un Fondo Global para el Estímulo de la Industria se ocupa primordialmente de lo relativo a la financiación de programas, tal como puede verse en este resumen, por considerarse que este es el procedimiento más sencillo de conseguir el estímulo global que se necesita; en una propuesta anterior se sugiere un marco para el desarrollo de proyectos industriales en forma de un Organismo de Financiación Industrial Internacional. El Fondo Global satisface también los requisitos de estas pautas al incorporar un mecanismo de subvención de intereses para compensar las diferencias de los costos del capital en los distintos mercados financieros, y obtener intereses aceptables para países que necesiten recursos financieros en condiciones de favor. Lo que es preciso subrayar en esta fase es que el elemento innovador de esta propuesta no consiste tanto en la idea de una transferencia anual masiva de recursos sino en la circunstancia de que se formula con la esperanza de que el estímulo a mediano plazo que supondrá para la industria del mundo desarrollado servirá para revitalizar la industria y mantener el ritmo de la actividad económica por procedimientos no inflacionarios.

<sup>37</sup> Véase las declaraciones del Sr. de Larosière y del Sr. Ripert ante la UNCTAD, en Manila, 1979.

<sup>38</sup> Resolución 129 (V), UNCTAD, 1979.

Es el aspecto de la inflación el que ha de acometerse frontalmente al valorar el consenso internacional sobre las propuestas a favor de las transferencias masivas de recursos. Ese consenso aparece adecuadamente resumido en el discurso pronunciado ante la UNCTAD por el Sr. de Larosière, director gerente del FMI, en el que sostuvo que, en el caso de «los países profundamente implantados en el subdesarrollo», se requería una acción que trascendiera el alcance de lo que prudentemente puede proporcionarse a través del Fondo Monetario Internacional. A su juicio, en tales casos los «ajustes de política interna no bastarían, ni siquiera cuando estuviesen respaldados por créditos considerables a mediano plazo» facilitados a través del FMI. Y agregó: «En esos casos, no debe recurrirse exclusivamente a los mecanismos monetarios, ya que éstos pueden experimentar fallos o imponer a los miembros niveles intolerables de deflación. Lo que está en discusión es la transferencia de mayores recursos reales.»

Con ese trasfondo, que resume un consenso sobre la inflación, y que define también los límites que la prudencia aconseja imponer a la acción que se emprenda a través del FMI, es con el que ha de presentarse el argumento a favor de un mecanismo autónomo de financiación de programas que permita hacer los desembolsos a más largo plazo contemplados en el Fondo Global.

#### *Composición y toma de decisiones*

Los miembros fundadores del Fondo Global serían los gobiernos de países industrializados y países en desarrollo, correspondiendo a éstos últimos un papel decisivo. Los préstamos para programas a escala sustancial tendrían que ir acompañados del grado de condicionalidad de políticas y de planificación anticipada necesario para que los países pudieran realizar los cambios que se requiriesen en sus estructuras económicas. Para los países en desarrollo, una condicionalidad como la ejercida por las instituciones de financiación multilateral puede ser excesivamente rígida, con el resultado de que la obtención de préstamos de la banca privada en una escala discutiblemente demasiado permisiva se ha convertido en una proposición interesante, al punto de que, en ocasiones, se piense que la financiación a través de esa banca ha abdicado de la responsabilidad de imponer condiciones.

Más concretamente, cierto número de países en desarrollo piensan que las condiciones impuestas por las instituciones de financiación multilateral provocan cambios repentinos en sus economías nacionales, cambios que, muchas veces, van acompañados de un alto grado de malestar social y, por lo menos a la corta, de súbitas fluctuaciones en las rentas disponibles de las diferentes clases sociales. Por otra parte, el impacto de tales cambios se ha traducido, a menudo, en grandes trastornos sociales y económicos. Así, pues, para que la condicionalidad de las políticas sea aceptable para los países en desarrollo, es preciso que en las estructuras rectoras y gestoras del Fondo Global estos países desempeñen un decisivo papel decisivo a efectos de la aprobación de préstamos. Desde el punto de vista de la obtención de dinero en los mercados de capitales, y para establecer la reputación del Fondo en el mercado, cabe recurrir al mecanismo de las

mayorías calificadas de votos para la toma de decisiones por el órgano rector del mismo.

La condicionalidad a nivel de los préstamos obtenidos por los países, inseparable de una gestión económica responsable, será aceptable sólo si, a través del Fondo Global, se ve que los países receptores se disciplinan a sí mismos contando con una mayoría de representantes tanto en el órgano rector como a los niveles decisivos de gestión. Existen ya precedentes de una estructura decisoria de este tipo en el caso del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y en el del Fondo Común creado en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos.

Se reconoce que muchos problemas técnicos tendrían que resolverse en un foro de negociación adecuado. Entre esos problemas cabe citar la estructura del capital y la facultad de voto de los países miembros, la escala, y las condiciones de los recursos financieros y su distribución entre los miembros, y la relación entre el Fondo Global y los organismos internacionales, los bancos centrales y las instituciones de financiación; en particular, habría que llegar a un acuerdo sobre la cuestión de la condicionalidad y la forma de aplicarla.

### *Operaciones*

Aun en el caso de que contase con plenas garantías de sus gobiernos miembros, el nuevo Fondo tardaría algún tiempo en alcanzar en los mercados de capital internacionales, la alta reputación que le permitiera obtener sus recursos financieros en las condiciones más favorables. Es importante, sin embargo, que los préstamos para programas empiecen a concederse con bastante rapidez y en cantidades tales que permitan compensar en parte las mermas que pudieran producirse en la afluencia de capital de la banca privada, bien por renuencia de parte de los prestamistas, bien por prudencia de parte de los prestatarios.

En este período de transición de tres o cuatro años, un procedimiento posible podría consistir en obtener los préstamos, en condiciones negociadas, de aquellos países que dispongan de grandes reservas. De este modo, pudiera ser posible obtener alrededor de la mitad de los recursos que necesitaría el Fondo Global durante dicho período en forma de préstamos negociados procedentes de países con excedentes de capital, tanto industrializados como en desarrollo. A este respecto, se contempla la posibilidad de que estos últimos hagan compras negociadas de bonos durante el período de transición, y tal vez pudieran establecerse arreglos similares con otros países dotados de grandes reservas. De poder llegarse a un acuerdo sobre este medio de financiación de préstamos durante el período de transición, el Fondo Global estaría en condiciones de obtener con bastante rapidez, en los mercados internacionales de capital, el resto de los recursos financieros que necesitase. Al final del período de transición, el Fondo Global obtendría todos sus préstamos en esos mercados.

Debe señalarse que, si aquellos países en desarrollo cuyos nombres son bien conocidos en los mercados internacionales de capital se asociasen también al Fondo Global desde el primer momento, participando en un sistema de garantías solidarias limitadas, podría procederse a la adopción de medidas con

relativa rapidez. De este modo, el Fondo Global podría iniciar sus actividades únicamente sobre la base de la participación de los países interesados; en otras palabras, esta fase puede desarrollarse precisamente de la forma prevista por la propuesta de México<sup>39</sup> sin pagar efectivamente el capital suscrito, ya que en una fase posterior el Fondo Global podría negociarse sobre una base universal.

Los países industrializados pueden aprovechar el período de transición para poner en marcha medidas de reajuste/redespliegue estructural que se lleven a cabo a mediano plazo *pari passu* con el comienzo de la reactivación económica. En el contexto del impacto expansionista del Fondo, a los países industrializados les resultaría más fácil aceptar aumentos graduales en sus importaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo.

## **5.5 RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO**

*En el marco de la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo*

### **5.5.1 Red de información y negociación en materia de financiación industrial**

La red podría proporcionar dos servicios básicos necesarios para que los países en desarrollo pudieran utilizar de manera más efectiva los bancos transnacionales y los créditos a las exportaciones: información financiera y asistencia en las negociaciones.

Los posibles prestatarios han de interesarse por las tendencias de carácter concreto (márgenes, vencimientos, derechos) y por las tendencias más generales (liquidez internacional o la demanda competidora de préstamos procedente de sociedades transnacionales o de gobiernos de países de la OCDE),<sup>40</sup> al mismo tiempo que por la información sobre la calidad y el precio de los bienes de capital. Al planificar las políticas de financiación para la obtención de préstamos en los mercados de eurocréditos, es preciso que los gobiernos prestatarios se anticipen a posibles cambios, como la reglamentación, proyectada o real, de las actividades bancarias internacionales en general, o de los préstamos a países en desarrollo en particular, debiendo los prestatarios mantenerse al corriente de las innovaciones que se produzcan en los mercados. Al tratar con los prestamistas, es sumamente útil poder invocar un precedente en relación con una propuesta modificación de los contratos de tipo corriente. Análogas consideraciones se aplican respecto del empleo de los créditos de proveedores, caso éste en el que

<sup>39</sup> Propuesta presentada por México ante el Comité Provisional del Comité Conjunto Banco Mundial/FMI para el Desarrollo, mayo-junio 1978, Ciudad de México.

<sup>40</sup> Los datos del Banco Mundial y del FMI no satisfacen las necesidades de los prestatarios menos experimentados: es necesario aumentar y acelerar los análisis. En América Latina, a través del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (C.E.M.L.A.), en Ciudad de México, se está considerando una iniciativa regional con algunos de los elementos de esta propuesta.

los compradores/prestatarios necesitan disponer de la información necesaria para poder formar juicios acertados.

Los prestatarios necesitan también conocer las diferencias que puedan existir entre los prestamistas, incluidas sus preferencias en materia de divisas, así como las posibilidades de negociación que existan entre diferentes prestamistas, en el caso de los créditos en consorcio, y entre diversos proveedores, en el caso de los créditos de proveedores. Para que un sistema de información y negociación sea útil, es preciso que pueda identificar diferencias entre los bancos prestamistas en la medida en que esas diferencias acarreen consecuencias operativas para los prestatarios. Un análisis preliminar indica que las diferencias existentes en las estrategias de los principales bancos internacionales hacen que algunos bancos sean más sensibles a las necesidades de los países en desarrollo, habiendo grupos definibles de bancos que asignan y valoran sus recursos de manera diferente entre estos países. Si se clasificaran las estrategias de los préstamos bancarios según la especialización y las políticas de riesgo/rendimiento, se descubriría que existen variaciones en la fijación de precios y en la distribución de los recursos según que, en un sentido estratégico, las transacciones efectuadas con países en desarrollo sean para el banco esenciales, o un componente importante de sus operaciones, o simplemente un derivado de otro segmento del mercado, como las sociedades transnacionales.

Las necesidades financieras de los prestatarios varían, habiendo ocasiones en que es importante utilizar o evitar uno u otro de esos tipos de bancos. Pero a los prestatarios menos experimentados, situados a miles de kilómetros de los centros financieros, les resulta difícil identificar las diferencias existentes entre los bancos: los contactos con los bancos centrales de los países de la OCDE podrían resultar contraproducentes; el banco central X puede recomendar un banco comercial Y a un país en desarrollo interesado porque los márgenes del banco sobre los préstamos hechos a los países en desarrollo son superiores a la media, y, por tanto, se considera que el banco es seguro. Sin embargo, lo que el prestatario del país en desarrollo busca es precisamente lo contrario. Análogas consideraciones pueden aplicarse en lo que respecta a las divisas: los préstamos expresados en una divisa que el prestatario no obtiene en el grueso de su comercio de exportación pueden considerarse intrínsecamente arriesgados,<sup>41</sup> incluso cuando los tipos de interés parecen bajos; en cualquier caso, los préstamos obtenidos en los mercados de eurocréditos devengan intereses a tasas flotantes, y, como se indica en el cuadro 5 (3), las fluctuaciones de los tipos de interés han sido muy considerables. Así, es preciso formar juicios apreciativos respecto a la elección del banco y de la divisa. Por consiguiente, la Red ha de proporcionar información acerca de la reputación y los servicios de los bancos y sobre las divisas, de modo que los posibles prestatarios puedan apreciar las consecuencias de recurrir a un banco internacional importante en lugar de otro.

La clara necesidad de una fertilización cruzada entre países en desarrollo incita a la sugerencia de que la Red proporcione a los prestatarios más información que la relativa a las condiciones de los contratos de préstamo. En los países en

<sup>41</sup> Véase Lessard y Wellons, *op. cit.*, pág. 73.

desarrollo existe una gran variedad de instrumentos e instituciones que sirven como mecanismos de acceso a los recursos financieros de los bancos internacionales. La Red debería proporcionar no sólo datos generales acerca de estos mecanismos sino también una indicación de sus ventajas y costos, junto con capacitación y asistencia técnica.<sup>42</sup>

La segunda función importante de la Red podría consistir en ayudar a negociar acuerdos de préstamo y de crédito a la exportación. Para esta difícilísima función, se requieren negociadores altamente calificados y dinámicos que no estén vinculados a empresas proveedoras ni a instituciones de crédito y que conozcan bien las necesidades y posibilidades del país de que se trate. En el supuesto de que puedan satisfacerse esas necesidades de personal, los negociadores habrán de demostrar su valía, y esto entraña un alto grado de credibilidad institucional en la organización encargada de la Red. Debe subrayarse que, al obtener préstamos de bancos transnacionales, los países en desarrollo pagan precios comerciales por el dinero: los bancos transnacionales, es decir, los prestamistas, son vendedores de fondos a mediano plazo en un mercado en el que la información escasea. La información sobre los atributos de los bancos/vendedores, los precios cobrados, la divisa, las condiciones de los contratos, etc., es de importancia fundamental; esto tal vez ayude a explicar por qué los beneficios realizados por los bancos transnacionales en sus operaciones de préstamo exteriores han sido tan considerables, según se indica en la sección 5.2.1 *supra*.

Debe señalarse que las actividades emprendidas recientemente por el Banco Mundial y por la CFI para ayudar a los países en desarrollo a obtener acceso a los mercados de capitales, así como en materia de cofinanciación, materia sobre la que se dan más detalles en otra parte del presente estudio y respecto de la cual se sugieren otras innovaciones (véase la sección 5.5.2), consisten, *inter alia*, en facilitar a los bancos transnacionales información sobre gestión económica, políticas económicas y financieras, etc., de los países en desarrollo,<sup>43</sup> así como información relativa a proyectos. Toda esa información se proporciona a posibles bancos/prestamistas/vendedores de capitales. Análogamente, se estima que a los países en desarrollo se les podría facilitar información sobre posibles bancos/prestamistas/vendedores de capitales, así como sobre sus políticas y sobre el impacto de las divisas empleadas.

## EN EL MARCO DE LA INTERDEPENDENCIA GLOBAL

### 5.5.2 Promoción de instrumentos financieros de capital de riesgo

A continuación, se propone cierto número de técnicas financieras innovadoras, relativamente independientes de la buena voluntad de las autoridades reguladoras de los países industrializados, y de interés para inversionistas en

<sup>42</sup> En lo relativo a las actividades que desempeña la ONUDI en esta esfera, véase el Informe Anual del Director Ejecutivo, 1978.

<sup>43</sup> Para mayor detalle, véase *Development Committee, Developing Country Access to Capital Markets*, Washington D.C., 1978, bajo el epígrafe «General and Specific Mechanisms to Improve Access», págs. 73-75.

ciertos países en desarrollo. Esas técnicas ofrecen particular atractivo en los casos en que los riesgos inherentes a determinadas actividades productivas son elevados, como en la elaboración de materias primas u otros productos en que las fluctuaciones de los precios son considerables. Los objetivos que se persiguen con la mejora de las corrientes internacionales de capital de riesgo consisten en aumentar el volumen de las corrientes totales de recursos y en ajustar el equilibrio entre las corrientes de capital sin riesgo con interés fijo y las corrientes de recursos con riesgo compartido (por ejemplo, las carteras de acciones). A este respecto, se reconoce que el problema asociado a la financiación mediante préstamos es que ese tipo de financiación suele llevar aparejado el compromiso contractual de reembolsar sumas fijas de capital e intereses a lo largo de un período fijo; por otra parte, esos fondos bancarios a plazo fijo se han concedido, normalmente, sólo por períodos de tiempo muy inferiores a los requeridos para una prudente financiación de proyectos industriales a largo plazo. Así ha ocurrido, particularmente, respecto de inversiones para la industrialización de minerales y para la ejecución de importantes proyectos industriales integrados, como en los campos de la petroquímica y los fertilizantes y en otras industrias fundamentales para la creación de un proceso de industrialización moderna. Se reconoce plenamente que para conseguir que los inversionistas cargasen con parte del riesgo asociado a los proyectos industriales habría que concederles primas apropiadas. Ahora bien, una alternativa aceptable podría consistir en que cierto número de países en desarrollo compartiesen parte de sus beneficios, cuando los hubiere, con inversionistas extranjeros.

i) *Nuevos instrumentos para la traslación de los riesgos: bonos ajustados a índices de productos o de comercio*

Deberían proseguirse enérgicamente el desarrollo y la promoción de innovaciones destinadas a trasladar los riesgos en el plano internacional. Los contratos minuciosamente concebidos, que trasladen los riesgos inherentes a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos —riesgos que, en general, escapan al control de los países— parecen ser instrumentos financieros interesantes para muchos países que dependen en gran medida de un conjunto reducido de productos de exportación. Entre esos instrumentos, figuran los *contratos de futuros a largo plazo*, los *contratos de ventas a largo plazo* (que sirven para estabilizar los ingresos, pero que no prevén una transferencia de recursos en función del tiempo) y los *bonos ajustados a un índice de productos*, que combinan las funciones de transferencia del riesgo y transferencia en función del tiempo.

Desde el punto de vista de los países productores, la principal ventaja de tales instrumentos es que trasladan el riesgo sin trasladar el control. Desde la perspectiva de un mercado de capitales, esos instrumentos podrían ofrecer un buen rendimiento a cambio de los riesgos que conllevan: el rendimiento de los bonos ajustados según un índice de productos podría vincularse al precio de un producto o a un índice de productos; de este modo, si suben los precios, los beneficios del inversionista aumentarán en tándem, al igual que la capacidad de pago de los países productores. De descender los precios de los productos, el

resultado sería el contrario.<sup>44</sup> Los inversionistas seguirían sometidos al riesgo de que un gobierno no cumpliera el contrato, pero no es probable que ese riesgo fuese mayor que el de los bonos ordinarios. Los bonos ajustados según un índice de productos tendrían la ventaja, respecto de los contratos a largo plazo, de que los títulos podrían venderse sobre una base recurrente y competitiva, en lugar de hacerse mediante infrecuentes sesiones de regateo, típicas de los contratos de venta a largo plazo. Ahora bien, ambos tipos de instrumentos son complementarios, y la elección entre uno u otro depende de una gran variedad de factores específicos de la industria y del país de que se trate. Los bonos ajustados según un índice de productos parecen presentar una ventaja en las operaciones realizadas con mercados de capitales abiertos y bien desarrollados y, por ende, desde el punto de vista de las transferencias de riesgos Sur/Norte. Los contratos a largo plazo, en cambio, pueden ser más adecuados para las transferencias de riesgos entre países en desarrollo, así como entre éstos y los países socialistas.

Un instrumento para la traslación de los riesgos asociados a las corrientes comerciales globales podría ofrecer ventajas a aquellos países en desarrollo que adoptasen estrategias de industrialización basadas en un volumen importante de exportaciones de manufacturas. Tales países estarían expuestos a las fluctuaciones de los ingresos procedentes de las exportaciones debidas a las fluctuaciones de la actividad económica mundial global, a las variaciones en las condiciones del comercio internacional—incluido el proteccionismo de los países industrializados— y a los cambios en la competencia proveniente de otros exportadores. Esos países en desarrollo quizá desearan compartir los riesgos/beneficios de superar tales problemas mediante la emisión de un *bono ajustado según un índice de comercio*. Los términos de tales bonos habrían de redactarse con la máxima precisión, a fin de que éstos fuesen aceptables para los inversionistas extranjeros, que no estarían en condiciones de controlar las actividades de exportación. Un bono ajustado según un índice de comercio podría contener disposiciones similares a las de una acción preferente acumulativa, es decir, que los inversionistas tendrían derecho a percibir un pago periódico en efectivo (que podría ser un dividendo, intereses o un pago del principal, según el vehículo contractual en cuestión) mientras el comercio nacional de exportación de determinados productos definidos, o con determinados mercados, excediera de un cierto nivel. Las deficiencias que se produjeran se traspasarían a una tasa comercial de interés, y el reembolso estaría sujeto a la misma limitación.

#### ii) *Nuevas oportunidades de inversión extranjera de cartera*

El método normal de hacer frente al riesgo es la inversión extranjera directa. Las innovaciones que se reseñan a continuación, como también los mecanismos actualmente aceptables, como empresas mixtas, permiten la transferencia del riesgo sin los aspectos no deseables de la inversión extranjera directa. En el momento actual existen oportunidades de inversión extranjera de cartera en varios de los países del Tercer Mundo. Los organismos internacionales podrían facilitar enormemente las corrientes extranjeras de cartera, sobre

<sup>44</sup> Véase Lessard y Wellons, *op. cit.*, págs 90-94. Véase también D. Lessard, *Risk Efficient External Financing Strategies for Commodity-Producing Countries*, documento de trabajo, Sloane School of Management, MIT, Cambridge, Mass., noviembre 1977, y Cuadernos de Economía, agosto 1977.

todo las del Sur, emprendiendo actividades destinadas a promover, reglamentar, coordinar y controlar tales corrientes; en términos concretos, esas actividades pueden llevarse a cabo mediante diversas formas de asistencia técnica,<sup>45</sup> incluida la formación de instituciones y la celebración de consultas/negociaciones en los planos nacional, regional, interregional e internacional. Estas actividades tendrían los objetivos siguientes:

a) Promover las corrientes extranjeras de cartera hacia ciertos países del Tercer Mundo a través de un *código de conducta* suscrito y convenido por aquellos países en desarrollo que consideren que tales mecanismos son aceptables; el código de conducta tendrá por objeto proteger las inversiones extranjeras de portafolio y garantizar a sus inversionistas un rendimiento razonable en las mismas. Se formula esta recomendación reconociendo que esta forma de transferencia financiera puede ser más aceptable para ciertos países en desarrollo que la inversión extranjera directa, que puede entrañar pérdidas debido al ejercicio de la soberanía nacional, pérdidas que no tengan nada que ver con el riesgo/recompensa de carácter financiero que caracteriza a la inversión con participación en el capital. Si se aplican firmemente esas medidas, cabría establecer al mismo tiempo un marco regulador apropiado para proteger los frágiles y limitados mercados de capital existentes en los mencionados países del Tercer Mundo. Se podría prestar asistencia individual a los países en desarrollo para el establecimiento de sus propias *empresas inversionistas nacionales*, a través de las cuales los inversionistas extranjeros podrían participar en determinadas series locales de valores. De esta manera se podría controlar hasta qué punto las empresas de los países en desarrollo son de propiedad extranjera, puesto que sólo estaría permitido el acceso indirecto, mas no el directo, a los mercados locales de capital. En los casos en que resultara procedente, se podrían incluir disposiciones sobre incentivos especiales en el mencionado código de conducta para facilitar, promover y estimular las transferencias de recursos financieros de otras partes del Tercer Mundo, tanto a nivel intrarregional como interregional. De esa manera se promovería la formación de consorcios de *inversión industrial regional*, para que así los inversionistas/instituciones dentro de una región/subregión pudiesen participar en empresas con base en regiones concretas. Asimismo, mediante esos mecanismos, una empresa industrial ubicada en un país determinado podría ampliar y profundizar su base financiera, mejorando así su capacidad industrial. Se prevén mecanismos análogos, con garantías y salvaguardias apropiadas, como medio de promover las corrientes de cartera sobre una base intrarregional, particularmente de países en desarrollo con excedentes de capital. De esta manera podría aumentarse la movilización de capitales, tanto de inversionistas como de instituciones (por ejemplo, fondos de pensiones y compañías de seguros), los cuales podrían asignarse con mayor rendimiento económico, y se proporcionarían oportunidades a los inversionistas del Tercer Mundo para que pudieran utilizar directamente sus recursos fruto del ahorro sin la intermediación de bancos transnacionales para su nueva puesta en circulación. Si bien se

<sup>45</sup> La CFI ha proporcionado valiosa asistencia a varios países en desarrollo en la labor destinada a mejorar las operaciones de sus mercados de capital internos. Véase el Informe anual de la CFI correspondiente a 1978.

reconoce que tales instrumentos de financiación serían viables para cualquier tipo de inversión productiva, incluida la inversión en sectores como la agricultura o el turismo o en las modernas industrias de servicios, cabe señalar que el sector de mayores dimensiones que en muchos países en desarrollo podría beneficiarse de esas transferencias financieras no concesionarias sería el sector industrial.

b) A nivel global, y a base del marco regulador nacional del tipo previsto *supra*, se debía promover un marco regulador internacional de colaboración a través del cual las instituciones financieras (de índole transnacional o intergubernamental) crearan empresas inversionistas cuyas acciones podrían ser vendidas a inversionistas privados y/o públicos, proporcionándoles así un conjunto diversificado en el plano internacional de valores de capital procedentes de países en desarrollo. Dentro de este contexto, debe prestarse atención a la promoción de una *empresa inversionista industrial internacional*, como también de *empresas inversionistas industriales regionales*.<sup>46</sup> Se podrían formular disposiciones relativas a incentivos especiales para facilitar las corrientes de recursos financieros dentro del Tercer Mundo. En este respecto, se reconoce que ciertos inversionistas del Tercer Mundo no están interesados en ejercer control y tener prerrogativas en materia de gestión, sino que se interesan más en obtener instrumentos de inversión que proporcionen una medida prudente de protección contra la inflación en países que no estén bajo el control directo de los gobiernos del Norte y sus organismos reguladores.

### **5.5.3 Promoción de inversiones a largo plazo vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra**

A nivel de empresa, las corrientes financieras del Norte deben estructurarse de modo que aumente la probabilidad de éxito de los proyectos, cuando sea factible, incorporando incentivos para el diseño, el rendimiento y la gestión. Para ello, parece indicada la posibilidad de formar nuevos conjuntos selectivos a base de financiación con corrientes de tecnología, bienes de capital y gestión mediante ciertos nuevos instrumentos financieros, no relacionados con las inversiones extranjeras directas, que puedan contrarrestar el criterio de disolución de conjuntos.

Para que exista la posibilidad de aumentar las vinculaciones más bien al nivel de empresa que al nivel nacional, los gobiernos deben conocer las actividades de sus empresas y proporcionarles asesoramiento cuando sea necesario. Este es el caso sobre todo cuando se trata de las modalidades de trueque y retrocompra, respecto de las cuales puede resultar instructiva la experiencia de los países socialistas de Europa oriental.

En el examen de los proyectos llave en mano y los acuerdos marco intragubernamentales, en el capítulo 6, se hace hincapié en las cuestiones que emanan del grado de responsabilidad que corresponde a los vendedores de

<sup>46</sup> Un estudio de algunas de estas cuestiones figura en el *Comité para el Desarrollo*, *op. cit.* págs. 87-103.

plantas de entrega llave en mano por el funcionamiento adecuado de las mismas. Las formas de intercambio a base de trueque se han colocado muchas veces en segundo plano únicamente en teoría, pues cabe señalar que existe un vínculo directo entre la inversión y la cantidad/calidad de la producción de una planta con los sistemas de inversión a base de formas de trueque o retrocompra; por consiguiente, se puede colocar a estos sistemas en la categoría de financiación asociada tanto con transferencia de riesgo como con endeudamiento normal. Al respecto, es importante reconocer que, en grado considerable, el desarrollo de intercambios a largo plazo estables entre dos grupos de países industrializados, a saber, los países con economía de mercado del Occidente y los de economía de planificación centralizada de Europa oriental, se han visto facilitados en alto grado por la aparición de esta forma de intercambio, la cual, si bien permite la transferencia de recursos financieros y de tecnología en condiciones equitativas y mutuamente ventajosas, sin embargo no ha llegado ni de lejos a adoptar las características de la inversión extranjera directa en lo tocante a dominio extranjero y disminución de la soberanía nacional.<sup>47</sup>

Un requisito esencial para que el sistema de retrocompra resulte satisfactorio es que el país en desarrollo esté bien informado no sólo de sus propias opciones de mercado sino también de las de la otra parte contractual, es decir, una vigilancia sistemática de los movimientos de precios internacionales y de la evolución de los mercados de productos internacionales. Los países en desarrollo, como generalmente poseen sistemas menos desarrollados de información sobre mercados que sus copartícipes industrializados, muchas veces se encuentran en desventaja. Para que los proyectos de inversiones a base de trueque se desarrollen en forma satisfactoria será necesario llenar las lagunas de información. La participación de una institución financiera suele ser condición necesaria para colmar esas lagunas en materia de inversión, pero muchos bancos no están dispuestos a actuar en esta esfera.<sup>48</sup>

Otro requisito previo para negociaciones de intercambio a base de trueque es un conocimiento sólido de las normas internacionales que rigen los bienes industriales. La experiencia práctica satisfactoria del comercio a base de trueque ha indicado que también es necesario tener acceso a un mecanismo bien concebido de administración económica e industrial interna. Evidentemente, los países en desarrollo que inicien dichas negociaciones sin disponer de objetivos, planes y estrategias de negociación bien determinados se encontrarán evidentemente en desventaja.

Al parecer, los sistemas de inversión a base de trueque podrían convertirse en medio eficaz de aumentar el volumen de las inversiones para proyectos industriales, de ampliar las opciones de fuentes de inversión externa, de obtener acceso a nuevos mercados para la venta y de facilitar la transferencia de tecnología, si se logra que el proveedor de equipo acepte cierto grado de obligación.<sup>49</sup> Se reconoce que el sistema de inversiones vinculadas al trueque puede a veces representar la forma cuasi óptima de facilitar estos intercambios.

<sup>47</sup> Véase, ONUDI, «Possibilities for Increasing Trade and Economic Co-operation between Socialist Countries and Developing Countries with Special Regard to Payments Arrangements», ID/WG. 287/9, diciembre 1978.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Sin embargo, también se reconoce que en muchos casos la única posibilidad puede ser la inversión extranjera directa a través de una empresa transnacional y que algunos países en desarrollo a veces prefieren no recurrir a esta opción. Las siguientes actividades facilitarían la introducción de los mencionados mecanismos:

- Suministro de información y asesoramiento a los países en desarrollo sobre las posibilidades que ofrece el mercado tanto en cuanto a intercambio de bienes como en cuanto a especificaciones y normas internacionales;
- Prestación de asistencia técnica para determinar objetivos, planes y estrategias de negociación;
- Asistencia técnica para la redacción de leyes de trueque;
- Promoción de los medios mediante los cuales las instituciones financieras puedan facilitar los sistemas de inversiones vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra.

## **5.6 SUGERENCIAS ADICIONALES**

### *Dentro del marco de la interdependencia global*

#### **5.6.1 Cómo facilitar el acceso del Sur a los mercados financieros de los países industriales**

Existen varios cambios institucionales que podrían convenirse en forma sumamente rápida y que mejorarían las condiciones de acceso del Sur a los mercados de capital del Norte. En cuanto a la asistencia oficial para el desarrollo, las entidades encargadas de asignarla deben reconocer que hay un buen argumento en favor de la asignación de una mayor proporción de recursos financieros de esa fuente para la industria, en determinadas circunstancias. Concretamente, es preciso prestar mayor atención a la provisión de recursos financieros para las industrias pequeñas y medianas en general, y en particular para aquellas que se encuentran en los países en desarrollo que no tienen acceso al capital extranjero en condiciones comerciales, y también a la industria en general en los países en desarrollo menos adelantados. Además, es preciso reconocer que al tomar decisiones respecto de la asignación de capitales, ya sea por dirigentes de organismos de desarrollo y de ayuda multilateral o bilateral o de entidades de países en desarrollo en cuanto a la utilización de recursos financieros concesionarios, deben tomarse en cuenta no sólo las limitaciones macroeconómicas en materia de balanza de pagos sino también las tasas de rendimiento económico previstas así como los costos generales inherentes al suministro de recursos financieros. Los países en desarrollo deben procurar invertir las tendencias recientes de las políticas de concesión de préstamos de los organismos de ayuda que discriminan en contra de la provisión de asistencia

<sup>49</sup> Véase «Report of the Expert Group Meeting on Buy-Back Agreements», UNIDO/EX. 78, Viena, 29-30 marzo 1979.

oficial para el desarrollo, en condiciones concesionarias o no concesionarias, en favor de la industria.<sup>50</sup> Es importante que se reconozca a la industria como el sector más dinámico de la mayoría de economías en desarrollo, y que la industrialización tiene las mayores probabilidades de acelerar el crecimiento económico. Las actuales políticas de ayuda sirven únicamente para perpetuar el *status quo*, el viejo orden económico internacional. Cabe recalcar que más del 85% de la financiación externa para la industria proviene de fuentes no concesionarias.

En relación con la disponibilidad de recursos financieros en condiciones comerciales o cuasi comerciales, las entidades reguladoras de gobiernos de países industrializados deben mostrar cierta flexibilidad frente a los instrumentos financieros, incluso frente a los nuevos instrumentos que se utilizan para proveer transferencias a los países en desarrollo. Cabe observar que las mencionadas entidades reguladoras se han mostrado muy receptivas y flexibles frente a la posibilidad de crear un nuevo ambiente dentro de sus mercados financieros internos, que se dan cuenta del crecimiento acelerado del mercado de efectos financieros a corto plazo, los certificados de depósito, la aceptación de mecanismos de inversiones vinculadas a las modalidades de trueque o retrocompra, como también del arriendo industrial para facilitar las actividades de intercambio a largo plazo con los países socialistas de Europa oriental, la compleja red de sociedades de cartera («holding»), ramas subsidiarias, etc. Todo ello representa una reacción dinámica ante un medio financiero, económico y político interno en evolución. Es necesario que estas entidades reguladoras presten mayor atención a las oportunidades mutuamente ventajosas que se presenten debido al cambio de circunstancias en muchos países en desarrollo, en los cuales, por diversas razones, la inversión extranjera directa puede, en muchos casos, no ser el medio apropiado para proveer capital industrial en condiciones comerciales. Por consiguiente, se debe recalcar que es preciso conceder mayor atención a las modalidades de transferencia financiera comercial no relacionadas con la inversión extranjera directa.

#### *Promoción de las transferencias oficiales reforzadas*

Para mejorar el rendimiento de los limitados recursos financieros oficiales disponibles, los organismos de ayuda multilateral y bilateral deben procurar aplicar el principio del acoplamiento en forma más amplia y activa que en el pasado, combinando la ayuda con préstamos de bancos transnacionales.<sup>51</sup> Ello se podría lograr apoyando la concesión de préstamos bancarios para aquellos países en desarrollo que no tendrían de otra manera acceso a los mercados de eurodivisas y otros mercados comerciales y facilitando la concesión de présta-

<sup>50</sup> Se estima que un 5% de la asistencia oficial para el desarrollo, de tipo bilateral, se destinó al sector manufacturero en 1975-1976. Véase OCDE, *Development Co-operation, 1976 Review*, París, 1976.

<sup>51</sup> En los últimos años, el Banco Mundial y la CFI han desplegado actividades en esta esfera. Véase CFI, *Annual Report 1978*, págs. 10-12.

mos a países que han llegado a sus límites de endeudamiento; se reconoce que tales actividades tendrían que estar respaldadas por cuidadosos cálculos económicos.

Los organismos de ayuda pueden colaborar al acceso a la financiación a través de bancos comerciales en las formas siguientes:

- Cofinanciación asociada a la asistencia oficial para el desarrollo de tipo bilateral;
- Concesión de garantías de amortización;
- Suministro de fondos para estabilizar las tasas de interés o los planes de amortización a un nivel convenido;
- Suministro de fondos para proteger a los prestatarios contra el efecto de la revalorización de las monedas en que se han efectuado los préstamos frente a la moneda del prestatario.

Esas medidas, en vista de que se utilizarían para ayudar a los prestatarios que de otra manera no tendrían acceso al mercado, contribuirían a aumentar considerablemente el volumen total de las corrientes financieras. Además, bien podría ser que el volumen de la ayuda prestada fuera pequeñísimo en relación con el total del crédito concedido a base de esa asistencia. Desde luego, es evidente que estas sugerencias tendrían sentido, estrictamente hablando, dentro del contexto de un análisis económico y financiero apropiado. No se pretende eliminar los riesgos de los créditos bancarios convencionales, pero tampoco que los países pobres tengan que soportar la carga que suponen los reembolsos correspondientes a un equipo proporcionado principalmente a título de subsidio al fabricante de equipo: para ello, puede ser necesario proporcionar asistencia técnica.

Es preciso robustecer las dos instituciones de financiación bilateral, una basada en el grupo CEE, la otra, en el grupo CAEM, a fin de proporcionar en forma más eficaz recursos financieros a la industria de los países en desarrollo con que dichos grupos se hallan asociados. Asimismo, es necesario fortalecer las vinculaciones entre estas instituciones y las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. Se sugiere que dichas instituciones financieras se preocupen especialmente de encauzar recursos en condiciones concesionarias y no concesionarias en favor de las empresas industriales medianas y pequeñas de los países en desarrollo que sean miembros, por conducto de los bancos de desarrollo industrial de dichos países.<sup>52</sup> En este respecto, la importancia que aquí se concede a la industria pequeña y mediana refleja estrictamente la realidad económica de los países en desarrollo; muchos de ellos se caracterizan por poseer mercados, poblaciones y bases de recursos de tamaño reducido.

Se reconoce que para que esta actividad económica se desarrolle en una escala considerable, bien puede ser necesario que el mencionado robustecimiento institucional de los bancos de desarrollo industrial se haga efectivo. En particular, cabe señalar que el grupo de países de Africa, del Caribe y del Pacífico asociados a la CEE comprende una proporción considerable de los países en desarrollo más pequeños, menos adelantados, más gravemente

<sup>52</sup> La CEE ha utilizado el Banco Europeo de Inversiones como conducto para la concesión de crédito industrial a los países de Africa, del Caribe y del Pacífico.

afectados y, desde el punto de vista geográfico, más desventajados del mundo. El problema central inherente a la financiación de la industria pequeña y mediana consiste en que los costos generales administrativos son elevados en relación con las sumas desembolsadas: los gastos de evaluación/desembolso/supervisión/etc., son relativamente cuantiosos para proyectos pequeños, por lo que sería inoperante que las instituciones bilaterales concedieran préstamos directamente a nivel de empresa. Conviene recalcar que los bancos de desarrollo industrial nacionales tienen la posibilidad de recopilar información sobre proyectos industriales locales en forma más económica, que poseen conocimientos considerables sobre las circunstancias locales económicas, sociales e industriales como también sobre las disposiciones gubernamentales y que pueden estar en buenas condiciones de proporcionar un servicio de apoyo racional a sus clientes industriales. Por estas razones, sería necesario que las instituciones de financiación especializadas bilaterales delegaran a los bancos de desarrollo industrial locales una parte muy considerable de sus funciones, aparte de las relacionadas con reglamentaciones generales que comprenden tasas de interés y límites de crédito, etc., y aparte de la obligación de efectuar verificaciones periódicas de la utilización de los fondos. Se tendría que conceder especial atención al robustecimiento de estos bancos de desarrollo industrial, que son parte fundamental de la infraestructura industrial.<sup>53</sup> Las instituciones bilaterales identificadas podrían también facilitar a los países en desarrollo que sean sus miembros la utilización de crédito no concesionario conseguido en los euromercados. A este respecto, se prevé que las instituciones bilaterales puedan, con el tiempo, colaborar para introducir a varios de sus clientes en los mercados financieros internacionales.

#### *Promoción del acceso a los mercados de capital de los países industrializados*

A más de las medidas encaminadas a mejorar el nivel y la eficacia de las corrientes oficiales hacia la industria, hay amplio margen para tomar medidas tendientes a mejorar las condiciones de acceso de los países en desarrollo a los mercados de capital de los países industrializados. Para ello, quizá se podría persuadir a los países industrializados con economía de mercado a que aceptaran el principio de proporcionar a los países en desarrollo igual acceso a sus mercados internos de capital que a los prestatarios locales y acceso preferencial frente a otros prestatarios del extranjero. En particular, el acceso preferencial debe entrañar el relajamiento de varias de las limitaciones que se interponen a los prestatarios de países en desarrollo, salvo las que sean necesarias para la protección de los inversionistas locales. Se debe conceder a los prestatarios de países en desarrollo el mismo acceso al calendario de emisiones que se concede a los prestatarios locales. Se deben eliminar los límites máximos respecto de las emisiones de países en desarrollo cuando lo permitan los haberes en divisas; asimismo, se deben eliminar otras condiciones especiales para los países en desarrollo.

<sup>53</sup> El Banco Mundial ha reconocido la importancia de los bancos de desarrollo industrial y de las empresas de financiación del desarrollo como base importante para la financiación industrial.

En vista de que los posibles prestatarios de países en desarrollo pueden encontrar acceso limitado a los mercados de capital de los países industrializados debido al elevado riesgo que aquéllos suponen, tanto los prestatarios como los gobiernos de los países industrializados deberían considerar la posibilidad de financiar conjuntamente la emisión de bonos para proyectos o programas que requieran la intervención de organismos de ayuda o de financiación del desarrollo pertenecientes a países industrializados.

La cofinanciación puede revestir formas diferentes. Puede consistir en la adquisición, por parte del inversionista, de participaciones en la inversión que el organismo de financiación del desarrollo ha destinado al proyecto.<sup>54</sup> En tal caso, dicho organismo de financiación del desarrollo actúa prácticamente como depositario del inversionista. Otra forma de cofinanciación sería la inversión en bonos que emita el proyecto directamente a favor del inversionista, con el respaldo de que el proyecto habrá sido evaluado por el organismo de financiación del desarrollo que también habrá de invertir en él. Hay una posibilidad más que consiste en la inversión paralela en una parte distinta del programa del prestatario; en este caso, el organismo de financiación del desarrollo, que habrá invertido en una parte diferente de dicho programa, habrá de encargarse de la evaluación de todo el programa.

Además, los países industrializados con economía de mercado deben ponerse de acuerdo sobre las medidas necesarias para ampliar el acceso del Sur a sus mercados de bonos, especialmente dando a conocer las emisiones y una lista de los bonos de sus mercados de capital; se podría quizá considerar cierta relajación de las reglamentaciones del control cambiario en casos apropiados. Se reconoce que sería necesario promover de diversa manera estas sugerencias relativas al acceso a los mercados de capital, muchas de las cuales se han discutido en el Comité para el Desarrollo, señalándolas a la atención de los posibles prestatarios e inversionistas y proporcionándoles una corriente de información acerca de las mismas.<sup>55</sup>

### **5.6.2 Mejoramiento del acceso de los países en desarrollo a los fondos de bancos comerciales**

i) Los países prestatarios pueden aumentar su crédito permitiendo a un mayor número de instituciones financieras, generalmente bancos comerciales, que hagan empréstitos de bancos internacionales y que vuelvan a prestar esos fondos a prestatarios locales que de otra manera no tendrían acceso al crédito externo. La falta de diversidad de los prestatarios locales podría menoscabar la capacidad de un país de recurrir al crédito del mercado de eurodivisas. Las leyes de los países industrializados y el sentido de la prudencia influyen sobre la

<sup>54</sup> Este mecanismo tiene mucha aceptación en la CFI. Véase el Informe anual de la CFI correspondiente a 1978.

<sup>55</sup> Véase Comité para el Desarrollo, *Developing Country Access to Capital Markets*, Washington, D.C., 1978.

voluntad de los organismos crediticios frente a la concesión de préstamos cuantiosos a un solo prestatario. Las necesidades crediticias de las distintas entidades de los países en desarrollo son reducidas pero la escala es importante: elevados umbrales de ingreso, como la suma mínima de 10 millones de dólares muchas veces citada como requisito para formar un consorcio, restringen el acceso de muchas entidades locales que son demasiado pequeñas para que puedan aprovechar recursos financieros tan cuantiosos. Se requiere algún mecanismo que permita agrupar a prestatarios, que, por lo demás, son solventes, de manera que puedan alcanzar la escala mínima o reducir el costo del empréstito. Un mecanismo de ese tipo es la mencionada intermediación de bancos locales. Un país puede ampliar sus propios cauces para llegar al crédito externo permitiendo a las instituciones de financiación locales que consigan empréstitos internacionales y que vuelvan a prestar esos fondos a prestatarios locales que de otra manera no tendrían acceso al crédito externo. En esta propuesta se prevé la transferencia de todos los riesgos (salvo el incumplimiento del prestatario local) del banco intermediario al prestatario. Si las tasas de intereses fluctúan, también fluctúa la del prestatario local, y si los tipos de cambio fluctúan, el prestatario local es el que asume el riesgo. Las entidades estatales pueden decidir si los prestatarios locales habrán de recibir moneda extranjera o local, y, desde luego, podrán manipular los costos, riesgos y utilización de los fondos para conseguir la aplicación de diversas políticas nacionales. Para facilitar la concesión de este tipo de crédito se hace necesaria la asistencia técnica, que también podrá revestir la forma de mecanismos de cofinanciación, cuando proceda. Se reconoce plenamente que, en esta esfera, la prestación de asistencia técnica bien puede ser necesaria para que los gobiernos nacionales que adopten esta estrategia puedan proporcionar un marco regulador eficaz. La asistencia técnica puede ser necesaria para controlar la concesión de empréstitos bancarios, etc.

ii) Un país en desarrollo puede aumentar el volumen de su endeudamiento estimulando a un grupo de bancos de segunda línea más pequeños de la OCDE, que aún no hayan adquirido la costumbre de conceder préstamos a países en desarrollo, a que aumenten los créditos que conceden a países en desarrollo. Este concepto necesita ser activamente promovido entre los posibles prestatarios y los organismos crediticios interesados, y, en ciertos casos, puede requerir el respaldo de la cofinanciación por parte de organismos bilaterales o multilaterales.

iii) Para evitar que los créditos de bancos internacionales den lugar a problemas en cuanto a la estructura de la deuda, se debe estimular tanto a los prestatarios como a las organizaciones crediticias a que recurran más frecuentemente a dos formas de préstamos ya existentes: líneas de crédito flexibles y depósitos condicionados. Asimismo, se podrían modificar los contratos de préstamo convencionales de manera que se incorpore un factor de flexibilidad en la amortización. Otras innovaciones que se sugieren son: la concesión de préstamos bancarios reajustables de acuerdo a un índice o a los precios de los productos básicos y la financiación contingente para productos (es decir, la participación de bancos en inversiones vinculadas a modalidades de trueque). Será necesario estimular activamente estas innovaciones. Para mejorar la

situación en cuanto a vencimientos del crédito bancario, dentro del contexto del ciclo económico de un país en desarrollo, se podría introducir un factor de flexibilidad en el plan de amortización. Podría reducirse el costo del crédito bancario racionalizando la estructura de derechos e intereses mediante la eliminación de los pagos especiales de carácter excepcional que desvirtúan los verdaderos costos frente a otros prestatarios y organizaciones crediticias. Los bancos comerciales debían estar dispuestos a aceptar depósitos a largo plazo, procedente de países en desarrollo con excedentes de capital, destinados explícitamente a préstamos para países en desarrollo deficitarios en materia de capital. Cuando se efectúan depósitos condicionados, el riesgo de incumplimiento por parte del prestatario se transfiere del depositante al banco, lo cual es normal en todas las actividades de intermediación semejantes. El depósito condicionado permite también un plan de amortización flexible durante el tiempo de duración del préstamo, puesto que se conoce al depositante y éste se compromete a efectuar un depósito a largo plazo. Si bien un mecanismo semejante podría quedar sujeto a los caprichos del mercado financiero internacional, sería más eficaz que un organismo multilateral iniciara y coordinara la relación entre los bancos y los países en desarrollo interesados.

Dentro de la gama de vencimientos vigentes en un momento dado, es la tradición la que prohíbe a los bancos y a los prestatarios negociar un plan de amortización flexible desde el comienzo. En la actualidad, no es tan raro encontrar estipulaciones de amortización progresiva en los contratos de préstamos, de manera que nada exige una amortización a base de reembolsos regulares e iguales. La novedad radica en pedir a los bancos que acepten oficialmente y con antelación un sistema que al parecer es cada vez más aceptado en la práctica: la experiencia de los últimos años demuestra que si los prestatarios de países en desarrollo se enfrentan con problemas de amortización, los organismos crediticios prefieren efectuar un reajuste de la deuda, oficialmente, a declarar mora en el pago. Dos obstáculos importantes se oponen a la aceptación explícita de esos mecanismos. Los organismos crediticios prefieren conservar el derecho de proceder judicialmente cuando el prestatario se encuentre en una situación crítica. El verdadero poder de los organismos crediticios radica en su capacidad de no conceder aumentos netos de crédito en el futuro, poder que se conserva independientemente de que se considere al prestatario en mora o no. En segundo lugar, los organismos crediticios consideran que la obligación contractual de reembolsar sumas fijas en plazos determinados impone una disciplina al prestatario: sin embargo, los bancos recurren a menudo a la línea de crédito abierta o al servicio de sobregiro para la financiación de empresas.

Se podría concebir un procedimiento de amortización flexible con un plan de reembolsos fijos sujeto a ciertas eventualidades. Para préstamos con fines generales, esas eventualidades podrían incluir los casos en que los precios de los productos básicos caigan por debajo de una cuantía fija o aquellos en que el nivel de ingresos comerciales esté por debajo de una suma determinada. En el caso de préstamos para proyectos propiamente dichos, una de las contingencias, aun en el momento actual, es el éxito del proyecto. Si esa contingencia se convierte en realidad, el contrato permitiría retrasos en la amortización, pero

requeriría el pago continuo de intereses y, con toda probabilidad, el pago de una prima para cubrir los gastos administrativos adicionales de los organismos crediticios. Sin embargo, esta eventualidad, como se halla estipulada en el contrato, no constituye incumplimiento ni representa para el banco un préstamo problemático. Al aplicar ese procedimiento se reconoce que conceder crédito a un país es sumamente diferente de concederlo a una empresa, puesto que, pese a los problemas crediticios, los países seguirán existiendo en tanto que las empresas están sujetas a la liquidación. En la actualidad, los bancos internacionales están conscientes de esta realidad y actúan en consecuencia, y los reguladores de países de la OCDE deberían también seguir la misma pauta de conducta. Para ello, se requiere una acción coordinada, que, a su vez, exige el reconocimiento de esta realidad por parte de un organismo multilateral competente.

iv) Las cuestiones tributarias pueden conducir a que los bancos comerciales restrinjan los préstamos a prestatarios de países en que no puedan obtenerse créditos tributarios para utilizarlos contra obligaciones tributarias locales. Es necesario promover y desarrollar los acuerdos de doble tributación que contienen estipulaciones de mitigación tributaria para eliminar el efecto de las leyes tributarias locales sobre la forma en que los bancos asignen recursos a países en desarrollo.

v) Los dirigentes de bancos centrales de algunos de los principales países de la OCDE (el Grupo de Diez) han celebrado reuniones oficiales y oficiosas en forma regular en los últimos años para discutir y convenir medidas respecto de políticas aplicables a cuestiones monetarias internacionales, particularmente el régimen actual de tipos de cambio de flotación regulada y los préstamos bancarios «off-shore» (es decir, las actividades de los mercados de eurodivisas). Ni los países en desarrollo con excedentes de capital como tampoco aquellos que no poseen capitales han participado en esas discusiones, si bien una consecuencia del concepto de interdependencia global es que esa participación sería útil y equitativa; además, la prudencia en cuestiones bancarias sugiere que, en vista de que algunos de los países del Tercer Mundo son importantes participantes en el sistema monetario internacional, tanto por conceder como por solicitar créditos dentro del sistema, conviene obtener el asentimiento de los mismos.

Por consiguiente, se sugiere que el Tercer Mundo participe activamente en el actual debate, en forma regular y en foro apropiado, sobre cuestiones relativas a un mayor control y a la reglamentación de los mercados de eurodivisas, a fin de proteger sus intereses en calidad de importantes prestatarios y para velar por que los países industrializados no tomen medidas que resulten perjudiciales a los intereses del Tercer Mundo. Un objetivo importante de estas discusiones sería el de llegar a convenir una serie de medidas, en que se incorpore quizá un código de conducta oficioso, que podrían ser suscritas por los principales participantes en estos mercados (tanto del Norte como del Sur) así como por los que ejercen control sobre los mismos.

## Capítulo 6. Cooperación internacional entre empresas industriales

### GRANDES PROPUESTAS DE ACCION

	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Propuesta núm. 3: Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial	6.4.1	181
Propuesta núm. 4: Sistema para la solución de conflictos industriales	6.4.2	183

### RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO

Recomendación núm. 5: Mayor utilización de acuerdos intergubernamentales	6.5.1	186
Recomendación núm. 6: Movilización del potencial de empresas medianas y otras no transnacionales	6.5.2	192

### 6.1 INTRODUCCIÓN

Uno de los principales instrumentos mediante los cuales se ha establecido la moderna capacidad industrial en el Sur es la inversión extranjera directa por empresas del Norte.<sup>1</sup> Conforme a la definición corriente, la inversión extranjera directa privada se hace en empresas situadas en un país, pero es controlada efectivamente por residentes de otros. Ultimamente ha habido modificaciones considerables en las pautas de organización y jurídicas de la inversión industrial en el extranjero. La modalidad de inversión en empresas filiales bajo control extranjero ha cedido su lugar cada vez más a arreglos mediante los cuales el control de empresa a empresa se sustituye por estructuras ajenas a la empresa y al capital. Por consiguiente, es necesario ampliar el concepto de inversión extranjera directa a fin de abarcar estas formas y otras semejantes de interacción Norte/Sur. Se entiende, pues, que «cooperación entre empresas industriales»<sup>2</sup> abraza todas las interacciones económicas entre un país en desarrollo y una empresa extranjera, en que hay cierta institucionalización de una comunidad de interés en el proyecto y en que existe un interés permanente por la cooperación.

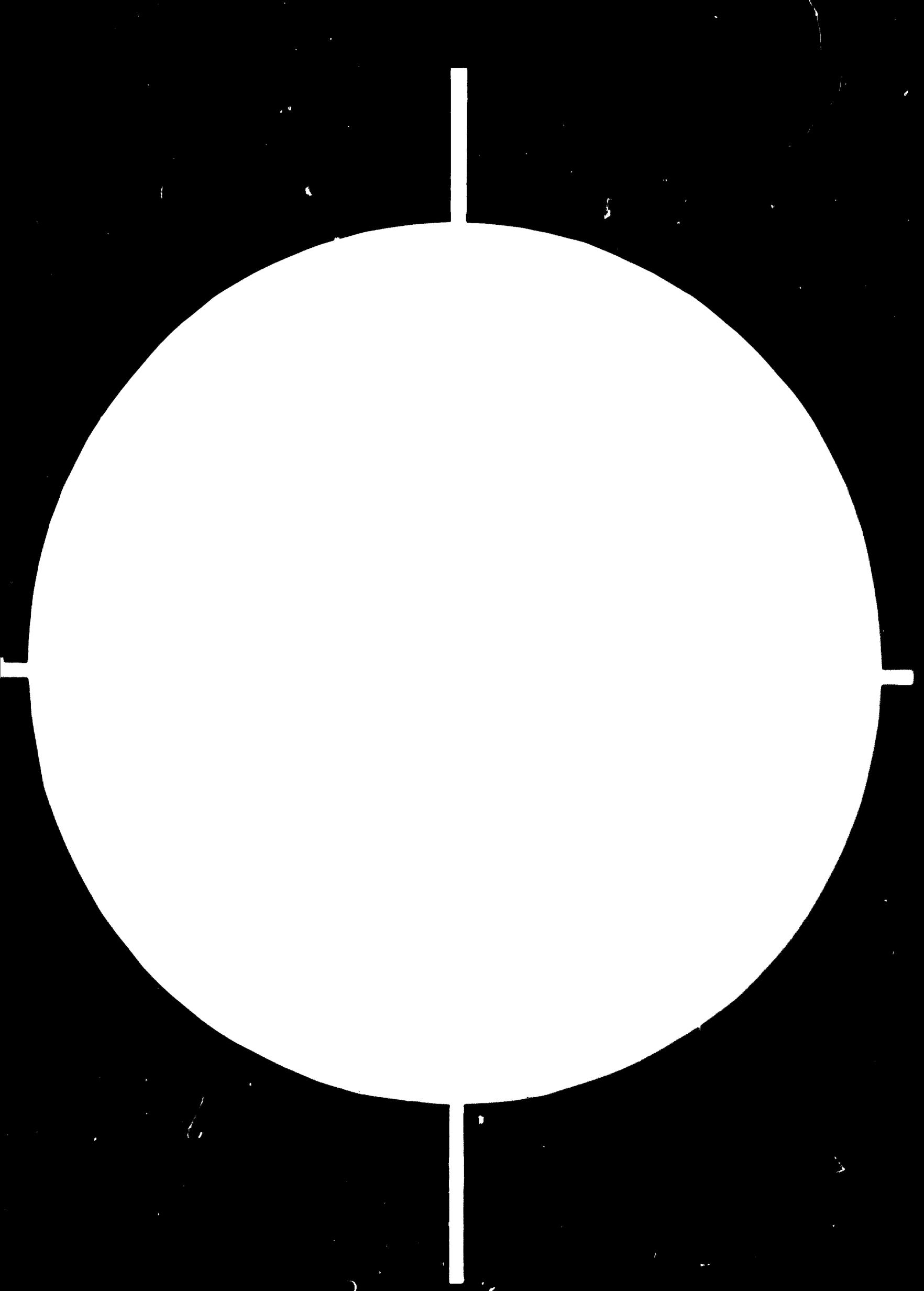
<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el análisis que figura en D. Morawetz, *Twenty Five Years of Economic Development 1950 to 1975*, Washington, D. C., 1979, pág. 61.

<sup>2</sup> Véase Th. W. Wälde, *Methods and Mechanisms for International Industrial Enterprise Co-operation - Supporting Arguments and Analyses*, monografía principal preparada para este estudio, Viena, agosto 1979.

**B - 563**



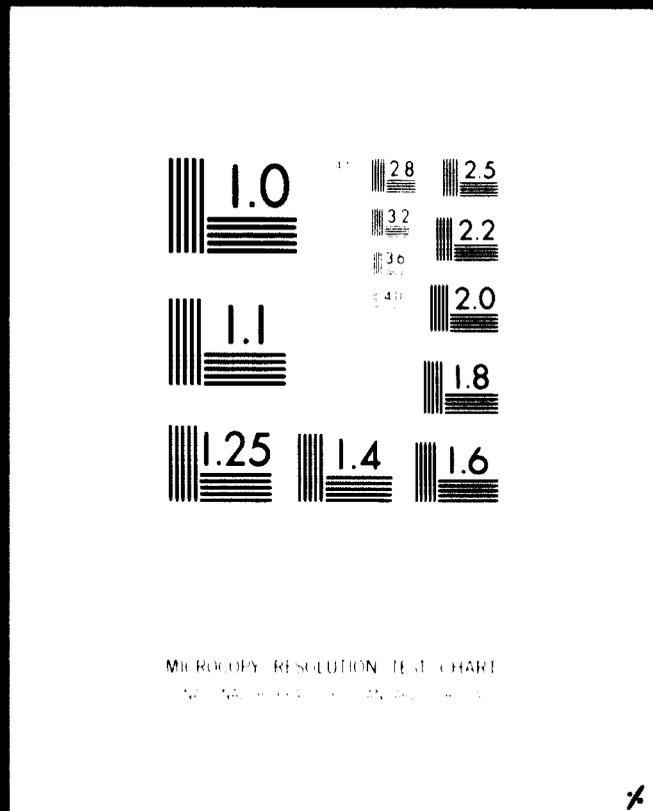
**81 .08.28**



3 OF 4

09301

S



Formas de tal cooperación incluyen las empresas filiales tradicionales, diversas formas de empresas mixtas entre empresas y sin participación en el capital, «paquetes» contractuales que contienen acuerdos de gestión y estipulaciones de financiación de préstamos, y, en ciertos casos, contratos para la instalación de complejos industriales.

### **6.1.1 Sinopsis estadística de la inversión extranjera directa**

A pesar de lo que se acaba de decir, el cuadro de antecedentes que sigue está limitado, por necesidad estadística, a la inversión extranjera directa tradicional. Además, en los últimos años ha habido mucha discusión internacional (dentro y fuera de las Naciones Unidas), tanto gubernamental como privada, sobre la cuestión de la contribución de la inversión extranjera directa a los esfuerzos de desarrollo nacional en el Tercer Mundo. El volumen de los análisis y datos disponibles es demasiado grande para que aquí se le pueda examinar suficientemente. Por lo tanto, esta sección del estudio ofrece un esbozo de las dimensiones de las inversiones existentes, y proyecciones de la posible formación en los países en desarrollo. Se abarcan tres puntos:

- i) La importancia de la inversión extranjera directa en las corrientes de capital globales Norte/Sur.
  - ii) La distribución regional de la inversión extranjera directa, así entre países en desarrollo y países industrializados como dentro de los países en desarrollo.
  - iii) La composición sectorial de la inversión extranjera directa encauzada hacia los países en desarrollo y la importancia de la misma para la industria.
- i) *La inversión extranjera directa en relación con las corrientes financieras Norte/Sur*

Entre 1970 y 1976, el valor nominal de las corrientes bilaterales totales del CAD<sup>3</sup> hacia los países en desarrollo y ocho países de Europa meridional aumentó de 12.900 millones de dólares a 31.800 millones, o sea, un aumento de más de 250% en los seis años. Los aumentos reales fueron, por supuesto, mucho menores debido a la inflación global y a la repercusión del valor decreciente del dólar. En 1970, las corrientes bilaterales oficiales representaban más del 50% de las corrientes financieras CAD/países en desarrollo, mientras que para 1976 su proporción se había reducido al 40%. Si se mantuviera esta tendencia, entonces la transferencia de capital del Norte hacia el Sur se efectuaría por conducto de las transacciones comerciales privadas más que por los canales públicos. Esta tendencia se vería reforzada por la propensión de la ayuda

<sup>3</sup> CAD = Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCDE, que comprende países miembros de ésta.

bilateral para el desarrollo a ser la víctima principal de las reducciones financieras en el Norte.

El cuadro 6 (1) muestra las tendencias en la composición de las corrientes bilaterales privadas.

**Cuadro 6 (1). Proporciones de la inversión extranjera directa, la inversión de cartera y los créditos de exportación en las corrientes bilaterales privadas DAC/países en desarrollo, 1970-1976**  
(Porcentaje del total)

Año	1970	1974	1975	1976
Inversión extranjera directa	55,4	52,9	52,8	39,8
Inversión de cartera	11,2	28,5	26,4	31,8
Créditos de exportación	33,4	18,6	20,8	28,4

Fuente: Centros sobre Empresas Transnacionales, *Transnational Corporations in World Development. A re-examination*, Nueva York, 1978.

Como puede verse, durante este período de seis años la proporción de inversión extranjera directa encauzada hacia los países de que se trata disminuyó en realidad, mientras que la inversión de cartera aumentó.

Las variaciones recientes en la composición de las corrientes de capital han obedecido sobre todo a dos hechos importantes de la economía internacional durante el decenio de 1970. En primer lugar, las tendencias de recesión en los países de la OCDE, combinados con la dislocación estructural ocasionada por los ajustes de precio del petróleo, crearon una incertidumbre en los negocios que actuaba en contra de la realización de nuevas inversiones por el sector de sociedades transnacionales. En segundo lugar, en lo que respecta a la inversión extranjera directa del grupo OCDE en los países en desarrollo, la preocupación creciente de los países en desarrollo por el control y la reglamentación de las empresas extranjeras en sus territorios creó un clima de negocios relativamente más difícil, lo que reforzó la tendencia contraria a un crecimiento sostenido en esta actividad.

**Cuadro 6 (2). Proporciones de los activos mundiales de la inversión extranjera directa poseídos por determinados países en desarrollo con economía de mercado, 1971 y 1976**  
(Porcentajes del total)

País	1971	1976
Estados Unidos	52,3	47,6
Reino Unido	15,2	11,2
Francia	4,6	4,1
Alemania, República Federal de	4,6	6,9
Canadá	4,1	3,9
Japón	2,8	6,7
Italia	1,9	1,0
Varios	14,7	8,6

Fuente: Centro sobre Empresas Transnacionales, *op. cit.*, III-32.

Nota: El valor total de los activos globales era de 158.400 millones de dólares en 1971 y de 287.200 millones en 1976.

## ii) Distribución regional de la inversión extranjera directa

Los activos industriales poseídos en el extranjero, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, por los países desarrollados con economía de mercado se distribuyen como se indica en el cuadro 6 (2). Las cifras anteriores muestran que, durante ese período, hubo una variación relativa en la posesión de activos industriales, si bien la posición dominante de los Estados Unidos no cambió. La República Federal de Alemania y el Japón aumentaron considerablemente su proporción de activos globales, en tanto que el Reino Unido mostró una disminución relativa.

Mirado desde la perspectiva de los países en desarrollo como receptores, el valor de los activos acumulados de inversión poseídos por extranjeros se estimaba en 68.200 millones de dólares en 1975, lo cual constituía alrededor del 25% de los activos de propiedad extranjera en el mundo en total. El valor de los activos de propiedad extranjera en los países en desarrollo aumentó aproximadamente en 32% entre 1967 y 1971, y en 57,5% entre 1971 y 1975. La tasa de crecimiento más elevada en estos últimos cuatro años se debe, en parte, a los efectos de la inflación y, en parte, al aumento de la inversión de cartera. Por otra parte, el incremento de la nacionalización de activos de las empresas transnacionales, sobre todo en la esfera de extracción y elaboración de productos primarios, ha frenado el crecimiento de los valores de los activos. En ausencia de estimaciones más precisas de las magnitudes de estos tres conceptos (esto es, incrementos de los activos de capital, magnitud de las inversiones de cartera en instalaciones productivas existentes y valor de los activos nacionalizados), los datos corrientes sobre activos en dólares ofrecen un cuadro muy imperfecto de la contribución histórica de la inversión extranjera directa a la formación de capital industrial en los países en desarrollo.

Los activos industriales están bastante concentrados en las agrupaciones de países en desarrollo, como puede verse por el cuadro 6 (3).

**Cuadro 6 (3). Distribución de los activos de inversión extranjera directa entre países en desarrollo, 1967, 1971 y 1975**

(Miles de millones de dólares EE.UU. a precios corrientes y porcentajes del total)

Agrupación	1967		1971		1975	
	\$	%	\$	%	\$	%
Países de la OPEP	9,1	27,7	11,6	26,8	15,6	22,9
Refugios tributarios	2,3	7,0	3,9	9,0	8,9	13,0
Otros países en desarrollo	21,4	65,3	27,8	64,2	43,7	64,1
Total de activos	32,8	100,0	43,3	100,0	68,2	100,0

Fuente: Derivado de Centro sobre Empresas Transnacionales, *op. cit.*, Cuadro III-47.

No sólo se da un alto grado de concentración entre grupos que son desiguales en tamaño, sino que también persiste un considerable grado de

concentración dentro de cada grupo. Así, en el grupo de la OPEP (en total 13 países) cuatro países –Venezuela, Indonesia, Nigeria e Irán– representaban el 16,6% del valor total de activos extranjeros en 1967, el 16,8% en 1971 y el 11,6% en 1975. Esto significa que más de la mitad de los activos de propiedad extranjera en el grupo de la OPEP estaban ubicados en estos cuatro países. El grado de concentración es más acentuado en la categoría de «otros países en desarrollo». En este caso, cinco países<sup>4</sup> eran la ubicación de aproximadamente el 28% del total de activos extranjeros en países en desarrollo en 1967 y 1971, y alrededor del 30% en 1975. Bajo otra perspectiva, estos países albergaban aproximadamente el 75% de los activos industriales de propiedad extranjera ubicados en países en desarrollo que no eran miembros de la OPEP ni refugios tributarios. Los países en desarrollo con ingresos por habitante inferiores a 500 dólares eran la ubicación del 33,2% de los activos en 1967, el 32% en 1971 y el 28,2% en 1975, esto es, había una proporción gradualmente decreciente de activos ubicados en estos países. Por consiguiente, las corrientes de inversión extranjera directa han tendido a favorecer a los países que ya están en relativamente buena situación; la contribución de la inversión extranjera directa a la industrialización servirá, por consiguiente, para aumentar la desigualdad internacional, en caso de no haber una política compensadora.

El cuadro 6 (4) muestra la distribución geográfica de las corrientes de inversión extranjera directa desde 1973 a 1976.

**Cuadro 6 (4). Distribución de las corrientes de inversión extranjera directa hacia países en desarrollo, 1973–1976**  
(Millones de dólares EE.UU. a precios corrientes y porcentajes del total)

	1973		1974		1975		1976	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Total de corrientes de inversión extranjera directa	6 717	(100)	7 874	(100)	11 506	(100)	7 649	(100)
de lo cual:								
OPEP	291	4,3	390	0,5	1 243	10,8	362	4,7
Refugios tributarios	581	8,7	2 011	25,5	945	8,2	1 100	14,3
Otros países en desarrollo	5 845	87,2	5 473	69,3	9 318	81,0	6 187	80,8
de lo cual:								
Brasil	1 257	18,8	1 307	16,5	1 457	12,6	1 366	17,8
México	252	3,7	480	6,0	393	3,4	-166	-2,2
Perú	87	1,3	457	5,8	327	2,8	159	2,1
Malasia	139	2,0	123	1,6	73	0,8	51	0,6
España	509	7,6	668	8,5	578	5,0	235	3,1

Fuente: OCDE, *Development Co-operation, Annual Review* (varios años). *Banco Mundial, Background paper, Private Direct Foreign Investment in Developing Countries, Policy Issues for Host and Home Governments and for International Institutions*, cuadro 5, diciembre 1978.

<sup>4</sup> Los países son: Brasil, México, India, Malasia y Argentina.

La situación en materia de corrientes muestra desigualdades semejantes a las de los activos, sobre todo para la categoría «otros países en desarrollo», en que cinco países (Brasil, México, Perú, Malasia y España) representaban el 32,1% del total de corrientes en 1973 y el 38,4% en 1974. Posteriormente, estas cifras bajaron a 24,6% y a menos de 20% en 1975 y 1976.

iii) *Composición sectorial de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo*

La distribución sectorial de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo puede apreciarse por los indicadores siguientes. A fines de 1972, el 44,8% del total era en industrias extractivas (el 35% sólo en el petróleo), el 30,3% en la manufactura y el 24,8% en otros sectores (sobre todo industrias de servicios y finanzas). En cambio, a fines de 1976, menos de una quinta parte del total era en el sector extractivo, debido sobre todo a la considerable nacionalización ocurrida en ese entonces en la industria petrolera. Ya que los Estados Unidos son el país que ha tenido y sigue teniendo con mucho los intereses mayores en esa esfera, la mayor parte de esta desinversión ha afectado a las empresas transnacionales de los Estados Unidos. Las cifras sobre distribución sectorial de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y el Japón a fines de 1974 muestran que estos países tenían del 39% al 60% (según el país) de sus inversiones en la manufactura y del 25% al 43% en el sector de servicios. Las cifras de corrientes de inversión extranjera directa en 1976 respecto a Estados Unidos, el Reino Unido y el Japón muestran que, en ese año, la tercera parte de las inversiones de estos tres países estaban en la manufactura y el 37% en el sector de servicios. En suma, la orientación principal de la inversión extranjera directa reciente es hacia la manufactura y los servicios.

### **6.1.2 La evolución desde la inversión extranjera directa hacia la cooperación internacional entre empresas industriales**

El cuadro estadístico dado más arriba no refleja la evolución de la inversión extranjera directa hacia nuevas formas de interacción relacionada con inversión para con empresas extranjeras. El aspecto característico de todas estas formas que sustituyen a la inversión extranjera directa en el sentido tradicional es que el componente capital —posesión de acciones por empresas extranjeras en la empresa operacional que efectúa la inversión— va dejando su lugar cada vez más a arreglos no relativos a capital, estipulados sobre una base contractual, en tanto que el control aún es ejercido por la empresa extranjera mediante instrumentos de influencia ajenos a la relación entre empresas. La participación en el capital es sustituida por el empleo de préstamos y créditos de proveedores; el control directo de la empresa matriz sobre la filial mediante la dependencia de empresa a empresa deja su lugar al control ejercido mediante contratos de gestión, acuerdos de asistencia técnica, participación en la producción y contratos de servicios. Incluso si está ausente el elemento de empresa a empresa, todavía puede ejercerse un control correspondiente mediante la combinación de

arreglos contractuales y la superioridad de la empresa extranjera en poder de negociación y sistema de información.

El concepto «cooperación entre empresas industriales» significaría una interacción industrial a largo plazo y compleja entre un país en desarrollo y una empresa extranjera con obligaciones recíprocas de ejecución, con cierta institucionalización de una comunidad de intereses en un proyecto determinado y con la existencia de un interés permanente en la cooperación. La ventaja de utilizar el concepto de «cooperación entre empresas industriales» es que también puede abarcar las formas de interacción industrial empleadas en las relaciones Este/Oeste y Este/Sur, en que la inversión extranjera directa a través de filiales de propiedad completa está en gran parte ausente, pero donde una cooperación industrial a largo plazo funcionalmente comparable, mediante la entrega de plantas industriales con reembolso en los productos resultantes, parece constituir una forma de cuasi inversión.

Además, la «cooperación entre empresas industriales» da margen para otro importante aspecto en la estructura orgánica de la interacción industrial. No sólo en la esfera de la inversión, sino también en otras transacciones comerciales entre el Norte y el Sur puede observarse una complejidad creciente, por ejemplo, mediante una combinación de servicios y equipo que da lugar a cierta convergencia de estas transacciones con formas diversas de inversión. La venta de equipo y tecnología industriales se ha ampliado a la asistencia técnica, diseño de complejos industriales, ingeniería civil y la organización de una interacción a largo plazo. Esto ha ocurrido sobre todo en las relaciones Este/Oeste, donde ciertas formas de cooperación industrial (por ejemplo, el suministro de tecnología y plantas completas a cambio de la producción) se han concebido para cumplir funciones cooperativas que, en otro caso, son inherentes a la inversión en capital. Otro ejemplo es el de los contratos que se han ampliado de modo que incluyan la asistencia postoperacional y cierto grado de reembolso mediante la producción, asumiendo las respectivas garantías de ejecución el lugar del riesgo del inversionista en la inversión extranjera tradicional. La cooperación entre empresas industriales parece ser por ahora el concepto que más se presta para recalcar la desviación desde la inversión extranjera directa y las transacciones comerciales simples hacia una nueva modalidad de interacción, con mayor cooperación y una coordinación recíproca.

## 6.2 ASUNTOS Y PROBLEMAS

i) *La inversión extranjera directa* es una manera de que disponen los países para importar capital. En principio, es comparable a las corrientes de ayuda oficial, los préstamos de intermediarios privados o el recurso a las reservas de oro y divisas. En realidad, sin embargo, la inversión extranjera directa es mucho más que una simple entrada de capital y mucho más que únicamente una de varias formas institucionales que pueden asumir los movimientos de capital. Es mejor concebirla, más bien, como un «paquete» de capital físico, know-how tecnológico, conocimiento de mercados y gestión. Por consiguiente, lo mejor es

analizar la índole económica de la inversión extranjera directa no como un aspecto de la índole económica de las corrientes financieras internacionales, sino como un aspecto de la índole económica de la organización industrial.

*La empresa transnacional* es la forma institucional en que tiene lugar la mayor parte de la inversión extranjera directa. Además, en las relaciones económicas internacionales, las empresas transnacionales son los participantes no gubernamentales más importantes. Es así como los movimientos de capital, las transferencias tecnológicas, los movimientos de productos básicos y los cambios en las pautas de organización industrial mencionados anteriormente como una parte del «paquete» de inversión extranjera directa, tienen lugar típicamente dentro de una empresa pero a través de las fronteras nacionales. Por consiguiente, existen riesgos de conflictos entre los gobiernos nacionales de los países en desarrollo, por una parte, y las empresas transnacionales, por otra, conflictos que pueden complicarse por la intervención de un tercer conjunto de participantes, los gobiernos de los países industrializados en que las empresas transnacionales tienen su base.

El papel anterior y futuro de las empresas transnacionales en la industrialización del Tercer Mundo se analiza con detalles en el capítulo 2. Sin embargo, de conformidad con la ampliación del análisis mediante el concepto de «cooperación internacional entre empresas industriales», las propuestas hechas en el presente estudio no se limitan a un grupo determinado de participantes en el proceso de cooperación. Se dirigen a todos ellos: empresas transnacionales, empresas públicas multinacionales basadas en el Sur y entidades estatales. Se estima que, cualesquiera que sean las formas concretas de cooperación, todos los participantes deben observar algunas reglas y prácticas de cooperación.

ii) Aún existen relaciones inherentemente poco equitativas para los países en desarrollo. Es preciso identificar estas *insuficiencias de un proceso de cooperación imperfecto*. En la medida en que puedan señalarse esferas de falta de equidad estructural, la única respuesta efectiva pueden ser mejores soluciones institucionales, pero para llegar a esta conclusión sería preciso un análisis a fondo de las instituciones existentes y de su potencialidad para recibir una nueva dirección.

iii) Una clara percepción de la *comunidad de interés* de todos los participantes es fundamental para la cooperación industrial internacional. La mejor manera de servir a esta comunidad es crear una red de canales interrelacionados de transferencias, que contribuyan a los respectivos objetivos de los interesados. Una red de interdependencia, bien establecida y que refleje sobre todo las necesidades de desarrollo industrial acelerado que buscan varios países en desarrollo, puede generar beneficios para todas las partes. Los tipos de beneficios recibidos motivarán un interés continuo en el proceso de cooperación.

La comunidad de interés entre los participantes en la cooperación industrial puede ser articulada y promovida mediante instrumentos relativos al nivel macroeconómico de cooperación entre empresas (arreglos contractuales; asistencia en la negociación, mecanismos de organización estructurados como empresas), mediante instrumentos relativos al nivel macroeconómico de coope-

ración industrial (sobre todo acuerdos intergubernamentales) y mediante actividades emprendidas por organizaciones internacionales para influir en el marco institucional y de actitudes de la cooperación industrial.

iv) Todos los participantes interesados en el funcionamiento adecuado de la cooperación a largo plazo tienen que asumir su parte correspondiente de *responsabilidades*. Los países en desarrollo deben emprender todos los esfuerzos para crear una base política y económica que permita una participación activa en la cooperación. A menos que decidan de manera clara y abierta respecto a prioridades de desarrollo y maneras de aplicarlas, otros interesados tendrán oportunidad de establecer prioridades diferentes. Los países industrializados deben asumir sus responsabilidades adecuadas en la creación de mecanismos que respondan a las necesidades de los países en desarrollo. A los países con economía de mercado se les pide que ayuden a controlar y reorientar las actividades de uno de los agentes más poderosos de cooperación, las empresas transnacionales. Los países con economía de planificación centralizada pueden volver a examinar también algunos de los métodos empleados, a fin de aumentar aun más las transferencias de recursos.

La corresponsabilidad lograda puede fomentar los principios operacionales de cooperación, cumplimiento y estabilidad. El *cumplimiento* está orientado básicamente a las necesidades de desarrollo industrial de los países en desarrollo. Dada la vulnerabilidad de muchos países en desarrollo a la falta de cumplimiento, habrán de tomarse disposiciones que tengan en cuenta la importancia superior del cumplimiento de las transacciones industriales para el desarrollo. El cumplimiento está correlacionado positivamente con la *estabilidad* de la cooperación. Un cumplimiento insuficiente pondrá en peligro las relaciones económicas estables. A la inversa, la estabilidad misma puede actuar como un incentivo poderoso para lograr un grado de cumplimiento aceptable para ambas partes. El cumplimiento y la estabilidad son de interés mutuo para los países en desarrollo y los países industrializados.

v) La mejor manera, a largo plazo, de promover la institucionalización de comunidades de interés justas y aceptables para ambas partes consiste en la *transferencia del actual marco jurídico internacional* en uno que sea más equilibrado y aceptable para todos los participantes. Esta transformación sólo puede verificarse mediante un largo proceso que culmine en un nuevo derecho internacional para el desarrollo industrial.<sup>5</sup>

Prácticas institucionales reiteradas y la amplia aceptación de dispositivos modelo pueden dar finalmente por resultado un cuerpo de derecho internacional aplicable a la cooperación entre empresas industriales. Muchas transacciones separadas, que actualmente se negocian por los interesados, pueden quedar gradualmente normalizadas, reorientándose las transacciones a fin de que sirvan mejor a los objetivos comunes de los interesados.

<sup>5</sup> Los métodos y mecanismos propuestos están orientados hacia los requisitos previos del proceso de cooperación. Por lo tanto, reflejan la amplia gama de posibilidades disponibles. También tienen en cuenta las diferentes etapas de desarrollo y las prioridades de las partes interesadas. En consecuencia, las sugerencias deben considerarse como un conjunto de herramientas que se deben utilizar sólo si ello está justificado en cada caso concreto.

### 6.3 PRINCIPIOS GUÍA

En el presente estudio, la evaluación de los métodos existentes y la formulación de propuestas han de atenerse a un conjunto de criterios que utilizan las orientaciones dadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones respecto al nuevo orden económico internacional. En estos principios guía se supone que los países en desarrollo han de ejercer autoridad sobre los plazos y condiciones de la cooperación industrial dentro de sus economías nacionales. Las orientaciones expresan así el principio de la soberanía económica nacional.

En los principios guía se supone, además, que los países en desarrollo tienen que contrarrestar el efecto de un control no nacional sobre sus economías nacionales —el que a menudo tiene lugar mediante las empresas transnacionales— mediante la insistencia en que la cooperación industrial debe adaptarse y orientarse para que se ciña a la estrategia nacional de desarrollo industrial. Como los copartícipes de los países en desarrollo en la cooperación industrial, sobre todo las empresas transnacionales, operan en escala global, la necesaria estrategia de contrapeso no puede a menudo limitarse a controles nacionales, sino que debe entrañar un mecanismo mediante el cual la soberanía nacional de los países en desarrollo se articule y exprese en escala regional o incluso global. Los conceptos guías que se esbozan a continuación guardan relación entre sí, pero expresan aspectos distintos de la industrialización del Tercer Mundo mediante la cooperación internacional entre empresas industriales, con miras a lograr un nuevo orden económico internacional.

#### i) *Mejora de la capacidad de negociación del Tercer Mundo*

El acceso de los inversionistas extranjeros a las economías de los países en desarrollo es resultado a menudo de un intenso proceso de negociación. Por consiguiente, el grado de contribución de la inversión extranjera a la industrialización del Tercer Mundo está inseparablemente vinculado con la capacidad de negociación del Tercer Mundo. El aumento de esta capacidad de negociación requiere que los países en desarrollo busquen otros posibles procedimientos. Estos podrían asumir la forma de separar unos de otros servicios que el inversionista ofrece y procurar el acceso directo a la financiación, la tecnología, las capacidades de gestión y la comercialización, así como a componentes suministrados por gobiernos, empresas gubernamentales o empresas privadas en otros países en desarrollo. Cuando no sea posible separar unos de otros servicios, podrían buscarse fuentes de inversión extranjera ajenas a las empresas transnacionales.

#### ii) *Interdependencia mediante beneficios a largo plazo mutuos*

El objetivo de la estabilidad a largo plazo en el desarrollo del sistema económico mundial supone la sustitución de la actual dependencia unilateral por una red de interdependencia. Tal interdependencia se consigue y se mantiene mejor cuando funciona en beneficio de todos los participantes. En consecuencia, han de concebirse instrumentos de procedimiento, sustantivos y de organización para la cooperación, que impartan cierta estabilidad e institucionalización a la comunidad de intereses de los participantes.

En este capítulo, el concepto guía de la interdependencia mutuamente beneficiosa supone la búsqueda de mecanismos que constituyan un «paquete», que contenga elementos para atender a los intereses de todos los participantes en la cooperación industrial. En la medida en que sea posible, los diversos mecanismos deben proporcionar «paquetes» de negociación caracterizados por la reciprocidad.

iii) *Búsqueda de estabilidad mediante arreglos que promuevan, al mismo tiempo, la estabilidad y la flexibilidad*

Actualmente, los países industrializados insisten vigorosamente en la «seguridad de la inversión», mientras que los países en desarrollo reclaman el reconocimiento absoluto de la «soberanía nacional». En este estudio se supone que la seguridad de la inversión no es tanto una cuestión de atar las manos a países en desarrollo que se encuentran en rápidas transiciones económicas y sociales, como una búsqueda de instrumentos que, junto con ser sensibles a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo, ofrezcan una previsibilidad suficiente en los compromisos industriales arriesgados. Por consiguiente, en este estudio se elaborará y empleará un concepto de «estabilidad dinámica», esto es, una síntesis de la necesaria estabilidad con la requerida sensibilidad. Instrumentos económicos y jurídicos innovadores, diseñados de conformidad con ese concepto, han de permitir una planificación y coordinación a largo plazo. Deberán incluir métodos para reducir los costos a que dan lugar los conflictos entre la insistencia por una de las partes en la inmutabilidad de los términos contractuales y los pedidos por la otra de una revisión fundamental de los términos que se habían negociado. Tal concepto debe contener también mecanismos compensatorios para contrarrestar el desarrollo desigual. Los instrumentos jurídicos que se emplean actualmente en la cooperación industrial internacional expresan principalmente las necesidades de la interacción comercial tradicional entre países industrializados, que son partes negociadoras relativamente iguales. Ofrece protección a los intereses de las empresas transnacionales y de los países exportadores de capital y tecnología. Suponen una igualdad formal en situaciones de desigualdad material. Tienden a perpetuar la dependencia unilateral y a promover el desarrollo desigual.

iv) *Corresponsabilidad del Estado receptor y del Estado de origen*

Los Estados de origen de las empresas transnacionales se benefician hasta cierto punto, mediante la tributación, de los ingresos de la inversión extranjera generados en países en desarrollo. Su participación en el proceso de inversión, generalmente de una manera defensiva, se limita a los casos en que surge la cuestión de la protección de la inversión. No intervienen cuando se trata de cuestiones de supervisión, reglamentación o responsabilidad en lo relativo a inversión extranjera. Unos mecanismos nuevos debieran hacer que los Gobiernos de los países industrializados aceptasen ciertas formas de corresponsabilidad. Por lo tanto, el estudio prevé tratos combinados, en que la corresponsabilidad del Estado de origen se une al establecimiento de un sistema equilibrado de solución de conflictos y de seguridades relativas a los intereses vitales de los países industrializados en lo que respecta a la interacción económica con los países en desarrollo.

v) *Aumento del rendimiento y la sensibilidad en materia de desarrollo*

Ante la posición negociadora desigual del Sur, se sugieren instrumentos para mejorar el rendimiento de las inversiones extranjeras en lo que respecta al desarrollo económico, sobre todo en la cooperación industrial, donde la vulnerabilidad especial y bien clara de los países en desarrollo al mal rendimiento de la planta, el equipo, los componentes importados o los servicios de gestión exige una protección adecuada.

vi) *Cooperación regional entre empresas*

Cuando sea posible, deben estimularse en el Sur empresas mixtas regionales o sociedades multinacionales (a diferencia de las transnacionales). A base de experiencias conexas en la CEE (Societas Europaea), el CAEM (Organización Económica Internacional) o el Pacto Andino (Empresas multinacionales), debe establecerse una carta internacional regional. Las empresas mixtas regionales deben recibir una situación jurídica privilegiada para protegerlas contra frecuentes cambios de las condiciones políticas.

vii) *Máxima importancia de los instrumentos jurídicos necesarios para poner en práctica estos principios.* Las medidas anteriores en esta esfera se han concentrado en tres niveles de actividades:

- pautas normativas internacionales que ofrecen «reglas de juego» mínimas para la relación de las empresas transnacionales con los gobiernos (esto es, diversos códigos de conducta);
- normas regionales, sobre todo artículos de la carta del Pacto Andino que se refieren a gran número de asuntos fiscales y otros de índole económica además de los señalados más arriba;
- medidas nacionales, que son de índole regulatoria, fiscal o prohibitiva.

Los principios guía en que se basan las recomendaciones hechas en este estudio en materia de cooperación internacional entre empresas tratan de añadir una cuarta dimensión a estas esferas, mirando a los asuntos de carácter microeconómico a fin de ofrecer instrumentos estables, uniformes y eficaces, dentro del amplio marco normativo enunciado en el actual debate internacional. Hemos de hacer hincapié en los instrumentos jurídicos. Estos instrumentos, con ser modestos, han de mirarse como complemento necesario de las negociaciones más amplias que se efectúen en otros lugares del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad internacional.

## **6.4 GRANDES PROPUESTAS DE ACCIÓN**

### *Dentro del marco de la interdependencia global*

#### **6.4.1 Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial**

La cooperación industrial internacional se efectúa actualmente conforme a reglas, principios y conceptos jurídicos combinados en lo que puede denominarse «derecho económico internacional». Este derecho tiene sus raíces en las transacciones comerciales y económicas bilaterales y multilaterales entre países

industrializados, y está muy inclinado hacia la protección de los intereses de los países exportadores de capital y de tecnología. Tiene una repercusión considerable, aunque a menudo indirecta en las negociaciones entre países en desarrollo e inversionistas extranjeros. Es preciso modificar esta índole defensiva del derecho económico internacional. Hace falta un marco jurídico activo y dinámico que aporte una contribución más positiva a la industrialización del Tercer Mundo. El nuevo sistema de derecho internacional para el desarrollo industrial debería ser la dimensión jurídica del NOEI.

Una mejor cooperación internacional entre empresas industriales requiere mecanismos nuevos. Los actuales son controlados y desarrollados por juristas influidos por las tradiciones jurídicas de los países industrializados. Esto se aplica a varias influyentes instituciones de arbitraje internacionales. Los países en desarrollo poseen actualmente menos potencial para desarrollar, coordinar y, sobre todo, propugnar sus conceptos jurídicos distintos, porque carecen de instituciones que correspondan a las poderosas y bien establecidas de los países industrializados que suministran mecanismos de enseñanza, comunicación y formación de opinión. Hacen falta nuevas instituciones que ofrezcan conceptos jurídicos distintos, analicen y difundan información pertinente sobre la práctica internacional de contratación industrial, y presten ayuda en las negociaciones sobre orientaciones, contratos modelo, términos uniformes y convenciones multilaterales. Entre las instituciones que actualmente existen, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) desempeña una tarea conexas, aunque orientada sobre todo a la unificación del derecho comercial. Por lo tanto, se requiere una estrecha cooperación con las instituciones que se proponen a continuación.

Se propone que se establezca una Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial. Esta Comisión se compondría de expertos de alto nivel en derecho internacional para el desarrollo industrial. Se reuniría periódicamente para supervisar, evaluar y orientar actividades jurídicas como las que se esbozan en el presente estudio. Su mandato principal sería el de promover la evolución de un ambiente jurídico para la cooperación industrial que respondiese a los objetivos de la industrialización del Tercer Mundo. Habría que crear una secretaría pequeña, pero altamente calificada, para secundar a la Comisión en el desempeño de sus funciones, en coordinación con otras organizaciones. Sus tareas primordiales serían:

- Diseñar pautas de contrato, contratos modelo y manuales, en cooperación con otros órganos competentes (por ejemplo, UNCITRAL, UNCTAD, sistema de consultas de la ONUDI y las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas);
- Proporcionar asistencia en sus negociaciones a los países en desarrollo;
- Preparar y coordinar propuestas para la armonización jurídica en la esfera de la cooperación industrial;
- Estudiar los asuntos que van surgiendo en lo que respecta a cooperación industrial, a fin de presentar otros posibles conceptos y evaluar las prácticas existentes;
- Organizar cursos prácticos y seminarios para la capacitación de expertos jurídicos de países en desarrollo. En esto sería sumamente útil

la cooperación y la coordinación con el sistema universitario de las Naciones Unidas y con el sistema de investigaciones de UNITAR. La idea básica sería ofrecer a futuros expertos y dirigentes de países en desarrollo una formación equivalente a la capacitación jurídica de alto nivel que se proporciona en las grandes universidades de los países industrializados.

- Participar y actuar como centro focal coordinador, en lo que respecta a sistemas formalizados y no formalizados de participación en la información y de formación de opinión entre los países en desarrollo.

La Comisión y su secretaría podrían funcionar como el órgano supervisor principal del propuesto programa para generar tecnología de negociación y nuevos mecanismos contractuales para la cooperación entre empresas industriales.

#### **6.4.2 Sistema para la solución de conflictos industriales**

##### *i) Antecedentes*

Los mecanismos y procedimientos utilizados para resolver divergencias están unidos con los conceptos de estabilidad y flexibilidad. Si un conflicto puede resolverse mediante procedimientos imparciales, el inversionista tendrá mayor confianza en la estabilidad de las condiciones negociadas y se sentirá estimulado a asumir compromisos a largo plazo. Del mismo modo, un mecanismo aceptable para la solución de conflictos, que sea sensitivo a las necesidades de la industrialización de los países en desarrollo, puede ser un incentivo para que el país receptor se atenga menos a su prerrogativa de soberanía y escoja procedimientos para resolver conflictos que no supongan un agravamiento del conflicto. Por consiguiente, los mecanismos apropiados para la solución de conflictos son variables fundamentales a los fines de alcanzar la estabilidad en la cooperación industrial internacional.

Actualmente, la búsqueda de una solución eficaz de conflictos está cargada de controversias en que intervienen países en desarrollo, empresas transnacionales y los países de origen de estas últimas. Las empresas transnacionales y sus países de origen insisten en principios jurídicos derivados del derecho tradicional que hacen hincapié en las leyes y la jurisdicción del país de origen. Los mecanismos internacionales utilizados son, sobre todo, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y el tribunal de arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio. Este último ha introducido recientemente mecanismos para la adaptación de contratos y el suministro de asesoramiento técnico. Existen otros mecanismos de arbitraje internacional, que reposan en centros de arbitraje nacionales y regionales, sobre todo dentro del CAEM para las relaciones CAEM/Oeste. Esta experiencia ha servido en parte como modelos para las propuestas que aquí se presentan.

La insistencia de los inversionistas y de los países industrializados en el arbitraje internacional ha encontrado una firme y creciente resistencia de parte de los países en desarrollo. La renuencia de los países latinoamericanos, basada en la Doctrina Calvo, es compartida ahora por algunos otros países en

desarrollo. Los principios y conceptos jurídicos que reflejan un sesgo sistemático en favor de los intereses de los países exportadores de capital y tecnología tienden a constituir grandes obstáculos para mecanismos mutuamente ventajosos de solución de conflictos. En cambio, el arbitraje podría ser un instrumento eficaz para resolver conflictos de manera menos formalizada, más experta y productora de mayor confianza.

ii) *Tipos de conflictos y requisitos de los nuevos mecanismos para la solución de conflictos*

La cooperación industrial internacional puede dar lugar a conflictos debido a diferencias en la interpretación del contrato de cooperación y a la falta de estipulaciones para imprevistos. La tarea de los mecanismos de solución de conflictos se extiende a la labor de llenar lagunas contractuales.

Ciertos asuntos exigirán conocimientos técnicos especiales, por ejemplo, la determinación de precios aceptables en condiciones de igualdad, cuestiones contables (tales como la determinación de utilidades), el funcionamiento de una planta industrial.

En el caso de supuesto no cumplimiento de las obligaciones de una de las partes, parecen fundamentales la existencia de una comisión cuidadosamente equilibrada y el poder de hacer respetar sus decisiones. Se propone que los contratistas extranjeros ofrezcan garantías de cumplimiento relativamente elevadas, de las que quedarán exonerados por decisión de los propuestos centros de arbitraje nacionales o regionales. Tales garantías constituirían una seguridad importante para los países en desarrollo en lo que respecta al cumplimiento por parte del contratista.

Los conflictos que surgen de un cambio en el equilibrio básico de un acuerdo requieren una adaptación o revisión del contrato. Los acuerdos de cooperación también deberían prever instrumentos para aumentar la estabilidad de las condiciones del acuerdo. En consecuencia, tiene que elaborarse un sistema para estabilizar las condiciones contractuales con sanciones apropiadas, a cambio de compromisos definidos de cumplimiento en lo que respecta al desarrollo. Esto podría significar un congelamiento parcial de las normas pertinentes. Tales cláusulas de congelamiento deberían aceptarse sólo en la medida en que están vinculadas, sobre una base recíproca, a compromisos definidos en cuanto a funcionamiento de la planta. Las garantías de indemnización, que quedarían sin efecto por decisión de los centros de arbitraje nacionales regionales, podían actuar como un incentivo poderoso para el cumplimiento. Dentro del marco de los acuerdos intergubernamentales, los países participantes podrían establecer un marco jurídico para instrumentos de adaptación y de estabilización de contratos de cooperación e inversión ya negociados.

Los instrumentos de solución de conflicto deberían dejar entregado lo más posible a la jurisdicción de los sistemas de decisión de los países en desarrollo, esto es, a los centros de arbitraje nacionales. Cuando el arbitraje nacional completo no es aceptable para las empresas extranjeras, debe considerarse una división entre competencias nacionales e internacionales. De esta manera, las esferas de conflicto pueden repartirse (por ejemplo, cuestiones de tributación para los países en desarrollo, cuestiones de ruptura de acuerdo e indemnización

para una institución no nacional). En este proceso, deben hacerse esfuerzos para aumentar el papel del Tercer Mundo o de las diversas regiones en el arbitraje no nacional.

iii) *Propuestas institucionales para la solución de conflictos*

Se propone un sistema regionalmente descentralizado de solución de conflictos, denominado *Sistema para la solución de conflictos industriales*, en el cual los centros de arbitraje nacionales y regionales propuestos se vinculan a un nivel global para fines de coordinación y supervisión y para la prestación de asistencia técnica.

a) *Centros de arbitraje nacionales*

Para muchos países huéspedes, sólo es aceptable el arbitraje nacional. Deben estimularse los esfuerzos para que tales centros de arbitraje se hagan suficientemente expertos y experimentados, de modo que resulten aceptables para las empresas extranjeras. Cierta número de países y organizaciones de arbitraje ya están proporcionando asistencia técnica para establecer centros de arbitraje nacionales en países en desarrollo, sea mediante asesoramiento de expertos para casos especiales, acuerdos de cooperación, o participación en los respectivos órganos de arbitraje internacionales. Además, se propone asistencia que permita a los centros de arbitraje nacionales tratar conflictos ocasionados por diferencias en la interpretación de reclamaciones contractuales respecto a falta de cumplimiento, adaptación de contrato y cuestiones técnicas.

b) *Centros de arbitraje regionales*

Los centros de arbitraje regionales podrían ser un foro aceptable para todas las partes en un conflicto y, al mismo tiempo, permitir a los países en desarrollo que articulasen sus conceptos. Tales centros podrían estar agregados a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, a fin de darles mayor importancia y distinguirlos de las instituciones existentes. Los centros de arbitraje regionales podrían aplicar las reglas de procedimiento de UNCITRAL, si es necesario en forma modificada. Para que pudieran abordar mejor problemas de la cooperación industrial a largo plazo, los centros de arbitraje regionales deberían contar con los dispositivos siguientes:

- *Un dispositivo para la adaptación de contratos y la eliminación de lagunas contractuales*  
Este dispositivo, de conformidad con reglas de procedimiento establecidas y normas sustantivas, proporcionaría, a pedido de las partes, un servicio de adaptación de contratos y eliminación de lagunas contractuales;
- *Un dispositivo de conocimientos técnicos y comprobación de hechos*  
Este dispositivo aprovecharía los conocimientos técnicos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas y en los países en desarrollo y proporcionaría un servicio para decidir conflictos técnicos y para la comprobación de hechos;
- *Un dispositivo de conciliación*  
A pedido de las partes, se ofrecerían procedimientos, expertos y un marco institucional para la conciliación. Los procedimientos de conciliación

liación producirían recomendaciones confidenciales y no obligatorias para las partes;

— *Un dispositivo de audiencias sumarias*

En los proyectos de cooperación, a menudo es necesario contar con una audiencia sumaria rápida y la decisión respectiva, por ejemplo, para llenar lagunas imprevistas durante la ejecución del proyecto o cuando se hacen efectivas las garantías de cumplimiento y las garantías bancarias condicionadas al respectivo laudo arbitral. En tal caso, un dispositivo de audiencias sumarias podría satisfacer el interés del contratista en una decisión neutral sobre la efectividad de la garantía, dando al mismo tiempo seguridad a los países en desarrollo.

Los mecanismos propuestos tendrían que estar coordinados y vinculados a programas para desarrollar las capacidades de negociación del Tercer Mundo y promover el derecho internacional para el desarrollo industrial. Por esos motivos, parece justificarse un órgano coordinador global.

c) *Centro internacional*

En la cúspide, un centro del sistema global de solución de conflictos industriales estaría encargado de coordinar la asistencia técnica que se prestaría a los centros de arbitraje nacionales y regionales. Además, mediante coordinación, participación en la información y recomendaciones, vincularía el arbitraje con los programas jurídicos a nivel global bajo la responsabilidad de la Comisión propuesta (véase más arriba 6.4.1). Como organización de tipo general, no participaría en el arbitraje mismo, pero apoyaría a los centros de arbitrajes nacionales y regionales con asesoramiento, asistencia, expertos e información. También podría establecer un procedimiento limitado de apelación para aumentar la coordinación de los centros de arbitraje nacionales y regionales y hacerlos más aceptables.

Un sistema global cooperaría estrechamente con la propuesta Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial y estaría vinculado con el programa propuesto para desarrollar la capacidad de negociación del Tercer Mundo. Ofrecería, en conjunto, una variedad de diferentes servicios para la solución de conflictos, que los países utilizarían según y cuando les pareciera apropiado y conveniente.

## **6.5 RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO**

### *Dentro del marco de la interdependencia global*

#### **6.5.1 Mayor utilización de acuerdos intergubernamentales**

Los acuerdos intergubernamentales pueden asumir formas sumamente variadas, que reflejan el grado diferente de intervención estatal. Van desde acuerdos abstractos y generales hasta acuerdos sobre proyectos muy concretos. Los acuerdos al nivel superior de relaciones intergubernamentales expresan

frecuentemente principios generales y son, básicamente, una declaración de la intención de ofrecer un ambiente político favorable a la cooperación. A base de tales disposiciones generales, se conciertan acuerdos relativos a la cooperación en sectores o esferas determinados, enunciando principios y métodos de cooperación y estructuras orgánicas (comisiones mixtas y grupos de trabajo orientados por sectores). Por último, los acuerdos intergubernamentales pueden referirse específicamente a proyectos concretos. En tal caso, o bien se establece un marco institucional para un determinado proyecto en gran escala, o el contrato relativo a un proyecto determinado se incorpora directamente a un acuerdo intergubernamental.

i) *Evaluación de la práctica actual*

a) *Acuerdos de cooperación intergubernamental Este/Oeste*

Los acuerdos intergubernamentales a largo plazo sobre cooperación industrial, técnica y científica desempeñan un papel destacado en las relaciones Este/Oeste y tienen por objeto, básicamente, crear las condiciones previas para una labor práctica que conduzca a una cooperación concreta.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) ha seguido de cerca la evolución de estos acuerdos. Hasta fines de 1977, la CEPE había reunido información sobre 123 acuerdos separados, concertados desde 1974 hasta mediados de 1977, entre «países miembros de la CEPE con sistemas económicos y sociales diferentes». Tales acuerdos se han analizado y consignado en listas detalladas.<sup>6</sup>

Los acuerdos abarcan las seis esferas siguientes:

1) La construcción de nueva instalación industrial que satisfaga intereses económicos comunes, y la ampliación y modernización de empresas industriales existentes.

2) La utilización conjunta de capacidad de producción.

3) El intercambio de know-how, documentación e información técnica, la concesión de patentes y licencias, la aplicación y perfeccionamiento de procesos técnicos, la comunicación de los resultados de investigaciones conjuntas, y la capacitación de personal, incluido el intercambio de especialistas y pasantes, y la organización conjunta de consultas de expertos y conferencias.

4) El establecimiento de empresas conjuntas de producción y comercialización en uno de los países contratantes y (en algunos acuerdos) en terceros países.

5) Coproducción y/o comercialización conjunta en los mercados de los países contratantes o de terceros países.

6) La organización de ferias, exhibiciones y simposios en el territorio de dos Estados contratantes con miras a promover una mejor comprensión recíproca de las oportunidades que se ofrecen para el desarrollo de la cooperación.

<sup>6</sup> Documentos de la CEPE Trade/R.351 de 18 octubre 1977 y Trade/R.334/Rev.2 de 28 agosto 1977.

La supervisión y aplicación mismas de un acuerdo se confían a una *comisión mixta*, la cual zanja diferencias e identifica y estimula esferas de posible cooperación práctica. Las actividades de seguimiento quedan a cargo de grupos de trabajos sectoriales o especiales. Los acuerdos de cooperación Este/Oeste elevan las actividades normales entre empresas del Oeste y del Este al nivel de interés gubernamental, incluso si los Gobiernos del Oeste sostienen que no tienen facultades para obligar a sus empresas a aceptar ningunas obligaciones concretas. Además, los acuerdos intergubernamentales ayudan a crear relaciones directas entre empresas del Este y del Oeste.

Los países en desarrollo también podrían tratar de obtener, mediante acuerdos intergubernamentales, por lo menos las concesiones que obtienen los países socialistas. Sin embargo, se recomienda que los acuerdos intergubernamentales con países del Oeste sean más concretos, esto es, relacionados con proyectos determinados, y busquen una mayor participación gubernamental de lo que ocurre en las relaciones Este/Oeste.

b) *Acuerdos de cooperación intergubernamental Este/Sur*

Los países socialistas utilizan los acuerdos intergubernamentales en mayor escala en su interacción con países en desarrollo.<sup>7</sup> Se establecen proyectos clave mediante la cooperación de sectores estatales de países en desarrollo con estados socialistas, coordinándose en todo lo posible los planes a largo plazo de cada participante. El rasgo característico de tales acuerdos es que los países socialistas asumen obligaciones directas relativas a créditos, entregas de equipo y funcionamiento de plantas. Tales proyectos no están sujetos a reglamentaciones nacionales, sino, sobre todo, a las estipulaciones del tratado internacional correspondiente.

Un asunto importante se refiere a las relaciones entre el acuerdo y el contrato a nivel de empresa/proyecto. El contenido de los contratos de proyecto queda determinado en gran parte por el acuerdo intergubernamental, el cual, por ejemplo, establece los principios para los cálculos de precios así como las fechas de entrega. Los términos contractuales reflejan únicamente las estipulaciones del acuerdo. El no cumplimiento por una de las partes de una obligación de derecho civil en un contrato significa generalmente el no cumplimiento de la obligación del Estado con arreglo al derecho internacional. Este rasgo muestra claramente la diferencia entre los acuerdos intergubernamentales empleados en la interacción Este/Oeste y Oeste/Sur.

Los métodos empleados en las relaciones Este/Sur merecen atención, por cuanto son un paso hacia un conjunto de reglas suficientemente concretas para la cooperación industrial internacional, aunque sea sobre una base bilateral. Las esferas abarcadas podrían ampliarse para que incluyan reglas aplicables a financiación, transporte, transacciones de importación y exportación, contratos sobre plantas llave en mano, solución de conflictos y formación y operaciones de empresas mixtas.

<sup>7</sup> Véanse, entre otras cosas, las monografías preparadas para este estudio por M.M. Boguslavsky y N.L. Platinova, *Legal Aspects of Industrial Co-operation between the Soviet Union and other CMEA Member countries and the Developing Countries*, y W. Seiffert, *Intergovernmental Agreements as a Mechanism to Promote Third World Industrialisation through International Economic Co-operation*.

*c) Acuerdos de cooperación intergubernamentales Oeste/Sur*

En los acuerdos intergubernamentales relativos a inversiones industriales entre países con economía de mercado y países en desarrollo se hace hincapié en la protección de la inversión extranjera. Los países en desarrollo han concertado acuerdos sobre protección de la inversión primordialmente con la esperanza de atraer inversiones. Sin embargo, con frecuencia no se ha presentado la especie de inversión que se esperaba.

Algunos acuerdos intergubernamentales han proporcionado también un marco para la cooperación industrial a nivel de empresa, por ejemplo, facilitando el establecimiento de empresas mixtas. En algunos casos, los países con economía de mercado han concertado acuerdos intergubernamentales que se relacionan directamente con contratos sobre proyectos, y los reglamentan sobre todo en casos en que el propio país en desarrollo se comprometía a proporcionar un suministro asegurado de recursos naturales clave.

El problema por resolver es, pues, el de encontrar métodos y mecanismos que permitan a los Gobiernos de países con economía de mercado aceptar en mayor grado al principio de la corresponsabilidad, manteniendo al mismo tiempo la autonomía operacional básica de las empresas, que es característica de su sistema económico.

*d) Acuerdos de cooperación intergubernamentales Sur/Sur*

Ahí donde los acuerdos de cooperación industrial sirven de instrumento para una industrialización regional planificada, los acuerdos intergubernamentales son un requisito previo para una cooperación efectiva en torno a proyectos industriales. Los diversos intentos en esta esfera y los correspondientes arreglos institucionales pueden clasificarse, a grandes rasgos, según que empleen acuerdos de complementariedad, sistemas de asignación sucesiva, sistemas de asignación simultánea y programación sectorial. La cooperación a nivel de proyecto, sobre todo entre empresas estatales, se ha promovido a menudo bajo la égida de un acuerdo intergubernamental.

A este respecto podría ser útil el desarrollo de modelos de cooperación relativos a proyectos específicos de cooperación bilateral o regional, utilizando la experiencia en materia de cooperación de América Latina, el CAEM y la CEE.

*ii) Mejores formas de acuerdos intergubernamentales para la cooperación industrial internacional*

El análisis parece indicar que son posibles una considerable ampliación y mejora de la práctica actual de acuerdos de cooperación intergubernamentales. Los métodos propuestos tratan de reconocer plenamente el principio de la corresponsabilidad gubernamental y la necesidad de una mayor estabilidad del cuadro jurídico de la cooperación sobre proyectos; reflejan asimismo el papel creciente, aunque cualitativamente diferente, de los Estados en la cooperación industrial internacional.

*a) Acuerdos marco entre Gobiernos para la cooperación industrial*

Los acuerdos marco se refieren a la estructura general de la cooperación. Para países en desarrollo con una economía predominantemente bajo control

estatal, parece justificarse una programación a largo plazo de la cooperación industrial mediante acuerdos marco intergubernamentales, insertándose eficazmente los proyectos diversos en el programa de cooperación. Los acuerdos intergubernamentales deben prever procedimientos e instituciones conjuntas para programación cooperativa, preparación de proyectos, evaluación, ejecución y vigilancia del cumplimiento.

Incluso cuando uno de los países que cooperan no tiene una economía de planificación centralizada, los acuerdos marco pueden ofrecer considerable apoyo para proyectos de cooperación y su funcionamiento al servicio del desarrollo. Igual que en las relaciones Este/Oeste, pueden suministrar un ambiente favorable, con cierta oportunidad, aunque sea limitada, para identificar esferas de cooperación sobre proyectos y establecer contactos para la cooperación. Asimismo, pueden establecerse instituciones conjuntas para acopiar entre sí empresas y proyectos en países en desarrollo.

Un proceso conjunto de selección de las empresas que han de cooperar podría ser un primer paso hacia una mayor corresponsabilidad. Los países en desarrollo poseen escasa información sobre las empresas de países industrializados; éstos por otra parte, cuentan con sistemas complejos de contratación y adquisiciones a nivel gubernamental y poseen un conocimiento considerable sobre capacidades de funcionamiento. Una participación en la información a este respecto podría ayudar grandemente a los países en desarrollo.

La negociación de términos uniformes para las distintas esferas de cooperación industrial es de especial importancia en los acuerdos marco. La existencia de reglas uniformes mutuamente aceptables para la cooperación industrial reduce el número de variables en la negociación y, por ende, el de los costos de ésta, y ayuda a los países en desarrollo a establecer reglas jurídicas especiales apropiadas para una cooperación industrial compleja, reglas que por lo general no existen.

La negociación de tales conjuntos de términos uniformes entre Estados se vería muy facilitada mediante una asistencia apropiada a nivel internacional. La labor que la CEPE ha realizado con éxito podría ciertamente utilizarse en grado considerable. El CAEM ha acumulado una experiencia valiosa en la formulación de reglas uniformes. Podrían formularse términos uniformes sobre: contratos llave en mano, contratos de consultores, empleo de expertos extranjeros, asistencia técnica, transporte, disposiciones sobre retrocompra e indemnización; disposiciones sobre multas y garantías de cumplimiento, solución de conflictos, venta de maquinaria, y obligaciones de reparación y mantenimiento.

b) *Acuerdos intergubernamentales sobre proyectos para cooperación industrial*

Los acuerdos intergubernamentales también podrían perfeccionarse para proyectos de cooperación a nivel de empresa. Tales acuerdos tendrían que ver con determinados proyectos en gran escala o con cierto tipo de proyecto ya individualizado y concretamente previsto en el acuerdo. El problema parece consistir en ampliar el margen de corresponsabilidad de los Gobiernos de países con economía de mercado.

Los acuerdos intergubernamentales sobre proyectos podrían prever:

- Una toma parcial de los riesgos de no cumplimiento de las empresas por los respectivos países de origen de éstas;
- Suministro de financiación y condiciones de acceso al mercado para permitir el funcionamiento adecuado de los arreglos de retrocompra;
- Garantías del Estado huésped respecto a estabilidad de las condiciones de la cooperación industrial;
- Garantías del Estado huésped respecto a suministro de energía y recursos naturales para el Estado de origen;
- Cooperación intergubernamental para controlar a las empresas;
- Compromisos precisos de ambas partes para respetarse sus respectivos intereses vitales a fin de crear un «paquete» que exprese una interdependencia mutuamente beneficiosa (enfoque de reciprocidad).

iii) *Estructura orgánica de la cooperación mediante formas perfeccionadas de acuerdos intergubernamentales*

La estructura orgánica de mejores acuerdos intergubernamentales de cooperación industrial puede reposar hasta cierto punto en la práctica actual. Sería apropiado el sistema de comisiones mixtas, grupos de trabajo sectoriales y grupos de expertos, para la propuesta elaboración de términos uniformes de cooperación, que es conocido por la cooperación Este/Oeste. Para acuerdos intergubernamentales sobre proyectos concretos, los Gobiernos deberían prever el establecimiento de empresas conjuntas para identificar proyectos viables para la cooperación industrial, realizar estudios de viabilidad conjuntos, buscar financiación privada y pública y otras formas de participación, y, llegado el caso, ejecutar los proyectos de cooperación.

iv) *Medidas internacionales para apoyar y promover acuerdos intergubernamentales perfeccionados de cooperación*

Hasta cierto punto, las propuestas sobre métodos perfeccionados de cooperación industrial intergubernamental bilateral son, básicamente, recomendaciones para los Estados. Sin embargo, parecen necesarias medidas multilaterales para promover formas nuevas y mejores y preparar el terreno para negociaciones entre Estados. En primer lugar, ello agrega las necesarias dimensiones multilaterales a los acuerdos bilaterales. Estos últimos, debido a la desigualdad de poder de negociación, se inclinan a menudo en favor de los países industrializados. En segundo lugar, muchos de los asuntos y propuestas son demasiado complejos para ser negociados sólo sobre una base bilateral. En consecuencia, soluciones multilaterales tales como acuerdos modelo, términos modelo, manuales de negociación y recomendaciones para convenciones multilaterales tipo marco podrían servir de pauta para los Gobiernos negociadores.

En consecuencia, se propone poner en marcha un proceso para elaborar:

- Acuerdos modelo, pautas de negociación y manuales para acuerdos intergubernamentales tipo marco y relativos a proyectos;
- Términos uniformes para las respectivas esferas de cooperación industrial, utilizando la labor ya realizada (por la ONUDI, la CEE, el

CAEM, la CEPE, así como las reglas de los órganos de integración regional de países en desarrollo, por ejemplo, el Pacto Andino).

Tales instrumentos deben ser elaborados por grupos de expertos bajo la orientación de la propuesta Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial. Podrían ser publicados, finalmente, como una recomendación de la Comisión e incorporarse en una convención multilateral.

### **6.5.2 Movilización del potencial de empresas medianas y otras no transnacionales**

En el contexto de la asistencia a países en desarrollo para la negociación, las empresas pequeñas y medianas ofrecen una solución distinta de las empresas transnacionales, pero existen barreras entre posibles copartícipes de países en desarrollo y países industrializados que sólo podrán superarse con asistencia especial durante la negociación, ejecución y fase operacional de un proyecto.

La actual estructura de cooperación industrial internacional favorece a las empresas transnacionales en detrimento de las empresas más pequeñas, sobre todo las de países en desarrollo. Estas figuran en la cooperación industrial Norte/Sur o Sur/Sur sobre todo como proveedores dependientes para las empresas transnacionales. Sin embargo, las empresas no transnacionales parecen poseer posibilidades de contribuir a la industrialización del Tercer Mundo: las empresas más pequeñas producen con frecuencia de manera más eficiente y a costos competitivos para mercados relativamente pequeños. Las tecnologías utilizadas requieren menos capital y emplean más mano de obra; el proceso de producción y comercialización presenta menos complejidad de organización y requiere menos aptitudes de gestión. A diferencia de las transnacionales, las empresas más pequeñas no crean el problema de un gran poder económico y político dirigido mediante un proceso de decisión global no nacional. Sin embargo, las ventajas quedan contrapesadas por obstáculos considerables a la participación de empresas no transnacionales en la cooperación industrial. Las grandes transnacionales tienen mayor experiencia en capacidades de gestión. Las empresas medianas están mucho más expuestas a los riesgos políticos y económicos de la cooperación industrial en países en desarrollo. Carecen de la «red de seguridad» de las empresas transnacionales y no pueden diseminar los riesgos de fracaso. Asimismo, la red de reglamentaciones de los países en desarrollo sobre inversión y comercio se orienta a menudo a controlar a las empresas transnacionales y, por consiguiente, se hace insuperable para las no transnacionales, que no poseen suficiente capacidad para hacer frente a los obstáculos que representan esas reglamentaciones.

Esta situación constituye un problema que debe resolverse en interés tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados: los países en desarrollo, como Estados de origen de empresas que no son transnacionales, encuentran dificultades para explotar su potencial de participación en una nueva división internacional del trabajo y para aumentar su potencial de exportación y de obtención de divisas. Los países en desarrollo, como Estados huéspedes, podrían esperar que una diversificación de los participantes en la cooperación

industrial aportase una considerable contribución a sus objetivos de desarrollo (por ejemplo, transferencia y generación de tecnología apropiada) y aumentase su poder de negociación al reducir su dependencia de unas cuantas poderosas empresas transnacionales. Un programa para promover la cooperación industrial con empresas que no sean transnacionales es también un instrumento de la autosuficiencia colectiva Sur/Sur. Por consiguiente, un programa para promover la función de las empresas no transnacionales representaría una combinación de intereses mutuos de Estados de origen y Estados huéspedes, así como de países en desarrollo y países industrializados. Se orientaría a proporcionar condiciones preferenciales para empresas no transnacionales a fin de compensar las desventajas competitivas existentes.<sup>8</sup>

i) *Programas actuales*

La Sociedad Alemana de Desarrollo (DEG) promueve la inversión participatoria de empresas (sobre todo medianas) de la República Federal de Alemania en países en desarrollo, mediante inversión en el capital o préstamos de cuasi capital, servicios de asesoramiento para planificación y ejecución de proyectos, acoplamiento de participantes alemanes y países en desarrollo, y datos sobre inversión en determinados países en desarrollo.

El programa de cooperación industrial de la *Convención de Lomé* apunta específicamente a la participación en firmas pequeñas y medianas, aun cuando se da importancia primordial a tales firmas de los países en desarrollo participantes. Sin embargo, este programa está limitado al suministro de información, financiación y promoción. El Banco Mundial apoya las actividades de empresas pequeñas y medianas de los países en desarrollo, sobre todo mediante préstamos y garantías, un programa ampliado de participación en el capital, un programa de arrendamientos para instalación de equipo, y la formación de un cuerpo de asesores industriales. Este programa se orienta al desarrollo de la industria pequeña y mediana en países en desarrollo, pero no a la participación de tales firmas en la cooperación industrial internacional. La ONUDI tiene experiencia en la promoción de la cooperación industrial y la inversión de empresas pequeñas y medianas, en el contexto de sus oficinas de promoción de las inversiones industriales, establecidas en varios países industrializados, las cuales procuran sobre todo la promoción de la industrialización en pequeña y mediana escala en países en desarrollo y no tanto al fomento de la cooperación industrial a través de fronteras nacionales, sobre todo en el contexto Sur/Sur.

Todos estos programas indican que la promoción, acoplamiento, servicios de asesoramiento e información estratégica para la cooperación entre industrias medianas son necesarios a fin de proporcionar conocimientos y experiencia semejantes a los que existen en los sistemas de información de las empresas transnacionales.

<sup>8</sup> Véase L. Hoffmann y H. Sanders, *Industrial Co-operation in the Field of Small-Scale Foreign Direct Investment in Low Income Developing Countries*, monografía preparada para este estudio, Viena, marzo 1979.

## ii) *Cooperación industrial tripartita con empresas no transnacionales*

Las actividades de una organización tripartita integrada por el país de origen, el país huésped y un organismo internacional deberán concentrarse en la reducción de riesgos. Para el país huésped, esta tarea supone la reducción de los riesgos de incumplimiento y falta de fiabilidad; en el caso del país de origen, éste deberá establecer un conjunto de medidas de política para reducir los riesgos políticos y económicos inherentes a la cooperación con países en desarrollo.

Un programa encaminado a facilitar y promover la cooperación con empresas no transnacionales cumpliría inicialmente una función de coordinación, es decir, de identificación de proyectos viables y copartícipes idóneos y establecimiento de los contactos pertinentes. El programa tendría que suministrar información y prestar servicios de asesoramiento a los copartícipes del país de origen y del país huésped y concentrarse en el examen de las opciones de financiación y de los aspectos jurídico, económico y técnico de los proyectos de cooperación, así como en los estudios de (pre)viabilidad y el análisis de la ejecución de proyectos. La ONUDI, entre otras organizaciones, se ocupa ya del cumplimiento de estas funciones. Se debería elaborar un modelo tripartito de cooperación industrial en la que participarían:

### a) *El país huésped*

El país huésped deberá especificar sus prioridades de desarrollo previamente a la identificación de proyectos adecuados; establecer una cartera de proyectos; crear instituciones que supervisen los contactos y las actividades de cooperación con las empresas participantes; fijar en detalle las condiciones de transferencia y repatriación de capital, importación de materias primas y bienes de capital, exportación de productos, y aprovechamiento de capital nacional y recursos naturales del país; y proporcionar garantías respecto de la estabilidad de las condiciones contractuales.

### b) *Un organismo internacional*

El organismo internacional deberá buscar financiación para los proyectos de cooperación que hayan sido aprobados por las tres partes, cooperar en la selección de inversionistas y estar dispuesto a respaldar la credibilidad de las garantías de cumplimiento concedidas al país huésped por el país de origen del inversionista. De esta manera, se reducirían los obstáculos que se oponen a la cooperación con empresas no transnacionales que surgen cuando el país huésped advierte los riesgos posibles. El organismo internacional podría asumir las funciones propuestas más adelante para los países de origen en caso de que en la cooperación industrial participasen empresas de otros países en desarrollo.

### c) *El país de origen*

Los países de origen deberán establecer un órgano nacional de cooperación industrial que se encargaría de la aplicación del conjunto de medidas de política propuestas y de las actividades de información y promoción necesarias y participaría en la evaluación conjunta de propuestas de proyecto con el organismo internacional y los Estados huéspedes. El país de origen concedería ante todo una garantía de cumplimiento al organismo internacional con respecto a los proyectos de cooperación de sus empresas que hayan sido aprobados y

ofrecería además a los inversionistas una garantía general de una tasa mínima determinada de utilidades, que estaría vinculada a las obligaciones contraídas por las empresas; mediante un procedimiento contable, se deberá verificar la existencia de incentivos de cumplimiento adecuados no obstante la tasa mínima de utilidades garantizada. Este sistema de garantías reduciría los riesgos con que se enfrenta la empresa no transnacional en las actividades de cooperación industrial y, mediante él, el país de origen entraría a participar en el proceso de cooperación industrial (corresponsabilidad), aunque las empresas privadas conservarían su autonomía operacional.

Básicamente, mediante el conjunto de políticas propuesto se pretende hacer participar a los países de origen, los países huéspedes y las empresas involucradas en un proyecto de cooperación en el que el organismo internacional haría las veces de mediador. El organismo internacional deberá disponer de un fondo especial para respaldar las garantías asumidas en materia de cooperación por empresas no transnacionales de los países en desarrollo.

## **6.6 SUGERENCIAS ADICIONALES**

### *Relacionadas con la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo*

#### **6.6.1 Armonización del contexto legal y estatuto de empresas**

Las inversiones provenientes de otros países en desarrollo podrían estimular una modalidad de desarrollo industrial más acorde con las condiciones y necesidades del país en desarrollo que recibe la inversión; sin embargo, dadas las condiciones existentes, las empresas de los países en desarrollo están sometidas a una desventaja considerable frente a las empresas transnacionales de los países industrializados. Por consiguiente, se debe promover la creación de mecanismos para fomentar la cooperación industrial Sur/Sur mediante tratamiento preferencial.

La cooperación industrial entre países en desarrollo ha tropezado con graves obstáculos. Uno de ellos ha sido la gran dificultad que han tenido las empresas de países en desarrollo para desenvolverse en el respectivo país huésped en un contexto legal complicado, diferente, y a menudo discriminatorio. Las reglamentaciones sobre inversiones están concebidas con frecuencia para controlar a las poderosas empresas transnacionales, aunque en la práctica han tenido un efecto menos negativo en estas empresas que en las empresas regionales de países en desarrollo. Por tanto, los mecanismos destinados a resolver estos problemas deberán tener como principio rector el concepto de tratamiento privilegiado a las actividades de cooperación industrial entre países en desarrollo a fin de compensar las ventajas competitivas de que disfrutaban las empresas transnacionales.

La experiencia adquirida en la esfera de la integración regional (CEE, CAEM) ha demostrado que *la armonización de las disposiciones legales* ha sido un componente fundamental de la cooperación y la integración regionales. Además de proporcionar un marco jurídico uniforme para la cooperación industrial regional, los instrumentos legales pertinentes deberán estar concebidos para eliminar los obstáculos a la integración industrial, tales como diversas formas de prácticas restrictivas. En consecuencia, conjuntamente con las secretarías de los programas regionales existentes que han tenido éxito, se deberá promover aun más la armonización de las disposiciones legales, principalmente sobre una base regional en el marco de la coordinación global. Esto se puede lograr mediante códigos tipo, directrices y consultas y negociaciones apropiadas. Se propone que se escojan las siguientes esferas como objeto de armonización: reglamentaciones y procedimientos sobre inversiones extranjeras; tributación e incentivos; protección del medio ambiente; protección del consumidor; normas que rigen la venta internacional de productos y las que se aplican en instalaciones industriales; derecho de empresas. Este último punto merece particular atención ya que la diversidad de leyes y reglamentaciones sobre empresas y la variedad de requisitos diferentes en cada país huésped (en materia de constitución de sociedades; divulgación de información; obligaciones; inscripción; organizaciones de empresas; protección de las minorías) constituyen un obstáculo considerable a la cooperación internacional entre países en desarrollo. La armonización se deberá lograr gradualmente mediante estatutos globales y regionales tipo sobre empresas, y, más adelante, mediante convenios regionales multilaterales en virtud de los cuales se establezcan códigos uniformes sobre empresas. Los países de la ASEAN y del Pacto Andino han tomado ya medidas para armonizar sus estatutos de empresas y el éxito que pudieran alcanzar se estudiaría con especial interés.

*Estatuto internacional de empresas para las empresas mixtas industriales regionales*

Otro mecanismo para facilitar la cooperación industrial Sur/Sur sería la *elaboración de un estatuto internacional para las empresas mixtas industriales de carácter regional*. En el Plan de Acción de Lima se pedía expresamente la creación de empresas regionales o interregionales. Ahora bien, la promoción de empresas multinacionales del Tercer Mundo requiere la creación del correspondiente marco jurídico adecuado, por lo cual se recomienda que, basándose en experiencias similares (por ejemplo, Societas Europaea, las organizaciones económicas internacionales del CAEM, las empresas multinacionales del Pacto Andino), se prepare un estatuto internacional/regional de empresas mixtas regionales. En virtud del estatuto se conferirán a la respectiva empresa mixta prerrogativas universales de reconocimiento e inscripción y privilegios especiales en cuanto a tratamiento impositivo, incentivos de inversión, condiciones arancelarias y tipos de cambio. Para acogerse al estatuto se podría también poner como condición el cumplimiento de requisitos bien definidos en materia de desarrollo.

## 6.6.2 Otros mecanismos para incrementar la cooperación Sur/Sur

La mayoría de los mecanismos propuestos para mejorar las condiciones en que se efectúan las inversiones Norte/Sur están estructurados de tal forma que se pueden aprovechar también para facilitar las inversiones Sur/Sur y algunos de ellos podrían adaptarse concretamente a este tipo de inversiones. La función de estos mecanismos consistiría, pues, en suministrar procedimientos de organización e instrumentos modelo para promover las inversiones Sur/Sur. Cabría destacar en particular la función de un *plan regional de seguro de inversiones industriales* y un *plan regional de garantías a las inversiones industriales*, así como un posible *plan de seguro contra los riesgos de ampliación de las obligaciones contractuales*, cuyos detalles se examinan más adelante. Asimismo, *el programa de integración de empresas pequeñas y medianas en los programas de los países en desarrollo* se puede adaptar para promover y facilitar las inversiones de empresas pequeñas y medianas de otros países en desarrollo y reducir los riesgos conexos. Se tiene asimismo el propósito de abrir canales de inversiones privilegiadas sobre una base Sur/Sur.

### *Sugerencias en el marco de la interdependencia global*

## 6.6.3 Programa de ayuda internacional en materia de negociaciones y negociación colectiva de los países en desarrollo

Es necesario fortalecer la posición negociadora de los países en desarrollo frente a sus principales contrapartes de los países industrializados en actividades de cooperación, comprendidas las empresas transnacionales. La falta de coordinación debilita gravemente la posición de los países en desarrollo, por lo cual es particularmente necesario establecer un amplio *programa internacional de apoyo al Tercer Mundo en materia de negociación*.

En la actualidad, se prestan diversas formas de ayuda en cuestiones de negociación. En la ONUDI se hace particular hincapié en la ayuda a nivel microeconómico para la identificación de proyectos de inversión, la preparación de estudios de (pre)viabilidad, la ejecución de proyectos y actividades complementarias, así como en la prestación de servicios de asistencia técnica y la redacción de contratos modelo, como se ha intentado en el marco de las consultas de la ONUDI sobre la industria de los fertilizantes. Además, la ONUDI ha creado el Banco de Información Industrial y Tecnológica (BIIT) y el Sistema de Intercambio de Información Técnica (SIIT) que contribuyen a fortalecer la base de negociación de los países en desarrollo. El Centro de Empresas Transnacionales, de las Naciones Unidas, presta actualmente servicios de asesoramiento y está creando un sistema de información sobre empresas transnacionales, mientras que la OMPI ha publicado una guía de acuerdos de licencia. La ayuda que actualmente se presta a los países en desarrollo está orientada a la transferencia Norte/Sur de conceptos e instrumentos de negociación. Mediante estos instrumentos crean relaciones comerciales entre países industrializados favoreciendo sistemáticamente las modalidades de comporta-

miento económico de estos países, por lo cual no resultan siempre adecuados a las necesidades concretas de los países en desarrollo. Por consiguiente, el objetivo primordial del programa propuesto de apoyo al Tercer Mundo en materia de negociación sería establecer un procedimiento de comunicación entre países en desarrollo con miras a establecer conceptos e instrumentos apropiados de negociación que pudieran utilizarse para la adquisición de tecnología y financiación.

Para lograr este resultado, la cooperación deberá comenzar con el intercambio de información e ir avanzando progresivamente hacia una posición común de negociación. Uno de los muchos enfoques del proceso de desarrollo de técnicas de negociación adecuadas sería el mejoramiento de las condiciones de contratación industrial. Se debería establecer un marco internacional de intercambio permanente de información y de evaluación y consulta entre empresas de países en desarrollo con miras a obtener mejores condiciones que no sólo reflejaran el estado actual de las técnicas de negociación sino que representaran también un esfuerzo por idear soluciones innovadoras. Como instrumento de un proceso permanente de aprendizaje, este marco ayudaría a los países en desarrollo a formular sus respectivas posiciones negociadoras. A la larga, se podrían elaborar *contratos modelo* para las diversas modalidades de cooperación industrial (por ejemplo, proyectos llave en mano, arreglos de compensación y retrocompra, coproducción, empresas mixtas, contratos de inversiones) que se determinarían concretamente para los distintos sectores (por ejemplo, fertilizantes, productos petroquímicos, elaboración de minerales), mediante los que se establecerían normas aceptadas de cooperación industrial internacional. Estas normas relativas a los diversos tipos de cooperación industrial (como se ha hecho ya en las actividades de intercambio industrial entre países del CAEM) tendrían inicialmente el carácter de recomendaciones voluntarias para convertirse más adelante en un sistema obligatorio de disposiciones legales sobre desarrollo industrial aplicables a la interacción industrial transnacional.

Los contratos modelo tendrían que complementarse con *manuals y directrices de negociación* a fin de suministrar información actualizada sobre criterios y prácticas contractuales que permitan a los países en desarrollo evaluar otros enfoques de contratación respecto de las cuestiones sometidas a negociación. La preparación de contratos modelo y manuales de negociación deberá estar vinculada al programa de promoción del derecho internacional para el desarrollo industrial. La propuesta Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial deberá participar activamente en la preparación de manuales y directrices de negociación, contribuyendo así al fortalecimiento de la posición negociadora de los países en desarrollo.

#### **6.6.4 Métodos para mejorar los sistemas de seguro de las inversiones contra riesgos políticos**

El plan que se sugiere aquí constaría de dos partes: la primera consistiría en planes regionales de seguro de inversiones para proteger a los inversionistas

contra los riesgos corrientes de carácter político a que están expuestas sus inversiones. La otra parte consistiría en un foro de intercambio de opiniones y armonización de las condiciones de aseguramiento tanto de los planes regionales de seguro como de los planes nacionales ya existentes. Las peticiones e intereses de los países en desarrollo pueden formularse más eficazmente en un sistema en el que participasen instituciones del Sur y del Norte.

i) *Planes regionales de seguro de las inversiones industriales*

Los planes regionales de seguro de las inversiones industriales se conformarían al acertado modelo de la Corporación Panárabe de Garantía de las Inversiones, en la medida en que sea aplicable a las demás regiones. Mediante los planes regionales de seguro se asegurarían las inversiones, comprendidos los préstamos a largo plazo, de países participantes de la región, y, según procediera, también de otros países. Los riesgos cubiertos serían los riesgos habituales de carácter «político» a que están expuestas las inversiones, es decir, guerra, disturbios internos y expropiación. Los países participantes contribuirían de acuerdo con sus necesidades de financiación y el número de proyectos de inversión.

Gracias a la regionalización de los planes de seguro de las inversiones industriales se establecería una diferencia entre éstos y los antiguos seguros de inversiones multilaterales como el de la International Investment Insurance Agency. Los planes propuestos tendrían dos ventajas mutuamente relacionadas: en primer lugar, se estimularían las inversiones interregionales y, en segundo lugar, en general, se podría prestar apoyo más eficazmente a las inversiones Sur/Sur. Para coadyuvar a estos objetivos más cabalmente, los planes regionales de seguros de las inversiones industriales trabajarían conjuntamente con las entidades de promoción de inversiones, movilizándolo el potencial de inversiones extranjeras entre los inversionistas de países miembros.

ii) *Sistema de seguro de inversiones*

Los planes regionales de seguro de las inversiones industriales y los actuales planes nacionales de seguro de inversiones de los países industrializados se podrían agrupar en un *sistema de seguro de inversiones* cuya finalidad deberá ser evitar la duplicación o las anomalías debidas a las diferencias en las condiciones de seguro. Además, el sistema de seguro de inversiones permitiría realizar un análisis más profundo de las necesidades e intereses de los países en desarrollo en materia de seguros. Mediante la creación de un foro para los planes regionales y nacionales de seguros, los países en desarrollo podrían ejercer mayor influencia en las condiciones de seguro que se habrían de aplicar a las inversiones en países en desarrollo. En virtud del sistema de seguro de inversiones se formularían recomendaciones sobre cuestiones técnicas aplicables a los planes de seguro de los países miembros. Asimismo, se podría proponer un contrato modelo de seguro en el que se procurarían incorporar los intereses de inversionistas y países en desarrollo por igual. Siguiendo esta línea de acción, gracias al sistema de seguro de inversiones se podrían evitar escollos que han hecho que fracasasen otras propuestas de seguros multilaterales de inversiones. A corto plazo, el sistema no afectaría materialmente las actividades de los

programas de seguros de inversiones que ya existen, aunque gradualmente podrían aumentar entre los miembros del sistema la presión para introducir modificaciones en tales programas.

#### **6.6.5 Garantías regionales para la financiación de proyectos de inversiones**

Es posible que se identifiquen algunos proyectos de inversiones industriales que tendrían un efecto positivo en el desarrollo pero que, por diversos motivos, tal vez no sean financieramente viables de acuerdo con los criterios convencionales. No obstante, éstos proyectos podrían ser financiados por inversionistas externos a condición de que se les pudiera ofrecer una garantía razonable contra riesgos comerciales y de intercambio. Aunque los distintos países tal vez no dispongan de la capacidad financiera para crear los programas de garantía necesarios, es posible lograrlo mediante la cooperación regional.

Una programa de garantías<sup>9</sup> podría estar a cargo de una organización cuyos miembros serían:

- Un grupo de gobiernos de países en desarrollo que cumplieran la función de patrocinadores de los proyectos y ofrecieran conjuntamente las garantías necesarias;
- Los fabricantes, cuya tarea sería presentar proyectos posibles y evaluar las probabilidades de resultados técnicos satisfactorios de los proyectos propuestos;
- Los bancos de desarrollo encargados de obtener la financiación para los proyectos.

Mediante un cuidadoso examen realizado por esta organización, se deberán escoger los proyectos cuyo efecto positivo sobre el desarrollo sea indudable, aunque los riesgos que conllevan impiden que se puedan financiar a través de los canales normales. Sin embargo, los riesgos deberán ser relativamente reducidos y cuidadosamente controlados. En tales casos, los gobiernos miembros podrían adelantar una garantía sobre los fondos invertidos. Cabe esperar que esta actividad pueda traducirse en la realización de inversiones, en particular por parte de empresas extranjeras pequeñas y medianas, principalmente de otros países en desarrollo.

Los costos de funcionamiento se podrían sufragar mediante el cobro de derechos por las garantías prestadas. Sin embargo, estos derechos sólo deberán cubrir los gastos generales de funcionamiento del sistema, mientras que el costo de la garantía solicitada tendría que ser sufragado por los gobiernos miembros que extiendan la garantía.

Se sugiere que se investiguen más a fondo las necesidades y posibilidades de planes regionales de garantías de este tipo.

---

<sup>9</sup> Véase A. Stockmayer, *Funding Support for «Selective Access» Policies: A System of Mechanisms to Promote Investment Without Dependence*, monografía preparada para este estudio, Viena, junio 1979.

### 6.6.6 Ampliación de las garantías de rendimiento industrial y seguros correspondientes

En el contexto de las políticas de industrialización acelerada, varios países en desarrollo han optado por conceder prioridad a la adquisición global de complejos industriales completos. En estos casos, la protección que requieren los países en desarrollo contra las deficiencias de rendimiento es considerablemente mayor que la que se puede obtener mediante instrumentos legales aplicables a transacciones comerciales entre países industrializados. Por consiguiente, se deberán crear nuevos mecanismos para garantizar el rendimiento previsto de las plantas; más aún, debido a las considerables repercusiones del rendimiento industrial insuficiente en la economía de los países en desarrollo, se deberá idear una modalidad de protección contra los «perjuicios ocasionados al desarrollo».

Una manera de asegurar el rendimiento parece ser *la ampliación del contrato llave en mano* mediante un sistema de obligaciones en virtud del cual el contratista extranjero garantiza la calidad y la cantidad de la producción, conviene en ajustarse a ciertas normas sobre materias primas y consumo de energía y, llegado el caso, acepta también la responsabilidad por la comercialización y la competitividad de la producción de la planta durante un período prolongado. Estas garantías cubrirían también el funcionamiento de la planta con personal nacional capacitado por el contratista extranjero. Mediante este *enfoque de «producto en mano»*<sup>10</sup> se evitan al parecer algunos de los problemas con que se tropieza en los contratos llave en mano, puesto que se compromete al contratista extranjero en un grado considerablemente mayor en los esfuerzos de los países en desarrollo por industrializarse mediante la compra global de complejos industriales y de las aptitudes técnicas correspondientes.

Sin embargo, este enfoque tiende a perpetuar la dependencia de los países en desarrollo del sistema industrial extranjero y no estimula la autosuficiencia mediante el aprendizaje. Puede también estar en contradicción con las políticas de aumento del contenido nacional de la producción y de creación y utilización de tecnologías «apropiadas» de gran densidad de mano de obra. Esta modalidad resulta también más costosa que el contrato llave en mano corriente. No obstante, en situaciones en que las políticas de industrialización particularmente acelerada requieren el empleo de tecnología y equipo adquiridos en forma global y en las que el rendimiento preciso es fundamental para el funcionamiento del sistema industrial del país en desarrollo de que se trate, puede resultar útil la aplicación y perfeccionamiento ulterior del enfoque de producto en mano. Sería preciso desarrollar un sistema contractual para lograr un nivel suficiente de rendimiento industrial y transferencia eficaz de tecnología y aptitudes técnicas de los proyectos llave en mano.

En las inversiones directas tradicionales, el inversionista asume exclusivamente los riesgos y el control, mientras que en el tipo de semiinversiones de

<sup>10</sup> Véase N. Benchikh, *Les relations entre les entreprises transnationales et les pays sous-développés: contrat «produit-en-main» et arbitrage*, monografías preparadas para este estudio, Argelia, junio 1979.

cooperación industrial que se está desarrollando ambos copartícipes asumen parte del riesgo. La empresa extranjera lo hace mediante garantías vinculadas a los riesgos y de otras obligaciones de cumplimiento y la empresa del país huésped mediante su propia obligación contractual y la aceptación de las repercusiones del rendimiento insatisfactorio. Este sistema contractual debe contener los elementos siguientes:

- La extensión de las garantías a factores sobre los cuales cabe prever razonablemente que el contratista ejercerá el control, por ejemplo, calidad y cantidad de la producción, consumo de energía y materias primas, competitividad de la producción y costos de mantenimiento y reparación. Las garantías deben prorrogarse más allá del breve período de demostración y basarse en el rendimiento de la planta cuando está ya a cargo del personal nacional, con lo cual la obligación de impartir capacitación adquiere mucha importancia. El contratista deberá controlar las operaciones para que pueda garantizar los resultados. El alcance de las garantías y la cuantía de las sanciones deberá disminuir paralelamente a la supresión progresiva del control de las operaciones por el contratista;
- Un sistema de incentivos de rendimiento, en virtud del cual se establezca una comunidad de intereses en el rendimiento industrial de las plantas entregadas, y de planes de retrocompra para el pago, y remuneración y pagos de acuerdo con el rendimiento de la planta;
- Instrumentos de organización y procedimiento para la coordinación entre las partes, comprendidos mecanismos flexibles de gestión conjunta para armonizar los intereses de control de los países en desarrollo y los requisitos de control sobre la ejecución del contrato. Mediante estos mecanismos se deberá proporcionar un marco para la adaptación de contratos a largo plazo. En el sistema propuesto de gestión conjunta e incentivos de rendimiento se incorporan elementos que guardan relación con los contratos y con las empresas.

La aplicación eficaz de los planes de ampliación de las garantías de rendimiento del tipo examinado anteriormente dependería en gran medida de la posibilidad de llegar a un acuerdo previo sobre la evaluación de perjuicios atribuibles al rendimiento inadecuado y de la capacidad de los contratistas para asegurar este riesgo a un costo razonable.

Por consiguiente, se sugiere que *se examine la necesidad de establecer un plan especial de seguro relativo a la ampliación de las obligaciones de rendimiento y que se estudien las posibilidades en esta esfera.*<sup>11</sup>

La cuestión fundamental en lo que respecta a un plan de seguro de este tipo consiste en saber si se pueden estimar y calcular previamente los riesgos pertinentes. Resulta imposible calcular el perjuicio total que ocasiona al proceso de desarrollo el rendimiento inadecuado de un proyecto concreto, pero las partes contratantes podrían convenir por adelantado en una suma aproximada, que quizá podría expresarse como fracción o múltiplo del valor del contrato. Si esto es factible, los riesgos de que se trate pueden asegurarse a través de la red

<sup>11</sup> Véase, A. Stockmayer, *op. cit.* págs. 26-30.

normal de compañías de seguros. Sin embargo, cuando resulte imposible o demasiado costoso, tal vez haya una justificación para establecer un nuevo plan, a condición de que se puedan encontrar métodos de reducir los costos de las primas. Posiblemente esto se podría lograr mediante la realización de actividades a escala mundial y la amplia dispersión de los riesgos en un sistema común.

Se sugiere que se emprendan investigaciones para determinar 1) la necesidad y las posibilidades de calcular los perjuicios resultantes para el desarrollo del rendimiento inadecuado de los proyectos; y 2) la necesidad y las posibilidades de asegurar estas obligaciones ampliadas respecto de tales perjuicios.

#### **6.6.7 Instrumentos para combinar la estabilidad y el rendimiento**

La estabilidad del régimen legal de inversiones extranjeras constituye un motivo de gran preocupación para los inversionistas del Norte; en cambio, para los países en desarrollo reviste enorme interés la cuestión del rendimiento adecuado, y orientado hacia el desarrollo, de los complejos industriales adquiridos y de las inversiones extranjeras tradicionales. Es natural, por tanto, que se busquen las posibilidades de combinar en un instrumento conjunto *quid-pro-quo* los mecanismos establecidos para atender a estas dos necesidades. Los países industrializados cuentan actualmente con muchos planes de seguro de inversiones en funcionamiento. Los nuevos préstamos para inversiones y los contratos sobre utilidades y servicios se pueden asegurar contra riesgos políticos (OPIC, Hermes, ECGD); sin embargo, mediante un servicio multilateral de seguro contra riesgos, patrocinado por organizaciones internacionales, se podrían poner de relieve que la estabilidad de las inversiones concierne tanto a los países del Sur como a los del Norte.

Las mismas consideraciones se aplican a las condiciones de cumplimiento. En las condiciones de cumplimiento que ofrecen los países socialistas, el Estado asume directamente la responsabilidad a través de un acuerdo de cooperación intergubernamental. Los gobiernos de los países con economía de mercado han asumido también a veces de *jure* o de *facto*, la responsabilidad parcial o total por incumplimiento de contratos ejecutados en virtud de un acuerdo base intergubernamental. Por consiguiente, *se sugiere la institucionalización del enfoque quid-pro-quo mediante instrumentos intergubernamentales*. Los sistemas de seguro de las inversiones y de cumplimiento de contratos examinados anteriormente constituyen en sí arreglos conjuntos del tipo *quid-pro-quo*, aunque los tipos necesarios de seguro podrían suministrarse también mediante acuerdos intergubernamentales, en particular sobre una base multilateral.

#### **6.6.8 Armonización de incentivos de inversión**

Uno de los principales instrumentos mediante los que los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo procuran influir en el volumen, la modalidad y la orientación de las inversiones extranjeras, es la política fiscal,

en particular la política impositiva. De particular interés es la vinculación entre los incentivos fiscales que ofrecen los países huéspedes y el rendimiento de las inversiones extranjeras en cuanto concierne al desarrollo. Aunque los incentivos se utilizan ampliamente para atraer inversiones extranjeras, es cuestionable el hecho de que tengan alguna influencia en la decisión que toma el inversionista de efectuar inversiones en el extranjero. Con frecuencia, los países en desarrollo compiten entre sí y en gran medida los incentivos se neutralizan mutuamente. Los incentivos se utilizan principalmente para atraer inversiones, pero no, como debería ser, para encauzar las actividades de inversión extranjera de acuerdo con el plan nacional de desarrollo industrial. El problema consiste, por tanto, en cómo reducir los costos que suponen los incentivos fiscales para los países en desarrollo, haciendo al mismo tiempo que estos incentivos sean más eficaces para lograr un mejor rendimiento de las inversiones extranjeras. *Las rondas regionales de negociación sobre armonización de incentivos de inversión* cumplirían dos finalidades. En primer lugar, se pueden realizar debates e intercambios de información sobre las modalidades y efectos de los incentivos concedidos a los inversionistas. En segundo lugar, tras haber evaluado cuidadosamente las medidas adoptadas a este respecto, es posible localizar los casos de duplicación de incentivos o de contraposición entre ellos. Mediante la armonización progresiva de los planes nacionales existentes se podrían establecer normas comunes sustantivas y de procedimiento en materia de incentivos.

A nivel internacional, los países desarrollados y los países en desarrollo podrían discutir las modalidades de incentivos de inversión y examinar conjuntamente cuestiones relacionadas con las zonas de elaboración para la exportación, las medidas para velar por que se conceda un tratamiento más equitativo a las inversiones extranjeras, y las transacciones relacionadas con las inversiones.

# Capítulo 7. Corrientes internacionales de tecnología

## GRANDES PROPUESTAS DE ACCION

	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Propuesta núm. 5: Instituto Internacional de Tecnología Industrial	7.4.1	219
Propuesta núm. 6: Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología	7.4.2	222
Propuesta núm. 7: Centro Internacional de Examen de Patentes	7.4.3	226

## RECOMENDACION RELATIVA A PROGRAMAS DE APOYO

Recomendación núm. 7: Reubicación de la investigación y desarrollo industriales	7.5.1	229
---	-------	-----

### 7.1 INTRODUCCIÓN

La función de la tecnología en el desarrollo económico y social del Tercer Mundo ha sido objeto de numerosos debates, durante el pasado decenio, en el seno de las organizaciones internacionales.<sup>1</sup> La creación de una capacidad tecnológica autóctona y de una adecuada capacidad autóctona para asimilar y transformar las tecnologías importadas figura en primer plano en los debates y los trabajos de las organizaciones internacionales. Organizaciones tales como el Banco Mundial, la OIT, la UNCTAD y la ONUDI han contribuido a la ejecución de proyectos en diferentes países a través del Programa de Servicios de Asesoramiento Tecnológico. Asimismo, se ha prestado especial atención al desarrollo de programas que permitan a los países en desarrollo transformar las tecnologías importadas a tenor de sus necesidades.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase *Naciones Unidas: Plan de acción mundial para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo*, 1971. Véanse también las resoluciones 3362 (S-VII) y 3517 (XXX) de la Asamblea General, 1975; y la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación, 1975. Véanse también las resoluciones 112 (V) y 113 (V) de la UNCTAD, aprobadas en su quinto período de sesiones, Manila, 1979.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el documento ID/WG. 275/4/Rev. 1 de la ONUDI: *Survey on the Impact of Foreign Technology in Selected Countries and Priority Sectors*, 1978. Véase también, «Tecnologías procedentes de países en desarrollo», serie «Desarrollo y transferencia de tecnología», núm. 7 (ID/208).

El objeto del presente estudio, y en particular de este capítulo, es algo diferente, pues se pone el acento en la importancia de las corrientes internacionales de tecnología, más bien que en el desarrollo y las capacidades nacionales.<sup>3</sup> El análisis que aquí se hace tiene como punto de partida la función que corresponde a la tecnología en la transformación del presente ordenamiento industrial del Sur.

La transformación industrial depende esencialmente de la naturaleza y rapidez del cambio tecnológico. Durante el pasado decenio, muchos países en desarrollo de tamaños, perspectivas políticas y niveles de desarrollo dispares expresaron su creciente preocupación por los problemas asociados al mejoramiento de sus capacidades tecnológicas.

Se admite generalmente que los mercados de tecnología presentan ciertos grados de imperfección que permiten a productores y proveedores de tecnología obtener cuasi rentas. Con menos frecuencia, sin embargo, se comprende el papel social central que desempeñan los productores de tecnología en la creación y circunscripción de futuras posibilidades de producción y consumo, a menudo desconociendo las demandas de productos finales y sus efectos sobre el empleo. Este aspecto de la creación de tecnología otorga a los proveedores una función autónoma en las transacciones económicas corrientes, lo cual constituye la justificación mínima de la introducción de mecanismos reguladores sociales para la creación de tecnología.

La evolución de los países industrializados con economía de mercado desde zonas nacionales relativamente dispersas hasta una economía global integrada ha acentuado los problemas de la imperfección de los mercados y de la falta de una reglamentación social en materia de producción de tecnología. La economía global exhibe agudas desigualdades en las dotaciones de capacidad tecnológica y en las corrientes de bienes y servicios caracterizados por un elevado índice de tecnología. Esas desigualdades se desprenden de los datos que se ofrecen en los cuadros 7 (1) a 7 (4). Esos datos muestran que los países en desarrollo cuentan sólo con un 12,6% del total mundial de científicos e ingenieros dedicados a trabajos de investigación y desarrollo, de los cuales un 9,4% están concentrados en unos pocos países de Asia. Por otra parte, las economías de los países industrializados absorben el 97% de los recursos globales destinados a la innovación tecnológica. En términos de flujos corrientes, los indicadores aproximados del cuadro 7 (1) muestran que los países en desarrollo participan sólo con un 2,8%–3,2% en las exportaciones globales de bienes de elevado índice de tecnología. No se dispone de datos respecto de los servicios, pero no hay motivos para suponer que la situación difiera mucho. El problema de la dependencia tecnológica, consecuencia directa de dichas desigualdades, parece desprenderse (cuadro 7 (2)) de la circunstancia de que alrededor del 90% de las importaciones de maquinaria y material de transporte que realizan los países en desarrollo procede de los países desarrollados con economía de mercado y solamente del 4,6% al 5,5% de otros países en desarrollo.

<sup>3</sup> La Secretaría de la ONUDI presentará a la Tercera Conferencia General una monografía especial sobre desarrollo tecnológico nacional.

**Cuadro 7 (1). Distribución de los investigadores entre las principales regiones, 1973**

	<i>Investigadores (científicos e ingenieros dedicados a investigación y desarrollo)</i>		
	<i>Total (miles)</i>	<i>Porcentaje del total mundial</i>	<i>Por millón PEA*</i>
Total mundial	2 279	100,0	1 570
Países en desarrollo	288	12,6	307
Africa (excl. Sudáfrica)	28	1,2	271
América meridional y central	46	2,0	461
Asia (excl. Japón)	241	9,4	292
Países desarrollados	1 990	87,4	3 871
Europa oriental (incl. URSS)	730	32,0	3 958
Europa occidental (incl. Israel y Turquía)	387	17,0	2 441
América del Norte	548	24,1	5 386
Otros (incl. Japón, Australia)	325	14,3	4 687

*Fuente:* Datos preliminares del World R + D Survey, 1978. Las cifras están redondeadas, pero los porcentajes y demás datos se han calculado en base a las cifras más detalladas disponibles.

\* Personas económicamente activas.

**Cuadro 7 (2). Distribución de los gastos mundiales en investigación y desarrollo entre las principales regiones, 1973**

	<i>En millones de \$EE.UU.</i>	<i>Porcentaje del total mundial</i>	<i>Por PEA*, en \$EE.UU.</i>	<i>Porcentaje del PNB, a precios de mercado</i>
Total mundial	96 418	100,0	66,4	1,97
Países en desarrollo	2 770	2,9	3,0	0,35
Africa (excl. Sudáfrica)	298	0,31	2,8	0,34
América meridional y central	902	0,94	9,0	0,37
Asia (excl. Japón)	1 571	1,63	2,1	0,34
Países desarrollados	93 648	97,1	182,1	2,29
Europa oriental (incl. URSS)	29 509	30,6	160,0	3,82
Europa occidental (incl. Israel, Turquía)	21 418	22,2	135,1	1,55
América del Norte	33 716	35,0	331,1	2,35
Otros (incl. Japón, Australia)	9 005	9,3	129,8	1,76

*Fuente:* Datos preliminares del World R + D Survey, 1978. Las cifras están redondeadas, pero los porcentajes y demás datos se han calculado en base a las cifras más detalladas disponibles.

\* Personas económicamente activas.

Aunque los costos de las corrientes de tecnologías son considerables, no son tan importantes como la circunstancia de que una gran parte de las importaciones de tecnología que realizan los países en desarrollo está englobada en las inversiones que efectúan las sociedades transnacionales. Así, en gran medida, los problemas de las transferencias de tecnología a los países en desarrollo entrañan los aspectos relativos a las sociedades transnacionales, en cuanto principales difusoras —aunque no creadoras— de tecnología, y concretamente su capacidad para distribuir la tecnología existente por el mundo y para canalizar las corrientes de futuras innovaciones tecnológicas. Los problemas derivados de la desigualdad global han acentuado la necesidad de instituciones normativas sociales, al tiempo que han agrandado las disparidades en cuanto a la capacidad para aplicar políticas. Si idear e instrumentar mecanismos reguladores nacionales adecuados es tarea difícil, lo es aún más cuando se trata de hacerlo a nivel de instituciones internacionales.

**Cuadro 7 (3). Participación de las exportaciones de maquinaria y material de transporte en exportaciones mundiales, 1973-1976**  
(Porcentaje)

<i>Categoría</i>	1973	1974	1975	1976
1. Países desarrollados con economía de mercado	86,6	87,2	87,1	86,9
2. URSS	2,9	2,6	2,6	2,6
3. Otros países socialistas de Europa oriental	7,6	6,9	7,4	6,9
4. América Latina	0,7	0,7	0,7	0,68
5. Africa	0,05	0,07	0,02	0,04
6. Asia occidental	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Asia meridional y sudoriental	1,9	2,2	1,8	2,4
8. Países en desarrollo (total)	2,8	3,2	2,9	3,4
9. Países socialistas de Asia	0,06	0,06	0,05	0,07

**Cuadro 7 (4). Importaciones de maquinaria y material de transporte realizadas por los países en desarrollo procedentes de diferentes grupos de países 1973-1976**  
(Porcentaje del total)

<i>Fuente de las importaciones realizadas por los países en desarrollo</i>	1973	1974	1975	1976
1. Países desarrollados con economía de mercado	89,2	89,6	90,8	90,3
2. URSS	3,5	2,4	2,1	2,1
3. Otros países socialistas de Europa oriental	2,4	2,4	2,4	2,1
4. Países en desarrollo	4,8	5,5	4,6	5,1
5. Países socialistas de Asia	0,02	0,02	0,02	0,03

*Fuente de los cuadros 7 (3) y 7 (4): UN, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1979, cuadro A 10 del Apéndice.*

**Cuadro 7 (5). Costos directos de la transferencia de tecnología, y otras corrientes seleccionadas de divisas de los países en desarrollo, 1968\***

<i>Corrientes</i>	<i>Valor (en millones de \$EE.UU.)</i>	<i>Distribución en porcentaje</i>
1. Pagos directos por concepto de transmisión de tecnología (patentes, licencias, know-how, marcas comerciales, servicios de gestión y otros servicios técnicos)	1 500	5,8
2. Pagos relacionados con la tecnología:		
a) Importaciones (c.i.f.) de maquinaria y equipo (excl. los vehículos de pasajeros), de productos químicos	18 420	71,8
b) Utilidades procedentes de las inversiones extranjeras directas (excl. los países productores de petróleo)	1 721	6,7
3. Pagos por concepto de servicio de la deuda externa pública	4 022	15,7
<b>Total de pagos</b>	<b>25 663</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Basado en UNCTAD, TD/B/AC. 11/10/Rev. 2, marzo 1975, pág. 28.*

\* No se incluyen los países de Europa meridional.

Las precedentes observaciones indican que, si bien la tecnología es de vital importancia para la industrialización, la función concreta que ha pasado a desempeñar en las actuales circunstancias es el de un instrumento de poder dentro del sistema económico internacional. La tecnología no es en modo alguno un insumo neutro que reportará automáticamente, y en todo momento, mejoras económicas para todos. Por el contrario, encarna los objetivos de uno u otro protagonista económico, y tiene la posibilidad de excluir o incluso de cercenar los intereses de otros. Hasta el presente, las entidades que han generado la mayor parte de la moderna tecnología industrial son las que han adoptado estrategias tecnológicas. El presente capítulo parte de la premisa de que no debe recurrirse al empleo de la tecnología a ciegas ni sobre una base *ad hoc*. Cualesquiera que sean los países que empleen la tecnología moderna como instrumento de desarrollo industrial, es preciso que formulen ellos mismos estrategias tecnológicas. Por consiguiente, las políticas en materia tecnológica no pueden ser anodinas o neutras, sino que han de reconocer que la tecnología sólo podrá realizar su promesa incumplida cuando los grupos que quieren utilizarla tengan una idea clara de por qué la utilizan y de los fines que esperan alcanzar. Sólo en ese contexto podrá la tecnología contribuir a una forma de industrialización que ayude a paliar la pobreza, al tiempo que proporciona oportunidades vitales para una mayor participación de los pueblos en los procesos de toma de decisiones que afecten a sus propias vidas.

## 7.2. CUESTIONES Y PROBLEMAS

Las relaciones entre la tecnología y la industrialización tienen más dimensiones que el aumento cuantitativo de las posibilidades de producción y consumo. La composición de las capacidades de producción y de los bienes de consumo tiene particulares ramificaciones sobre la amplitud del bienestar y del despilfarro que generan las economías en vías de industrialización. Por otra parte, la centralización de la capacidad generadora de tecnología y el sistema de mercado global han mermado las capacidades tecnológicas autóctonas de los países en desarrollo. No sólo les resulta difícil a estos países caminar a la par con los países industrializados, sino que, además, existe el riesgo permanente de que los presentes acervos de tecnología de los países en desarrollo queden anticuados por efecto de los cambios incontrolables (por lo menos desde el punto de vista de los países en desarrollo) que puedan producirse en las fronteras tecnológicas globales como consecuencia de medidas adoptadas por protagonistas de países industrializados. Por ello, es preciso que, por lo que a los países en desarrollo se refiere, el proceso de cambio y desarrollo tecnológicos se contemple dentro del marco de las relaciones con el sistema industrial global.

En el capítulo 2, se han esbozado tres estrategias normalizadas mediante las cuales los países en desarrollo pueden intentar la industrialización. Es preciso describir las consecuencias que tendrán para el desarrollo tecnológico, por cuanto, de sostenerse la estrategia, cada trayectoria impondrá ciertas limitaciones. Se trata de casos puros en un sentido analítico, que no se encontrarán como trayectorias nítidas en la práctica. De hecho, es probable que se encuentren dos o más estrategias coexistiendo dentro de determinados países como guías de política más o menos coherentes para distintos sectores o grupos de sectores.

En el caso de una *estrategia para la promoción de las exportaciones*, es decir, para sostener la exportación de manufacturas, es necesario que los países en desarrollo intenten alcanzar la frontera tecnológica global en el sector exportador. La adquisición de tecnología puede estar encarnada (en términos de plantas, «know-how» y bienes de capital) y englobada en una inversión extranjera, o puede estar encarnada en una inversión extranjera pero organizada por los empresarios nacionales. Para alcanzar una posición de liderazgo o de cuasi liderazgo en el mercado de exportación, habría que proponerse el objetivo final de emplear know-how y equipo autóctonos para introducir innovaciones en la producción de las manufacturas exportables de que se trate. Para ello, sería preciso alcanzar una ventaja comparativa independiente y dinámica en esta esfera de actividad.

En el caso de una *estrategia de industrialización para la sustitución de importaciones*, es también necesario hallarse en la frontera tecnológica mundial o cerca de ella, si bien los imperativos para alcanzar ese nivel serían más débiles que en el primer caso, según el grado en que las medidas fiscales o cualesquiera otras medidas de protección permitieran proteger el sector considerado contra las importaciones competitivas. Ahora bien, para minimizar el despilfarro de recursos y reducir las ineficiencias relativas, si las hubiere, habría que proponerse alcanzar, en un período de tiempo relativamente corto, la frontera tecnológica mundial.

En el caso de una *estrategia de industrialización endógena*, el objetivo sería servir los mercados de gran actividad de la economía. Dado el perfil de distribución de los ingresos de las economías de los países en desarrollo, así como el de sus necesidades de consumo, esta estrategia implica, de manera casi inevitable, la orientación de la producción hacia la satisfacción de las necesidades básicas del consumo interno. Las distancias tecnológicas y económicas que median entre los mercados de gran actividad de los países industrializados y de los países en desarrollo hacen que las tecnologías de los países industrializados o las fronteras mundiales existentes no revistan demasiada importancia en este contexto. En este caso, la opción tecnológica sería el empleo de ingredientes de países industrializados y de know-how nacional para remodelar los medios de producción y producir bienes básicos a precios y en cantidades apropiados, habida cuenta de la distribución local de los ingresos y del tamaño del mercado.

Toda estrategia de industrialización presupone un tipo o método particular de adquisición o producción de tecnología, que ha de seguirse de manera consciente. De ahí el argumento a favor de la aplicación de estrategias

nacionales en materia de tecnología. Como la planificación económica, la planificación tecnológica ha de contemplarse en el sector público, toda vez que exigirá la adopción de decisiones coordinadas en el ámbito social.

La cuestión de los efectos más generales de las corrientes internacionales de tecnología sobre las economías de los países en desarrollo ha sido objeto de mucha preocupación y controversia. Aunque se reconocen los numerosos beneficios que pueden derivarse de la transferencia de tecnologías de los países industrializados, tres aspectos generales han sido motivo de preocupación, a saber:

- i) Con frecuencia, los insumos de recursos de tecnologías procedentes de países industrializados se adaptan mal a las posibilidades de los países en desarrollo.
- ii) Pese al crecimiento de los ingresos generales, la acentuación de las desigualdades en la distribución de los ingresos como consecuencia de la introducción de tecnologías procedentes de países industrializados puede agravar la situación de los países en desarrollo en términos de bienestar económico.
- iii) La introducción de tecnologías para producir bienes de gran consumo de los países industrializados, y la venta de éstos a través de los sistemas de promoción y comercialización de dichos países, influyen adversamente en las opciones, los precios y la adecuación de los productos en relación con las necesidades de la mayoría de los países en desarrollo.

La controversia ha dado lugar por lo menos a una conclusión: es necesario seleccionar las condiciones en las que se establezcan las relaciones entre los países en desarrollo y los mercados mundiales, y, más concretamente, entre los países en desarrollo y las sociedades transnacionales.<sup>4</sup>

### **7.3 PRINCIPIOS RECTORES PARA LA COOPERACIÓN FUTURA**

A menos que los poderes públicos de los países en desarrollo sean categóricos en la formulación y aplicación de estrategias tecnológicas nacionales, así como en la planificación de la tecnología, será imposible desarrollar la cooperación internacional de manera sistemática.<sup>5</sup> Hasta el presente ha habido,

<sup>4</sup> Para un análisis más preciso de la función que las tecnologías transferidas a través de las sociedades transnacionales pueden desempeñar en los países en desarrollo, véase la publicación de la ONUDI, *The Technological Self-Reliance of Developing Countries: Issues and Prospects*, ID/WG. 301/4, 14 junio 1979, págs. 10 y 11.

<sup>5</sup> Para un examen del contenido de un plan tecnológico, véase la publicación de la UNCTAD, *Planificación tecnológica en los países en desarrollo*, TD/238/Supl. 1, mayo 1979, capítulo IV.

las más de las veces, una aceptación pasiva del papel dominante desempeñado por los titulares de tecnología en el sistema económico global. Esas entidades son las que han formulado y aplicado estrategias tecnológicas de manera sistemática. El reconocimiento de la necesidad de formular estrategias por y para los grupos actualmente débiles en el plano tecnológico no se ha producido sino lentamente.

Las organizaciones internacionales pueden contribuir a estimular la formulación de estrategias, así como a tratar ciertos aspectos de las imperfecciones de los mercados de tecnología que han sido, y continúan siendo, corrientes. Esta labor ha de emprenderse a instancias de los propios países en desarrollo. Al mismo tiempo, sin embargo, las organizaciones internacionales pueden contribuir también a que los países desarrollados comprendan mejor la función que pueden desempeñar en el desarrollo tecnológico de los países en desarrollo.

La cuestión fundamental es la formulación de estrategias tecnológicas nacionales en combinación con planes de tecnología que sirvan de fundamento para la creación de modalidades de cooperación internacional.<sup>6</sup> Ello requerirá la toma de posiciones por muchos grupos. Si las quejas de dependencia tecnológica tienen algún sentido, es evidente que muchos grupos no habrán podido formular posiciones ni ejercitar una opción. La dependencia, en este sentido, no es algo que pueda medirse fácilmente recurriendo a los indicadores estadísticos de los movimientos financieros y no financieros; es, más bien, una cuestión de saber si los grupos sociales son capaces o no de pronunciarse sobre cuestiones fundamentales y de defender sus puntos de vista frente a opiniones y aspiraciones conflictivas. La cooperación en modo alguno implica la ausencia de conflictos y dificultades: lo que implica es que entidades económicas y políticas bien identificadas sean capaces de explorar juntas bases sobre las que puedan concertarse arreglos de interés mutuo.

### **7.3.1 Los objetivos de la cooperación internacional**

En el momento actual, *el primer y más importante objetivo* de la cooperación internacional en la esfera de la tecnología *debe ser alentar la clara enunciación de las necesidades* de los países en desarrollo. Se trata de un proceso de búsqueda e investigación, para lograr una mejor comprensión de los problemas y posibilidades que se presentan a diferentes sociedades de persuasión, para mostrar a la gente cómo determinados tipos de tecnología pueden o no contribuir a la realización de sus metas y de diplomacia, en el sentido más amplio, para convencer a los principales participantes del sistema económico mundial de que han de asumir un papel positivo y no neutral (o incluso a veces negativo) ante el progreso tecnológico de los países en desarrollo.

---

<sup>6</sup> Hasta ahora, sin embargo, no parece que haya una estrecha relación entre las estrategias tecnológicas nacionales y los planes tecnológicos. Para un examen más a fondo de este punto, véase la publicación de la UNCTAD anteriormente citada.

En comparación con el que ha sido, durante los últimos años, el tema central de los esfuerzos cooperativos internacionales en la esfera de la tecnología, este objetivo primario representa un cambio de importancia. La labor anterior ha sido a la vez una continuación de los intentos por crear un sector industrial no tan fuertemente atado a intereses extranjeros y una reacción ante condiciones rápidamente cambiantes del sistema económico mundial de tal género que se han visto modificados tanto las grandes empresas como los instrumentos a través de los cuales éstas ejercen su control. Más recientemente, ha habido indicios de que se comprende cada vez más claramente que la única flexibilidad real nace de la enunciación clara de las metas internas. Sin duda, es poco probable que algunos países en desarrollo (así como cierto número de los mismos países industrializados) se conviertan en productores de tecnologías que puedan luego comercializar internacionalmente a escala apreciable en los próximos años. Para estos países la formulación de estrategias puede circunscribirse a problemas de selección y adquisición. Para otros países en desarrollo, en cambio, las posibilidades y los problemas van más allá e inciden en las esferas de la producción interna de tecnología y de su exportación. Cualquiera sea el nivel al que un país en desarrollo determine sus actividades, necesitará el apoyo de otros grupos que trabajen en cuestiones conexas y/o con objetivos análogos. La política tecnológica internacional más acertada consistirá en ayudar sistemáticamente a cada país para que pueda establecer su propia política.

*El segundo gran objetivo de los mecanismos cooperativos internacionales sería dejar en claro que la innovación tecnológica es una actividad que encierra un gran riesgo, no sólo para los grupos innovadores, sino también para todos aquellos que, directa o indirectamente, deban sufrir algunas de sus consecuencias. Hasta ahora, los mecanismos internacionales se han orientado principalmente, por una parte, hacia los riesgos que los países en desarrollo tienen que afrontar en situaciones en las que carecen de información y son vulnerables a los grandes cambios tecnológicos que se producen en el extranjero, y, por la otra, hacia las diversas cuestiones conectadas con la protección contra los riesgos que perciben los poseedores de tecnología. Esta atención preferente lleva a una categorización excesivamente simplista de las funciones que desempeñan los diferentes grupos. Los poseedores de tecnología, que la suministran como parte de paquetes de inversiones, han estado preocupados por amenazas de nacionalización, débiles garantías para las inversiones, leyes de propiedad industrial no suficientemente severas, posibles limitaciones a su derecho a percibir y repatriar rentas económicas derivadas de la propiedad de la tecnología, etc. Con todo, los usuarios de la tecnología y, en particular, los órganos gubernamentales, ven todas estas cuestiones, que las empresas de países industrializados poseedoras de tecnología consideran elementos de riesgo, como factores que elevan los costos y riesgos para el país receptor. El resultado ha sido la presentación de las cuestiones como un juego de suma cero dentro del ámbito muy limitado de las corrientes de tecnología Norte/Sur.*

La conclusión de este estudio es que la cuestión de los costos y riesgos es en realidad mucho más compleja y no puede presentarse únicamente en términos de países sino que requiere la consideración de aspectos relacionados con las

clases sociales, la ubicación y los sectores involucrados. Además, las combinaciones de costos y riesgos están sujetas a cambios continuos no sólo debido a la introducción de nuevas tecnologías, sino también en razón de las cambiantes pautas de los costos de producción y de las necesidades de la población. Estos cambios pueden alterar el equilibrio existente entre las ventajas y los inconvenientes derivados de la utilización de determinadas tecnologías. En consecuencia, hay una auténtica necesidad de que se analicen mucho más detalladamente los efectos del cambio tecnológico.

*El tercer gran objetivo de la cooperación internacional sería lograr que la dirección y la naturaleza del cambio tecnológico resulten más pertinentes para las necesidades del desarrollo.* Este objetivo obliga a mencionar concretamente la cuestión de qué grupos tienen el control de los recursos para la producción de nuevas tecnologías y cuáles lo ejercen sobre su utilización y distribución. El mayor conjunto tecnológico que se ha visto funcionar en los últimos años ha sido el de las tecnologías desarrolladas en los países adelantados con economía de mercado, donde el objetivo es a menudo el lucro privado, vinculado a diversas formas de control político y social. Algunos de los cambios verificados bajo este régimen son útiles y pertinentes para las necesidades del desarrollo; no obstante deben estudiarse otros sistemas posibles para poder comprender cuáles son las verdaderas posibilidades que ofrece la tecnología.

*El cuarto objetivo de los mecanismos de cooperación internacional sería el reforzamiento del poder compensatorio en los mercados de tecnología* tal como existen actualmente. Ese reforzamiento puede adquirir dos formas: la reducción de los obstáculos a la entrada de posibles nuevos proveedores de tecnología, quizá ofreciéndoles también incentivos al efecto, o el mejoramiento de la capacidad para negociar más eficazmente con los actuales proveedores de tecnología. En ambos casos, el principio orientador para el mejoramiento de la presente situación sería hacer más competitivos y transparentes los mercados de tecnología. Esto representa, desde luego, una continuación de las medidas adoptadas hasta ahora y debería hacerse teniendo mucho más en cuenta no sólo las necesidades técnicas y económicas, sino también los aspectos políticos de la tecnología.

Los cuatro objetivos que se acaban de exponer preparan las bases para las propuestas que se hacen más adelante. Pero antes de detallarlas, cualquier exposición de los principios orientadores propuestos ha de tener en cuenta que existen graves limitaciones a la cooperación internacional que son dignas de consideración.

### **7.3.2 Las limitaciones a la cooperación internacional en la esfera de la tecnología**

No se puede tratar la cooperación internacional como algo que es, por definición, «bueno». En primer lugar, la cooperación internacional implica evidentemente algunos costos económicos. En segundo término, encierra riesgos. A un cierto nivel, existe el riesgo económico de que los rendimientos que se esperan de la actividad cooperativa no lleguen a materializarse. A otro

nivel, se corren riesgos políticos en el sentido de que algunos países quizá no estén dispuestos a unirse a otros por temor de que el plan de cooperación diera lugar a diversas formas de dominación. Tercero, la cooperación puede llegar a institucionalizarse de tal manera que elimine la posibilidad de nuevas iniciativas y enfoques imaginativos. Estas tres limitaciones deben ser reconocidas desde un principio, para evitar que se propongan planes no realistas y/o contraproducentes.

Los propios planes de cooperación tienen varias dimensiones y la disposición de los diversos países a participar en ellos puede muy bien estar en función de las dimensiones concretas del caso. En sentido amplio, los países pueden compartir información, productos y poder. Respecto de la tecnología, la mayor parte de la cooperación se ha producido hasta el momento mediante procesos comerciales de uno u otro género, y esto ha sido complementado en cierta medida por la cooperación para compartir información. Hasta ahora, no ha habido ciertamente un reparto del poder derivado del control tecnológico entre los países industrializados y los países en desarrollo. Lo que es más, esta distribución del poder sólo se ha ido manifestando lentamente entre algunos de los propios países industrializados. Estos siguen, en su mayoría, excluidos de esa distribución y, dadas las condiciones naturales con que varios de ellos se enfrentan, es de presumir que permanecerán en esa situación.

Las dimensiones de la cooperación que se acaban de exponer reflejan como un espejo los objetivos fijados en la subsección precedente. Hasta el presente, los mecanismos de cooperación internacional se han propuesto alcanzar un reparto más equitativo de los beneficios nacidos del intercambio y han procurado ampliar el campo del intercambio de información. Sólo en unos pocos casos ha habido intentos serios de introducir algunos aspectos del reparto de poder en la formulación de estrategias tecnológicas.

Las formas de cooperación pueden ser más o menos detalladas. Los países que aplican estrategias tecnológicas, incluso de reducido alcance, pueden adoptar algunas formas elementales de cooperación o integración. La naturaleza de los mecanismos se ve, pues, limitada tanto por la estrategia aplicada como por la medida en que cada país está dispuesto, en un momento dado, a celebrar acuerdos de cooperación. Los innumerables obstáculos y desengaños, plenamente documentados, relacionados con planes de integración entre países en desarrollo tienden a demostrar que muchos de los problemas son atribuibles a la adopción ciega de acuerdos de cooperación completamente inadecuados a las situaciones económicas y políticas de los países interesados. Por ejemplo, el desarrollo de las relaciones entre los países de la OCDE durante los últimos tres decenios se ha alcanzado siempre sobre la base de sistemas productivos razonablemente bien asentados en la mayoría de los países miembros de la organización. En otras palabras, las diversas formas de cooperación han sido el producto de una sustancial capacidad productiva nacional. Aplicar el mismo tipo de lógica a los países en desarrollo, donde estas capacidades productivas no están aún instaladas, o, si lo están, escapan al control de los países interesados, es empezar por donde no se debe. No ha de sorprender, por lo tanto, que una gran parte de la atención se dedique a la cooperación orientada a aumentar las capacidades tecnológicas de los países en desarrollo. En todo caso, y a pesar de

los riesgos y limitaciones, en esta etapa bastante temprana tendrá que producirse un cierto reparto de poder, así como de información, y una cooperación comercial emanada de los otros dos.

### **7.3.3 Alcance y objetivos de las propuestas y recomendaciones en materia de cooperación internacional**

Los países en desarrollo deben elaborar estrategias tecnológicas para poder estar en condiciones de utilizar y generar tecnología como parte de su desarrollo industrial. Las estrategias tecnológicas pueden abarcar cuatro grandes aspectos, a saber, selección de tecnología; adquisición de tecnología en el extranjero; producción de tecnología y venta de tecnología.

Deberían tomarse medidas adecuadas de cooperación internacional en los cuatro aspectos mencionados, dado que, según cuáles sean el sector y el país, podría ser pertinente la aplicación de cada una de estas estrategias.

Las propuestas de política deben ser relativamente modestas y políticamente realistas. La cooperación internacional es valiosa, no como fin en sí misma, sino únicamente en la medida en que puede contribuir a que los países en desarrollo logren alcanzar niveles más altos de desarrollo tecnológico. Las propuestas son, además, selectivas. Se ha tratado de enfocar las cuestiones que en este momento, y teniendo en cuenta los mecanismos de cooperación ya instituidos por diversos gobiernos y organizaciones internacionales, parecen adecuadas para la cooperación internacional y capaces de ofrecer algún beneficio para los países en desarrollo a un costo relativamente bajo. La finalidad de las medidas propuestas es dar un poco más de libertad de maniobra a los países en desarrollo que deseen aprovecharse de ellas. Ninguna organización tiene el poder para forzar la participación en estos planes. Los países lo harán únicamente en la medida en que crean que el plan tiene algo que ofrecerles. Este enfoque en cierta medida favorece las propuestas más modestas, pero, como se verá, no excluye necesariamente la consideración de planes más ambiciosos, apoyados en argumentos que resultan de mucho peso en los momentos actuales.

Las cuestiones a que se refieren las propuestas pueden describirse del siguiente modo:

- La necesidad de recoger, clasificar y difundir información técnica, económica y jurídica;
- La necesidad de aumentar la competitividad de los mercados internacionales de tecnología, con particular atención a los medios para dar mayores oportunidades de participar en los mercados a los proveedores de tecnología de los países socialistas de la Europa oriental, de China, y de los propios países en desarrollo, y a las empresas medianas y pequeñas de los países industrializados;
- La necesidad de acrecentar el potencial de negociación de los países en desarrollo como compradores de tecnología a través, entre otras cosas, del desarrollo de mecanismos institucionales multilaterales adecuados;

- La necesidad de eliminar las prácticas discriminatorias de adquisición de tecnología de organismos públicos multilaterales y nacionales, y alentarlos a conceder trato preferencial a los proveedores de bienes y servicios tecnológicos de países en desarrollo;
- La necesidad de proporcionar protección suficiente contra los importantes riesgos asumidos por los países en desarrollo que se lanzan a los mercados de tecnología, ya sea como compradores, vendedores o productores, posibles o reales;
- La necesidad de reducir la fragmentación y el carácter repetitivo de las actividades de investigación y desarrollo de los países en desarrollo.

Varias entidades de las Naciones Unidas (UNCTAD, Banco Mundial, OIT, UNESCO, y la propia ONUDI) trabajan actualmente en el campo de la cooperación tecnológica. Otros órganos internacionales lo hacen en esferas relacionadas con la tecnología. Algunos grupos han presentado en los últimos tres años un cuerpo considerable de sugerencias e ideas.<sup>7</sup> Las propuestas presentadas por todas estas instituciones muestran que existe una amplia convergencia de pareceres en todo lo relativo a la cooperación internacional. Las ideas concretas expuestas en el presente estudio constituyen una lista más selectiva por lo que se refiere a las cuestiones que parecen más dignas de atenta consideración a nivel político en un futuro próximo.

Los mecanismos de cooperación internacional ya existentes y las últimas propuestas se orientan hacia:

- La acción multilateral dirigida a mejorar los términos en que se transfieren tecnologías de los países industriales a los países en desarrollo;
- El intercambio de la información a los niveles científico, técnico y jurídico;
- La asistencia directa e indirecta al desarrollo de tecnología y know-how autóctonos en los países en desarrollo;
- La reubicación de algunas actividades de investigación y desarrollo de los países industrializados en los países en desarrollo;
- La capacitación programada de personal de países en desarrollo en otros países en desarrollo o en países industrializados;
- Métodos no comerciales para reforzar el «prestigio» de la investigación y el desarrollo orientados a la satisfacción de necesidades de los países en desarrollo.

<sup>7</sup> Corresponde mencionar los siguientes:

- La fundación RIO
- El Grupo LUDN (grupo de expertos que se reunió originalmente bajo el patrocinio de la UNCTAD; hace un año, sugirió un conjunto de ideas que podrían ser recogidas como parte de un programa orientado hacia lo que la UNCTAD ha denominado «la transformación tecnológica de los países en desarrollo»).
- El Consejo Pugwash de Ciencia y Asuntos Mundiales.
- El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.
- El Grupo de Política Tecnológica del Pacto Andino, que ha formulado recientemente proyectos de propuestas para un sistema de financiación del desarrollo tecnológico de los países en desarrollo.

Todo esto se orienta hacia la superación de deficiencias reales o potenciales del mercado, en el sentido de que los movimientos provocados por el sistema de precios no redundan automáticamente en la satisfacción de ciertas necesidades. Los principales campos de acción hasta el momento considerados tienden a crear nuevos instrumentos legales, a superar las actuales barreras jurídicas que interceptan las corrientes de tecnología y llenar lagunas en los conocimientos. Se pueden identificar las deficiencias que no llegan a cubrir los actuales mecanismos y propuestas en las siguientes esferas: enunciación clara de las necesidades de los países en desarrollo, clarificación y reducción de los riesgos que pesan sobre la actividad productora de tecnología, y creación de posibilidades de comercialización para productores y proveedores de tecnología de los países en desarrollo.

Los mecanismos y propuestas aquí expuestos tratan de llenar estas lagunas o hacer progresos con relación al nivel de cooperación ya alcanzado mediante los arbitrios y propuestas actuales.

Los mecanismos de cooperación internacional probablemente tendrán un papel reducido en la enunciación de las necesidades de los países en desarrollo. En esta esfera, el campo más fructífero para la acción internacional puede consistir en la realización de estudios analíticos o empíricos destinados a fomentar la comprensión del contenido y la formulación de políticas tecnológicas. La real enunciación de las necesidades se producirá en el contexto de la aplicación, en el plano nacional, de una política tecnológica que, al igual que la planificación económica o la estrategia de la industrialización, es una consecuencia de la moderación política de los esfuerzos de desarrollo nacionales, así como de las concepciones y capacidades del Estado y de agentes no estatales que operan en el plano nacional. Los aspectos segundo y tercero, en cambio, abren posibilidades a un esfuerzo cooperativo más directo. Como se deduce del cuadro que figura a continuación, los recursos invertidos por un país aumentan, tanto en cantidad como en calidad, a medida que trata de potenciar su capacidad tecnológica. Esta inversión de recursos nacionales hace que cada economía o sector de una economía queden más expuestos a los riesgos planteados por las medidas que adopten competidores reales o posibles.

### Perfil de aptitudes tecnológicas

<i>Etapa de la capacidad tecnológica</i>	<i>Aptitudes mecánicas de taller y desarrollo de cultura técnica</i>	<i>Mecánica de diseños especializados e instalaciones productivas en construcciones mecánicas</i>	<i>Conocimientos científicos aplicados y teóricos</i>	<i>Capacidad de comercialización interna e internacional</i>
Asimilación	×			
Modificación	×	×		
Reproducción	×	×	×	
Creación	×	×	×	
Exportación	×	×	×	×

La cooperación internacional podría distribuir la carga de los riesgos aunando intentos sectoriales de generación de tecnología y, posiblemente,

armonizándolos o distribuyéndolos entre los diversos países. En segundo lugar, los mecanismos de cooperación internacional podrían, si dispusieran de información y financiación, tratar de ejercer funciones de búsqueda y corretaje, a fin de coordinar pedidos concretos con fuentes concretas de suministros. El objetivo sería introducir una mayor racionalidad en el proceso de innovación tecnológica que se opera en los países en desarrollo y en el que en otras partes del mundo sirve a las necesidades de estos países. Estas observaciones se toman explícitamente en cuenta en la formulación de las propuestas.

## **7.4 GRANDES PROPUESTAS DE ACCIÓN**

*En el marco de la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo*

### **7.4.1 Instituto Internacional de Tecnología Industrial**

La característica más evidente del actual ambiente tecnológico industrial para los países en desarrollo es la dispersión de las fuentes de innovación y su aplicación a la producción industrial principalmente a través del mercado. Un gran número de entidades participan en la selección, producción, asimilación, adaptación y difusión de tecnologías. Son en su mayor parte empresas privadas junto con algunas pocas del sector público, institutos de investigación y departamentos administrativos de coordinación, nacionales o regionales. En consecuencia, no existe un *único* órgano internacional para la tecnología industrial dedicado a los países en desarrollo.<sup>8</sup> La principal fuente de tecnologías industriales *son* las empresas transnacionales con sede en el Norte; los países en desarrollo pueden adquirir esas tecnologías materializadas en equipo, separadamente o como parte de inversiones extranjeras directas. La dispersión significa que las grandes funciones que más adelante se enumeran no se abordan de manera sistemática: los gobiernos de los países en desarrollo y las empresas necesitan un punto focal.

#### *Objetivos*

El instituto propuesto llenaría la necesidad de un punto focal que tienen los gobiernos y las empresas de los países en desarrollo empeñados en mejorar sus tecnologías industriales. No iniciaría el desarrollo tecnológico, pero prestaría los siguientes servicios:

a) *Evaluación y suministro de información* acerca de las condiciones de adquisición de las tecnologías disponibles; modificaciones a las tecnologías importadas, nuevos avances tecnológicos en países en desarrollo e industrializados, y esfuerzos de investigación de los países en desarrollo, particularmente *en la generación de tecnología que ahorre energía*, apropiada a los recursos y necesidades de estos países.

<sup>8</sup> La UNCTAD, la OIT, el Banco Mundial y la ONUDI, entre otros, tienen actualmente programas que comprenden la transferencia de tecnología.

b) *Financiación, con objeto de catalizar los esfuerzos de investigación actuales y futuros* mediante fondos complementarios (capital generador), organizar el intercambio de experiencias y prestar asistencia en la distribución y difusión de tecnologías probadas, a través de canales comerciales y públicos. Sería de particular interés estimular las corrientes de tecnología entre países en desarrollo.

c) *Evaluación y selección de prioridades* en relación con los esfuerzos de investigación, señalando los peligros de la duplicación y velando por la concentración mínima necesaria para una ejecución eficaz.

Tres grandes corrientes de tecnología industrial serían de interés para el Instituto Internacional de Tecnología Industrial:

i) *Tecnologías modernas y ordinarias importadas de los países industrializados* – Constituyen el grueso de la tecnología industrial, adquirida generalmente en condiciones comerciales. El problema radica en la selección de fuentes y procedimientos, la adquisición en las condiciones más favorables, su transferencia y difusión entre usuarios nacionales, y su asimilación, adaptación, reproducción y exportación. Existe la necesidad de suministrar a los planificadores públicos de la tecnología información sobre diferentes fuentes y condiciones posibles, ubicar empresas de países en desarrollo que hayan logrado «desempaquetar» y modificar o adaptar estas tecnologías a las condiciones de esos países, individualizar los factores que hayan contribuido al éxito, estudiar su transferibilidad a otros países en desarrollo y facilitar su transferencia y exportación. El Instituto podría también identificar obstáculos concretos que se opusieran a la transferencia y exportación de tecnología producida en países en desarrollo y presentar propuestas para su eliminación, en lugar de adoptar él mismo medidas correctoras.

ii) *Nuevas tecnologías modernas producidas en el Sur* – Estas tecnologías, producidas principalmente por empresas públicas y organismos de investigación, satisfacen necesidades locales y aprovechan al máximo los recursos nacionales (por ejemplo, complementos nutritivos, medicamentos tropicales, motores de alcohol). El Instituto ayudaría a consolidar estos esfuerzos con apoyo financiero y aportaciones científicas de otros países.

iii) *Nuevas tecnologías intermedias y en pequeña escala producidas en el Sur* – Podrían surgir a) de la investigación efectuada inicialmente por organismos de base nacional o regional en sus propios talleres e instalaciones y servicios de ensayo y producción (por ejemplo Las Gaviotas en Colombia, y el Centro Regional para la Transferencia de Tecnología en Bangalore, India) y b) del perfeccionamiento de aptitudes y tecnologías industriales para aumentar su productividad. Los aspectos comprendidos en a) y b) se orientarían básicamente a las necesidades de consumo de los grupos de bajos ingresos en ciudades y zonas rurales (por ejemplo, utensilios de cocina y fuentes de energía, muebles, materiales de construcción), así como herramientas sencillas para cultivo y riego, tejido, carpintería, herrería, elaboración del cuero, y artesanías. El Instituto desarrollaría esencialmente el mismo conjunto de actividades mencionado en ii) –es decir, financiación complementaria, aportaciones técnicas,

organización del intercambio de experiencias, creación de canales de propagación y distribución, coordinación de esfuerzos para evitar la duplicación y fomento de la concentración.

El Instituto debería tratar de obtener y promover la aplicación de tecnologías en las siguientes esferas:

1) *Energía*

Cuando fuera necesario, se procuraría conseguir sustitutivos de los combustibles fósiles e investigar su aplicabilidad en países en desarrollo, por ejemplo, pequeñas plantas hidroeléctricas, energía solar, plantas de biogás. Habría que buscar y promover procedimientos de producción donde se combinaran la energía humana y la mecánica de modo que resultasen en un ahorro neto de combustibles fósiles.

2) *Satisfacción de necesidades humanas*

Habrán de desplegarse actividades coordinadas con otras instituciones para el desarrollo de materiales de construcción autóctonos, complementos nutritivos, medicamentos y sistemas de sanidad, comunicaciones generales (por ejemplo, sistemas audiovisuales) más apropiados para las necesidades e ingresos de las poblaciones de países en desarrollo, especialmente de las que no viven en zonas metropolitanas.

3) *Tecnología relacionada con la agricultura*

Podría prestarse atención al desarrollo de métodos de cultivo, riego y lucha contra las plagas, que permitan ahorrar energía, y a la producción de fertilizantes basados predominantemente en materias orgánicas.

4) *Minería y elaboración de minerales*

Tecnologías para la extracción y elaboración de minerales que sean apropiadas especialmente para los países de menores recursos y la necesidad de adoptar para ello métodos que permitan ahorrar energía.

### *Organización*

Los conceptos básicos de esta propuesta han sido señalados en muchos otros foros. Lo que es importante, sin embargo, es la función coordinadora especial que el Instituto desempeñaría en el estímulo de la innovación tecnológica.

Dada su función de servicio, el Instituto tendría que actuar como un órgano autónomo sin fines de lucro, que podría estar afiliado al sistema de organismos especializados de las Naciones Unidas. Actuaría a pedido de Gobiernos de países en desarrollo, corporaciones del sector público, empresas privadas y una amplia variedad de organizaciones no gubernamentales, inclusive centros de investigación, organizaciones benéficas y cooperativas de productores y consumidores de países en desarrollo. Cobraría honorarios por algunos de sus servicios (por ejemplo, suministro de información sobre actividades relacionadas con las corrientes comerciales de tecnología) a fin de proporcionar gratuitamente otros servicios (por ejemplo, generación y perfeccionamiento de tecnologías «a nivel de aldea»).

Como el Instituto no ha de poseer un numeroso personal propio, utilizará los agentes de innovación tecnológica en el Sur de la manera siguiente, en lo que se refiere a las tres corrientes de tecnología de que se trata:

- i) para las tecnologías importadas del Norte, el Instituto podría auspiciar órganos consultivos no rígidos de capataces, ingenieros y personal de gestión de empresas privadas productivas, para facilitar intercambios de experiencia entre países en desarrollo con respecto a innovación tecnológica en determinados sectores industriales.
- ii) para las tecnologías basadas en el Sur, se buscaría asistencia de expertos sobre todo de entre representantes de los Ministerios de Industria de países en desarrollo, corporaciones públicas y privadas, institutos de investigación y departamentos de coordinación de ciencia y tecnología.
- iii) las tecnologías intermedias exigirían la organización más flexible, a base de viajes de estudios e intercambios de personal calificado, ligeramente complementados por representantes de centros e institutos no gubernamentales (tales como el Grupo de Desarrollo de Tecnología Intermedia, de Londres).

A fin de coordinar las tres direcciones de las actividades del Instituto, estimular la interacción entre sus actividades y fijar prioridades globales, se establecería un Consejo Directivo compuesto en forma rotativa por miembros de los países en desarrollo (divididos entre Gobiernos, empresas privadas y científicos/ingenieros en calidad independiente), que sería secundado por una pequeña oficina de evaluación que aprovecharía las actividades de vigilancia del Instituto.

La financiación se dejaría tan flexible como fuera posible, con la opción de absorber fondos fiduciarios para proyectos concretos, contribuciones de organizaciones internacionales, insumos gubernamentales bilaterales y donaciones voluntarias privadas, fuera de los honorarios cobrados por algunos de los servicios del Instituto.

El enlace con otras entidades nacionales e internacionales dedicadas a actividades semejantes es absolutamente fundamental para la eficacia del Instituto. Por ejemplo, en la tercera corriente de tecnologías, el Instituto colaboraría estrechamente con el Appropriate Technology Institute, recientemente establecido en los Estados Unidos. Para sus funciones de vigilancia, se atendería mucho a los servicios del Banco de Información Industrial y Tecnológica y del Programa de Intercambio de Información Tecnológica, de la ONUDI.

#### **7.4.2 Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología**

Un problema clave para los países en desarrollo en la formulación de una estrategia para la adquisición de tecnología, es la obtención del know-how necesario. Ese know-how procede, en parte, de la reunión y organización de disponibilidades de tecnología, de información sobre las demandas de tecnología en otros países en desarrollo y de asistencia técnica. En este sentido, el

objetivo de un *Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología* sería lograr las economías de escala concomitantes a la información y a la negociación. Algunas iniciativas importantes en esta esfera se han tomado ya en los últimos años en el sistema de las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

### *Operaciones*

El Centro negociaría contratos maestro con proveedores de procesos en las mejores condiciones posibles, a fin de que los compradores de países en desarrollo pudieran obtener, individual o colectivamente, tecnologías en estas condiciones directamente de los proveedores de procesos. Un elemento sumamente poderoso en el procedimiento de adquisición conjunta sería el hecho de que un proveedor que obtuviera tal contrato recibiría, en realidad, un contrato maestro, es decir, ganaría la oportunidad de proveer a muchos países en desarrollo al mismo tiempo y, posiblemente, el derecho de proporcionarles tecnologías a lo largo de períodos de tiempo prolongados. Evidentemente, las perspectivas de concertar contratos de esta manera darían mucha influencia al Centro en las negociaciones respecto a condiciones. En los sectores en que la tecnología puede estar incorporada a niveles diferentes, una organización conjunta de adquisiciones puede ampliar progresivamente sus actividades hacia esferas cada vez más complejas. No hay necesidad de concebir la organización de una manera estática, sino que, por el contrario, sus actividades han de ser sensibles a las modificaciones en las estructuras del mercado internacional así como a los movimientos de las necesidades internas. Lo que esto significa en la práctica es que un plan de adquisiciones conjuntas bien concebido puede dar también un impulso a políticas de asimilación, modificación, reproducción y creación de tecnologías. En la mayoría de los sectores industriales no existen separaciones claras entre productores y usuarios de tecnología. Hay, más bien, gradaciones en el empleo de la tecnología. Una vez que se reconoce esto, se hace evidente un concepto dinámico de estrategia en materia de tecnología, siendo la adquisición conjunta la forma de iniciar actividades conjuntas en otras esferas. La actividad de adquisición, como cualquier otra, se presta para aprender con la práctica. En otras palabras, el personal que trabaje en esta oficina de adquisición conjunta de tecnología adquiriría gradualmente conocimientos concretos en esta materia. Las prioridades sectoriales del Centro serían semejantes a las del Instituto de Tecnología, con el cual tendría estrechas relaciones de trabajo.

La situación existente en la industria farmacéutica arroja ciertas luces sobre algunas de las posibilidades y problemas que podrían ir asociados al establecimiento de tal Centro. Es posible que muchas esferas de tecnología no supongan el mismo grado de normalización que existe en la industria farmacéutica, y la labor en varios sectores impone ciertamente grandes demandas de personal y financiación. Por otra parte, algunos aspectos de la experiencia farmacéutica podrían utilizarse al establecer tal organización. Estos aspectos pueden referirse a lo siguiente: 1) Deberían establecerse listas básicas de equipo y tecnologías

<sup>9</sup> Véase UNCTAD, TD/238, mayo 1979, pág. 46

por productos; 2) Deberían emitirse garantías de calidad y certificados de funcionamiento, o bien por el centro mismo, o por organizaciones independientes prestigiosas basadas tanto en el Norte como en el Sur; 3) A base de esos certificados, podrían prepararse listas de proveedores potenciales.

En sus operaciones, el Centro se encargaría de proporcionar a los usuarios los servicios siguientes:

a) Información sobre la disponibilidad, calidad y precios de tecnologías no pertenecientes a empresas transnacionales, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, por una parte, y sobre los intereses y necesidades de compradores de países en desarrollo, por otra;

b) Información sobre la disponibilidad de otras estructuras posibles, jurídicas e institucionales, mediante las cuales pueden adquirirse tecnologías;

c) Servicios de negociación que permitan a compradores y vendedores llegar a un arreglo aceptable para la transferencia de tecnología. Para las compras de países en desarrollo, en general, el objetivo dominante en la negociación ha sido evitar los aspectos desfavorables que se observan en las transacciones relacionadas con países industrializados y, al mismo tiempo, buscar condiciones que maximicen la internacionalización y difusión de la tecnología adquirida.

El Centro deberá centralizar información y, al mismo tiempo, ofrecer foros de negociación a nivel de proyectos sectoriales, basados en la necesidad de suministrar a los países en desarrollo por lo menos un nivel mínimo de información sobre posibilidades de negociación; facilitar la entrada de nuevos clientes en los mercados de tecnología; y dar una fuerza motriz para aplicar métodos distintos de transferencia de tecnología. Ya se ha empezado a trabajar en esta materia en el Banco de Información Industrial y Tecnológica (BIIT) y el Servicio de Intercambio de Información Tecnológica, de la ONUDI, que han de proporcionar una base de datos pertinentes.

Un precedente para este tipo de función puede encontrarse en organizaciones regionales propuestas o ya en funcionamiento. En América Latina, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) ha propuesto la creación del Servicio Latinoamericano de Cooperación Empresarial (SEC),<sup>10</sup> para las empresas latinoamericanas más pequeñas que desean formar empresas mixtas u otros arreglos de transferencia de tecnología con otras entidades de la región. El SEC ofrece servicios de nivel múltiple, que van desde el suministro de información sobre posibilidades de colaboración y requisitos jurídicos en diferentes países, hasta estudios de mercados y posibilidades financieras para empresas latinoamericanas que desean extenderse a otros países.

Una organización análoga es el Centro de Desarrollo Industrial de la CEE, que hace converger pedidos y ofrecimientos de cooperación entre firmas

<sup>10</sup> Véase *Business Latin America*, 20 diciembre 1978, pág. 407. También el CELA ha creado recientemente la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), a fin de identificar, evaluar, seleccionar, adoptar y sistematizar tecnologías de conformidad con las necesidades de los países latinoamericanos. Véase *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 9, septiembre 1978, y Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina (preparadas por los Servicios de Información de la CEPAL), Nros. 293/294, mayo 1979, *Evaluación de la Ciudad de La Paz*, pág. 16.

europas pequeñas y medianas y los posibles copartícipes ACP que podrían estar dispuestos a iniciar empresas mixtas con esas firmas del Mercado Común.<sup>11</sup>

El concepto en que reposa la adquisición conjunta va, en unas cuantas direcciones fundamentales, más allá de instituciones del tipo centro SEC y CEE. Se prevé que la función de intermediario ejecutada por esta institución entrañará una cooperación interregional. Además, el ámbito de sus actividades abarcará a entidades que no son empresas transnacionales y que generan tecnología en el Norte, así como entidades públicas y privadas de países en desarrollo. Por último, al actuar efectivamente como parte en negociaciones, el Centro desempeñará un papel más directo en la ejecución de proyectos y en hacer participar a compradores de países en desarrollo en adquisiciones colectivas. La información detallada abarcaría:

a) *Suministro*: Bancos de fuentes de tecnología no pertenecientes a empresas transnacionales en el Norte así como fuentes públicas y privadas en el Sur. Esta información puede obtenerse directamente, así como mediante vinculaciones entre bancos de datos con otras fuentes nacionales, subregionales, regionales e internacionales. Se reunirán datos sectoriales concretos, escogidos a base de los criterios de importancia sectorial para las necesidades de desarrollo básico;

b) *Financiación*: las fuentes de financiación para transferencias de tecnología comprenden la ayuda no condicionada de Gobiernos de países industrializados y/o otras fuentes de financiación internacional;

c) *Consultas*:

- Sobre determinadas tecnologías finales por diversos países en desarrollo, con la mayor información posible (organizada en un formato uniforme) sobre los objetivos sociales y económicos de las entidades adquirentes;
- Por entidades de países en desarrollo que desean reproducir tecnologías que ya han sido producidas en otras partes;
- Por entidades de países en desarrollo que buscan know-how para modificar tecnologías existentes, a fin de hacer frente a problemas concretos.

d) *Información jurídica/institucional*: ésta consistiría en conocimiento especializado sobre posibles formas de estructurar transacciones, que estarían disponibles para ser evaluadas en relación con las restricciones planteadas por condiciones financieras, objetivos de las partes en la transacción, requisitos jurídicos de los países de origen y de destino y capacidad técnica de la economía adquirente.

Con esta información y conocimientos acumulados se buscaría un procedimiento de adquisición conjunta a fin de lograr las condiciones de transferencia más adecuadas, tanto en relación a los precios como a la modalidad de la transferencia de tecnología.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, ACP-EEC Information Service, Business Opportunities, No. 9, Marzo 1979, pág. XXVII.

### 7.4.3 Centro Internacional de Examen de Patentes

El sistema de propiedad industrial internacional ha sido objeto, durante el decenio de 1970, de intensos debates y esfuerzos normativos a niveles nacional e internacional. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es la organización principal que se ocupa de esta materia. Desde hace tiempo se encuentra en marcha la labor preparatoria para una conferencia diplomática internacional, que se efectuará en Ginebra del 4 de febrero al 4 de marzo de 1980, a fin de revisar la Convención de París sobre la Protección de la Propiedad Industrial. Se espera que a esta Conferencia asistan los 87 países que actualmente pertenecen a la Convención, así como muchos países no miembros y organizaciones internacionales y privadas. La OMPI trabaja también en revisar su ley modelo sobre invenciones y su ley modelo sobre marcas comerciales

En 120 países, de los cuales 84 son países en desarrollo, se han dictado ya leyes sobre patentes. Sin embargo, en lo que respecta a los países en desarrollo, estas leyes se basan simplemente en leyes y prácticas de los países desarrollados o se han heredado de los tiempos cuando los países en desarrollo, o por lo menos algunos de ellos, se encontraban bajo régimen colonial.

De los tres millones y medio de patentes<sup>12</sup> que existan actualmente, sólo alrededor del 6% (200.000) han sido concedidas por países en desarrollo. Alrededor de cinco sextas partes de éstas se hallan en posesión de extranjeros, y sólo una sexta parte —o sea, apenas el 1% del total mundial— pertenece a nacionales de países en desarrollo. La acción internacional se ha concentrado recientemente en el cambio muy necesario del sistema de patentes. A este respecto, algunos países en desarrollo y países industrializados ya han manifestado su intención de modificar su legislación nacional sobre patentes.<sup>13</sup> La reflexión pertinente, en el contexto actual, fue expresada por expertos gubernamentales de países miembros del Grupo de los 77, reunidos bajo los auspicios de la UNCTAD a fines de 1977, los cuales señalaron con respecto a la propiedad industrial que «la tarea inmediata y continua del sistema debe ser proporcionar en el más breve tiempo posible la mayor asistencia técnica posible a fin de ayudar a los países en desarrollo a robustecer sus infraestructuras científicas y tecnológicas y capacitar sus especialistas».

Durante el actual decenio se han tomado diversas medidas para aumentar el acceso a la documentación sobre patentes. Antes de 1970, los procedimientos de elaboración en las oficinas de examen de patentes demoraban en tres o cuatro años el acceso a la documentación sobre patentes. Estos problemas se mitigaron con la creación del Centro Internacional sobre Documentación de

<sup>12</sup> Cifra calculada a base de estadísticas publicadas por la OMPI.

<sup>13</sup> Pueden verse detalles en el documento UNCTAD TD/B/AC/1/19, Rev. 1, párr. 404, pág. 64.

Patentes (INPADOC) en Viena.<sup>14</sup> Este Centro se fundó el 2 de mayo de 1972, a base de un acuerdo entre la República de Austria y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), en Ginebra. Está encargado de una reunión mundial de documentos sobre patentes. Su tarea consiste en registrar los datos bibliográficos de los documentos sobre patentes y luego analizar la información registrada a fin de proporcionar servicios de información. El INPADOC obtiene información sobre datos bibliográficos de patentes de 45 países; únicamente 11 de éstos son países en desarrollo.

A pesar de la creciente disponibilidad de información, existen problemas prácticos considerables de difusión y comunicación. Los países en desarrollo poseen dispositivos administrativos adecuados y complejos para la evaluación y vigilancia de la concesión, utilización y terminación de las patentes obtenidas en sus territorios. Estas operaciones, sin embargo, exigen personal calificado en muchas materias diferentes. Es dudoso que los países en desarrollo, incluso si lo pudieran hacer, deberían dedicar recursos humanos escasos a esfuerzos que, básicamente, significan protección para inversionistas extranjeros.

El propuesto Centro Internacional de Examen de Patentes serviría para lograr las economías de escala que acompañan a la divulgación de información técnica y jurídica sobre patentes que, después de todo, son las mismas en los diferentes países. Esta información representaría una auténtica transferencia de conocimientos desde los países industrializados y, por consiguiente, ahorraría tiempo y otros recursos a los países en desarrollo.

Al ocuparse de las solicitudes de inventores extranjeros y nacionales, las administraciones de países en desarrollo sólo rara vez poseen elementos suficientes para evaluar el grado de novedad de una propuesta invención patentada, su aplicabilidad industrial, o los motivos para no aceptar una solicitud. El sistema de información del Centro de Examen de Patentes podría proporcionar, de forma gratuita y con la mayor rapidez posible, información sobre los resultados del examen inicial de solicitudes de patentes en otros países, información sobre los resultados de importantes decisiones administrativas o jurídicas, nacionales o internacionales, adoptadas en otros lugares respecto a una patente y, en fin, notificación de las fechas de expiración de las patentes. La disseminación de información, que es la finalidad primordial del Centro, podría hacerse mediante los órganos públicos regionales y nacionales de los países en desarrollo, así como directamente a entidades privadas.

Un centro de este tipo no tendría que limitar sus actividades a las patentes. Hay problemas importantes que pone de relieve el actual debate sobre productos apropiados. Aquí entran dos cuestiones bastante diferentes. Una tiene que ver con la publicidad de productos que, aunque no sean intrínsecamente peligrosos, tienen, sin embargo, efectos perniciosos si se utilizan por personas que viven de ingresos bajos; la otra se refiere a productos que, después de un prolongado examen en los países industrializados, se ha comprobado que son intrínsecamente peligrosos. La mayor parte de los problemas por estos dos

<sup>14</sup> El INPADOC pertenece únicamente al Gobierno de Austria. Por consiguiente, su forma jurídica es la de una sociedad de responsabilidad limitada y en el registro comercial de los Tribunales Comerciales de Viena aparece bajo el nombre de «INPADOC, Internationales Patentdokumentationszentrum Gesellschaft m.b.H.».

conceptos, aunque no ciertamente todos, se dan en las industrias de productos químicos y productos alimenticios. Puede ser difícil abordar a nivel internacional los problemas de publicidad que plantea la primera cuestión (si bien, naturalmente, importantes decisiones de tribunales de los países industrializados podrían darse a conocer internacionalmente). El segundo aspecto se puede tratar mediante intercambios internacionales de información. Es bien sabido, por ejemplo, que la Food and Drug Administration (FDA) de los Estados Unidos posee procedimientos más avanzados para examinar y ensayar productos que ninguna otra entidad del mundo que se ocupe de asuntos análogos. Las actividades de la FDA no se limitan a ensayos aislados de productos, sino que incluyen reevaluaciones frecuentes de artículos, en relación con sus características y con su eficacia para cumplir las finalidades que se les atribuyen. Si la FDA y/o organizaciones semejantes de otros países industrializados pusieran sus conclusiones a disposición de los países en desarrollo de manera regular y a un costo prácticamente nulo, tal información podría ser de considerable utilidad para estos países en dos esferas vitales —alimentación y salud. De esta manera, prácticamente sin costo alguno, los países en desarrollo estarían mejor equipados para hacer frente a algunos de los peores abusos que se han comprobado en los últimos años y que tienen que ver con el diluvio de nuevos productos que aparecen en los mercados de los países en desarrollo.

Al Centro Internacional de Examen de Patentes bien se le podría asignar la tarea de difundir esta información traduciendo el material a los diversos idiomas de las Naciones Unidas, reuniéndolo y clasificándolo para facilidad de consulta (podría sacar su experiencia sobre esta materia de los «acuerdos de cooperación» que el INPADOC, con la ayuda de la OMPI, está aplicando con oficinas nacionales de propiedad industrial y otras organizaciones), y organizando reuniones en que podrían mejorarse la interpretación y utilización de los resultados. La aplicación de esta medida de cooperación internacional depende tan sólo de la voluntad de los países industrializados de comunicar lo que es, por lo general, información pública, pero que, de todas maneras, no está fácilmente a disposición de los países en desarrollo. Una medida de este tipo daría a los países industrializados la ocasión de hacer extensivas algunas de sus normas nacionales al campo internacional. Acuerdos como el concertado en noviembre de 1978 entre la OMPI, la ONUDI y la Oficina de Patentes de Austria sobre quién puede utilizar el Servicio de Consultas Industriales y el Banco de Información Industrial y Tecnológica de la ONUDI podrían adoptarse como modelo para otros contactos cooperativos de índole tanto general como especial.

El propuesto Centro podría tener también una función con respecto a la *cooperación entre países en desarrollo*. En materia de patentes, los países en desarrollo deben estar al tanto de los avances tecnológicos que ocurren en sus empresas y, en especial, reconocer que es preciso estimular la innovación aun cuando difiera de la que ocurre en los países industrializados. Esto significa, entre otras cosas, que se debe modificar el criterio de novedad universal o absoluta que se aplica en los reglamentos sobre patentes, a fin de ofrecer protección de propiedad industrial a los tipos de progreso técnico que realizan las empresas de países en desarrollo. Este reconocimiento debe extenderse al

suministro de inscripción preferente de la innovación tecnológica originaria de empresas de países en desarrollo, y podría hacerse, por ejemplo, mediante reglas especiales sobre patentes que rijan entre países en desarrollo. El Centro Internacional de Examen de Patentes podría abordar este aspecto acogiendo esas tecnologías especiales, cooperando con la Organización Africana de la Propiedad Industrial (OAPI) y reuniendo los documentos sobre patentes publicados por los diversos países latinoamericanos.

## **7.5 RECOMENDACIONES RELATIVAS A PROGRAMAS DE APOYO**

*Dentro del marco de la interdependencia global*

### **7.5.1 Reubicación de la investigación y desarrollo industriales**

El atractivo de la investigación y desarrollo realizados por las empresas transnacionales se da únicamente para los pocos países en desarrollo que poseen mercados internos relativamente grandes, estructuras industriales avanzadas, buenos sistemas de enseñanza con un número apreciable de personal local especializado disponible, y cierta capacidad tecnológica local. Para estos países, una reubicación de la investigación y desarrollo puede ofrecer beneficios en la medida en que los resultados de la innovación se difundan ampliamente en los mercados locales y se dirijan a la producción de bienes, técnicas y experiencias pertinentes a las necesidades locales. Las empresas transnacionales pueden estar interesadas, al mismo tiempo, en reubicar su investigación y desarrollo tecnológicos, con tal que se creen condiciones externas favorables para una investigación y desarrollo internacionalmente dirigidos. Tales requisitos dobles requieren políticas nacionales apropiadas en lo que respecta a la gama de productos y situación de mercado de las empresas transnacionales, a los precios efectivamente cobrados por la utilización de mano de obra calificada, financiación e insumos materiales del propio país, a las reglamentaciones que se aplican en materia de licencias y tecnología, y a las políticas en favor del adelanto científico. Una vez más, las perspectivas de una cooperación internacional efectiva dependen de la articulación y aplicación de políticas internas razonables.

Suponiendo que las políticas nacionales sean adecuadas, las medidas internacionales de cooperación entre países industrializados y países en desarrollo tendrían que incluir los elementos siguientes (que, en realidad, impondrían obligaciones a los países en desarrollo que fueran huéspedes de tal investigación y desarrollo tecnológico). En primer lugar, estabilidad en cuanto a las condiciones en que se hacen tales inversiones. Segundo, libertad de actividad dentro de la institución de investigación y desarrollo, una vez establecida. Tercero, suministro de instalaciones adecuadas de infraestructura. Cuarto, suministro de asistencia técnica y financiera, inclusive completo acceso a otras instituciones de investigación y desarrollo, otorgado por las empresas transnacionales matrices según fuera necesario. Una asistencia semejante podrían prestar los Gobiernos de los países industrializados respectivos.

Cuando las medidas internacionales de cooperación se establecen entre países en desarrollo, han de satisfacer las condiciones siguientes. En primer lugar, una distribución racional de elementos de investigación y desarrollo de las empresas transnacionales entre países en desarrollo, poniéndose especial cuidado en evitar guerras de subvenciones o políticas de «arruinar al vecino» para atraer las instalaciones. Existe, en otras palabras, el peligro de que estos intentos de reestructuración puedan hacer surgir cierta idea de «zonas de investigación y desarrollo», de la misma manera como hemos presenciado la proliferación de zonas de elaboración para la exportación, en lo relativo a actividades manufactureras, y zonas con exención de impuestos, para fines de banca y finanzas internacionales. Hay límites estrictos a la medida en que tales políticas podrían ser aplicadas con éxito de modo simultáneo por varios países en desarrollo; por consiguiente, la cooperación entre ellos es condición imprescindible para una reestructuración aceptable. En segundo lugar, los beneficios de la investigación y desarrollo deben difundirse en los mercados locales, en condiciones que sean equitativas tanto para los innovadores como para los receptores. En tercer lugar, puesto que los propios países en desarrollo poseen ya empresas que se están haciendo internacionales, cuando no transnacionales, ha de haber un estímulo adecuado para que tales empresas ubiquen sus actividades de investigación de la manera más amplia posible. Los datos con que se cuenta hasta ahora indican que los activos tecnológicos pertenecientes a empresas de países en desarrollo que se expanden en el extranjero son de tal naturaleza que la investigación y desarrollo no llegarán a ser demasiado importantes por algún tiempo todavía. Sin embargo, es importante que los países en desarrollo tengan en cuenta desde un principio tal posibilidad.

Aunque puedan establecerse nuevos mecanismos internacionales para ocuparse concretamente de la reubicación de la investigación y desarrollo industrial, tal vez sea mejor vincular esta especie de reubicación a la más general de facilidades de producción. Dicho de otra manera, hay lugar para una propuesta global que incluya la reubicación de la investigación y desarrollo, aunque sin estar limitada a ésta. Un ejemplo sería el suministro de información y asistencia para la reubicación de plantas industriales y de investigación y desarrollo. La experiencia adquirida en esta materia por el Programa de Promoción de las Inversiones, de la ONUDI, debe utilizarse para mejorar la calidad de los arreglos que se necesitan para alcanzar una reubicación más eficaz.

## **7.6 INDICACIONES ADICIONALES**

### *Respecto a autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo*

#### **7.6.1 Cooperación tecnológica entre países en desarrollo**

En los países en desarrollo ha habido un crecimiento apreciable de la capacidad de las organizaciones de consultoría e ingeniería para ofrecer servicios técnicos fuera de sus territorios nacionales. Pese a las muchas

dificultades que presenta el mercado de tales servicios, los niveles de aptitud y costos que las organizaciones de países en desarrollo pueden ofrecer y mantener significa que pueden competir con organizaciones de países desarrollados en muchas esferas y sectores. Las prácticas de adquisición de las entidades públicas que utilizan tales servicios siguen siendo gravemente deficientes en las oportunidades que dan a empresas de países en desarrollo.

A fin de estimular la utilización internacional de estas capacidades tecnológicas de países en desarrollo, se requiere una serie de medidas concretas. En primer lugar, debe formarse un registro completo que clasifique a las organizaciones de consultoría de países en desarrollo con arreglo a los tipos de capacidad de proyecto que pueden ofrecer, el número de proyectos que puedan manejar en un momento dado, y las condiciones financieras en que trabajan. (Este último punto es sumamente importante, ya que un gran impedimento al funcionamiento eficaz de muchas organizaciones de consultoría de países en desarrollo ha sido la irregularidad de la demanda, que ha puesto a dura prueba su capacidad financiera para seguir funcionando). En segundo lugar deben iniciarse negociaciones para liberar de restricciones a las políticas de ayuda de los países industrializados, las cuales con frecuencia han incluido cláusulas que eliminan a las empresas locales de consultoría e ingeniería de participar en proyectos industriales. Tercero, incluso en casos en que no sea posible que una sola empresa de consultoría de un país en desarrollo emprenda un proyecto, deben hacerse esfuerzos para formar consorcios de varias empresas de países en desarrollo que pueden aprender a colaborar entre sí, obteniendo experiencia conjunta en proyectos importantes. Yendo aun más lejos, si no es posible ni siquiera que un consorcio de empresas de países en desarrollo asuma el control de un proyecto, entonces tales empresas deben asociarse con firmas de países industrializados como parte de los contratos internacionales. Esto no quiere decir que las firmas de consultoría de países industrializados no hayan de otorgar subcontratos; al contrario, las empresas de países en desarrollo deben obtener una fracción de los contratos de organismos internacionales y del sector público. Cuarto, a fin de estimular el crecimiento de firmas de consultoría en los países en desarrollo que cuentan con pocas de tales firmas, deben formularse arreglos preferenciales para permitir que muchas firmas de países en desarrollo participen en tales mercados. Quinto, deben desarrollarse nuevos procedimientos para estimular a los Gobiernos y empresas públicas de países en desarrollo a orientar sus adquisiciones hacia firmas de consultoría e ingeniería de países en desarrollo. De esta manera, pueden establecerse vinculaciones más fuertes entre los países en desarrollo; los arreglos de complementariedad podrían permitir que las aptitudes técnicas de algunas empresas se vinculasen con las posibilidades de recursos y producción de otras en países diferentes. Sexto, deben hacerse esfuerzos para aumentar la transparencia de los mercados de consultoría y diseño técnico, modificando las fuertes conexiones que existen (sobre todo en el sector de productos químicos) entre las empresas poseedoras de procesos y las que proporcionan servicios tecnológicos. A menudo un proyecto determinado sólo puede realizarse mediante la utilización de procesos especiales; éstos, a su vez, son arrendados sobre una base de exclusividad por sus propietarios a firmas de consultoría que, o bien son sus propias filiales, o han concertado arreglos especiales con ellos. El monopolio sobre el derecho a utilizar cierto proceso

puede fácilmente dar a una empresa de consultoría el control sobre muchas etapas del diseño y ejecución de proyecto llave en mano, reduciendo así severamente el grado de competitividad del proyecto en su conjunto en los mercados. Las organizaciones internacionales también deben examinar tales factores cuando pidan y estudien licitaciones para proyectos.

### 7.6.2 Marcas comerciales conjuntas de países en desarrollo

Las marcas comerciales pueden inscribirse en tantos países como quiera el propietario. En todos los países que siguen los procedimientos de la Convención de París, los nacionales y los extranjeros poseedores de marcas comerciales disfrutan de un trato igual. De los cuatro millones de marcas comerciales que están en vigor en el mundo, sólo el 27% del total estaban registradas en países en desarrollo en 1974.<sup>15</sup> Además, la creciente transnacionalización y concentración de marcas comerciales en manos de algunos países industrializados constituyen los rasgos resaltantes de la actual situación en materia de marcas comerciales. Por consiguiente, ha de reconocerse que la existencia de tales aspectos proteccionistas significa un grave obstáculo a la penetración por firmas de países en desarrollo en los mercados de cualquier parte del mundo. Ya que gran parte de la expansión de las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo está ligada a la utilización de marcas comerciales que son propiedad de empresas de países desarrollados, resulta difícil para las empresas de países en desarrollo crear sus propios mercados. En vista de tales características, a fin de evitar el problema de complementar las actividades de empresas multinacionales del Tercer Mundo y empresas mixtas regionales, y debido a la falta de infraestructura de comercialización, *los países en desarrollo podrían agruparse para vender bajo marcas comerciales comunes*, compartiendo conjuntamente los costos y riesgos de abrir nuevos mercados. Además, como se exponía en la ley mexicana de 1975 sobre marcas comerciales, podrían adoptarse arreglos de hermanamiento por los cuales en los artículos vendidos aparecerían marcas comerciales extranjeras y nacionales, hasta que las marcas comerciales de países industrializados llegaran a desvanecerse. La expansión en el mercado podría entonces pasar al control efectivo de los países en desarrollo. Esta medida debería ampliarse, por supuesto, para abarcar productos vendidos a base de arreglos de producción conjunta entre países en desarrollo. De esta manera, todos podrían ganar con la expansión de los mercados de exportación.

<sup>15</sup> Datos tomados de «Impact of Trademarks on the Development Process of Developing Countries», UNCTAD, documento TD/B/C.6/AC.3/3, 1977.

# Capítulo 8. Extracción y elaboración de minerales

## RECOMENDACION RELATIVA A PROGRAMAS DE APOYO

	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Recomendación núm. 8: Esfuerzos conjuntos de comercialización, exploración, elaboración y financiación	8.4.1	244

### 8.1 INTRODUCCIÓN

El sector de minerales de las economías de países en desarrollo ocupa una posición especialmente importante y especialmente sensible. Por varios motivos merece que se le consagre atención especial. En primer lugar, es un sector en que convergen varios de los problemas examinados en capítulos anteriores respecto a la estructura de las corrientes internacionales financieras, tecnológicas y de productos. En segundo lugar, la base de recursos naturales de un país, en la que los minerales constituyen un elemento fundamental y a veces dominante, se considera a menudo como parte de un patrimonio nacional, por lo cual su explotación por empresas extranjeras representa una cuestión delicada. En tercer lugar, los minerales se exportan por lo general en estado bruto, lo cual para muchos países en desarrollo puede significar una pérdida económica así como una continuación de la división internacional del trabajo que les fuera impuesta en el pasado. En cuarto lugar, los minerales se consideran a menudo como la base de las esperanzas de futura industrialización; es la base de recursos sobre la cual podría levantarse una estructura industrial moderna. En quinto lugar, los minerales, en su estado actual, constituyen una gran porción del comercio global entre países en desarrollo y países industrializados y son de importancia especialmente fundamental para un número considerable de países en desarrollo.

Durante el período 1973-1975, los minerales no combustibles representaron el 25% de las exportaciones totales de productos primarios no combustibles de países en desarrollo. En 17 países, los minerales no combustibles representaban el 25% o más de las exportaciones totales en 1973. Nueva Caledonia, donde

**Cuadro 8 (1). Países que dependen mucho de exportaciones de minerales no combustibles, 1973**

(Exportaciones de minerales como porcentaje de las exportaciones totales)

<i>Pais</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Pais</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Pais</i>	<i>Porcentaje</i>
Nueva Caledonia	99	Zaire	75	Perú	42
Zambia	98	Bolivia	73	Níger	39
Chile	90	Jamaica	66	Laos	31
Suriname	88	Guyana	60	Jordania	30
Mauritania	81	Papua Nueva Guinea	55	Marruecos	28
Liberia	76	Togo	47		

*Fuente:* UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics.

los minerales representaban el 99% de sus exportaciones totales, es el caso extremo, pero varios otros países en desarrollo dependían sólo algo menos de sus sectores de minerales. Además, la producción de minerales representaba el 25% o más del PIB de seis países y del 10 al 25% de otros ocho, en tanto que, dentro del grupo de países en desarrollo muy dependientes de la producción y exportaciones de minerales, no menos del 75% de las exportaciones de minerales no combustibles estaban concentradas en sólo siete productos minerales. Sin embargo, en 1970, los países en desarrollo en su conjunto elaboraban sólo el 30% de sus productos minerales no combustibles, mientras que en los Estados Unidos y Canadá la proporción era de 179%, en Europa occidental el 295% y en el Japón el 104%, lo que reflejaba el grado de elaboración de minerales importados por estos países industrializados.

## **8.2 ASUNTOS Y PROBLEMAS**

El sector de minerales de los países en desarrollo ha sido uno de los campos en que las empresas transnacionales se han mostrado típicamente muy activas. Esto obedece a muchos motivos. En primer lugar, la mayor parte de la producción de minerales de los países en desarrollo se consume en los países industrializados, y las empresas transnacionales poseen una ventaja estratégica como intermediarias entre productor y consumidor. En segundo lugar, las grandes empresas mineras, que empezaron a aparecer en el Norte ya en el decenio de 1880, han acumulado a lo largo de mucho tiempo las aptitudes y técnicas que la industria necesita. Tercero, la industria es de gran densidad de capital, requiere un vasto apoyo de infraestructura y posee la potencialidad de grandes economías de escala: de ahí la tendencia a su organización a base de grandes empresas. Cuarto, como el tiempo que transcurre entre la exploración y la producción comercial suele ser considerable, las empresas transnacionales, con su acceso establecido a financiación, técnicas y mercados, pueden iniciar la producción con más rapidez y mayor eficiencia (a corto plazo) que firmas nacionales más pequeñas y menos experimentadas o empresas paraestatales.

Sin embargo, el atenerse a las empresas transnacionales podría dar lugar a algunas cuestiones importantes. Unas se refieren a la estructura del control que se origina por la naturaleza de los participantes. Como se expuso en el capítulo 2 y en el capítulo 6 sobre la cooperación internacional entre empresas industriales,

las posibilidades de conflicto entre las empresas transnacionales y los Gobiernos huéspedes son muchas y variadas, dados sus diferentes grupos de objetivos y los plazos diferentes en que esos objetivos diversos han de realizarse. Típicamente, los Gobiernos se han atenido a las empresas transnacionales para todos los aspectos del desarrollo de sus sectores de minerales, ya desde la fase de exploración, con el resultado de que las empresas transnacionales, y no los Gobiernos de los países huéspedes, poseen el conocimiento más completo de las dimensiones de la base de recursos. Las decisiones gubernamentales sobre impuestos y regalías, que han de tener en cuenta el bienestar a largo plazo del Estado, se adoptan, pues, a base de información parcial proporcionada por las empresas transnacionales.

La cuestión del conocimiento y el control lleva, pues, de manera lógica al problema de la información sobre precios. En ninguna esfera parece prevalecer más que en el negocio de minerales el comercio dentro de una misma empresa. Gran parte de las exportaciones de minerales del Tercer Mundo son producidas en los países en desarrollo por un grupo de sociedades mineras afiliadas a las empresas transnacionales, son transportadas por otras filiales y son elaboradas para su venta final en los países industrializados por otras más. De manera típica, las empresas transnacionales prefieren ubicar las instalaciones de elaboración ulterior en los países industrializados, donde están más familiarizadas con el ambiente general, cuentan con mayor seguridad para sus inversiones y tienen acceso más fácil a financiación. Además, las estructuras arancelarias de los países industrializados y las estructuras de precios del transporte marítimo hacen a veces muy difícil ubicar la elaboración en los países en desarrollo, aun cuando los otros factores no sean aplicables. Dada la ocurrencia frecuente del comercio dentro de la misma empresa, difícilmente puede considerarse que los precios a que se comercian muchos minerales reflejen las condiciones del mercado libre.

Los gobiernos de los países en desarrollo tienen buenos motivos para estar agudamente preocupados por los precios. La capacidad de fijación de precios de las empresas transnacionales influye directamente en la relación de intercambio, la balanza de pagos y la disponibilidad de divisas. Influye también directamente en la tasa aparente de utilidades de las empresas en el país huésped y, por ende, en el monto de ingresos tributarios que el Gobierno puede recibir. Los precios fijados afectarán la tasa de explotación y de agotamiento, por lo cual han de determinarse de manera que se equilibren los intereses comerciales actuales con los objetivos de desarrollo a largo plazo del Estado. Los procesos de planificación de una empresa transnacional son muy diferentes de los del Gobierno, el cual ha de tratar de maximizar el bienestar al decidir la distribución cronológica de sus ingresos y gastos, y ha de fijar los precios de los minerales con miras a su contribución a la corriente deseada de ingresos fiscales durante el período de planificación. Por consiguiente, el logro del más alto precio posible a largo plazo ha de considerarse como un objetivo esencial de la estrategia de negociación del Gobierno huésped.

En este punto coinciden la cuestión del control por sí mismo y la cuestión de las vinculaciones entre el sector minero y el progreso general de la industrialización. El sector minero puede contribuir a la industrialización

general de dos maneras distintas. La primera es mediante los ingresos fiscales y las entradas de divisas que pueden gastarse luego en infraestructura o en fomentar el crecimiento de otras actividades económicas. Esta es sin duda la vinculación más importante entre el sector minero y la economía nacional. El Gobierno, por intermedio de su presupuesto, puede determinar la asignación de los ingresos generados y, de tal manera, el efecto real de la extracción de minerales para el desarrollo. La segunda es mediante la formación de vinculaciones entre el sector minero y el resto de la economía, lo que contribuye a una estructura económica integrada. La primero requerirá la solución de los problemas de control ya mencionados; lo segundo representa toda una serie de nuevos problemas y asuntos.

Las empresas mineras bajo control extranjero han tendido a crear enclaves en la economía nacional, en los cuales se concentran el equipo de capital y la infraestructura más adelantados, pero que tienden a estar mejor integrados con el mundo del comercio internacional que con la economía nacional. Por consiguiente, sus vinculaciones dentro del país han sido muy deficientes. Las vinculaciones regresivas, el estímulo al crecimiento de un sector nacional de bienes de capital e insumos generales, son, típicamente, muy débiles. En tanto que la producción en el enclave es de gran densidad de capital, el equipo es muy especializado y en gran parte importado, sobre todo porque la empresa transnacional preferirá naturalmente seleccionar las mismas técnicas en todas sus operaciones en el extranjero, para obtener la utilización más eficiente de su personal y equipo. Dado el nivel de complejidad del equipo de capital empleado, es probable que las vinculaciones regresivas continúen siendo muy débiles en los sectores mineros de los países en desarrollo. Por lo tanto, las esperanzas de utilizar el desarrollo del sector minero para estimular el crecimiento industrial han de concentrarse en otras vinculaciones posibles.

Las vinculaciones a través de la demanda final, esto es, el estímulo a la producción de bienes de consumo mediante las demandas de factores de producción en el sector minero, dependen en primer lugar de la distribución del ingreso. En esto, una vez más, la índole de enclave de gran parte de la producción minera en los países en desarrollo plantea un problema. Dada la densidad de capital de la minería, la demanda de mano de obra de procedencia nacional es generalmente baja, limitando así el grado de repercusión horizontal que la minería puede tener sobre la distribución nacional del ingreso. Su repercusión vertical puede ser mucho mayor, por cuanto la demanda por este sector de personal superior altamente calificado, que recibe sueldos elevados, retira aptitudes del resto de la economía y tiende a crear un grupo privilegiado de trabajadores cuyos ingresos y cuya asociación con el sector enclave puede hacerlos sociológicamente distintos de la población en general. Esta situación se manifiesta por una elevada propensión a importar por parte del sector enclave. Así, la repercusión que el sector minero puede tener en forma de vinculaciones de demanda final con el resto de la economía puede ser también pequeña.

Las vinculaciones progresivas significan la elaboración ulterior de los minerales dentro del país productor. A base de investigaciones detalladas realizadas para este estudio por la ONUDI sobre las capacidades existentes y

planificadas en las industrias de minerales, y sobre las economías de escala en la elaboración de minerales, se identificaron 24 países en desarrollo en que parecían existir oportunidades para una ulterior elaboración de minerales. Por consiguiente, se evaluaron las brechas existentes en la capacidad de elaboración de estos países. En 1977, los 24 países tenían la capacidad de elaborar sólo el 5% de su producción de bauxita para convertirla en aluminio metal. Las cifras correspondientes para otros metales eran 47% para el cobre, 12% para el acero (mineral de hierro), 37% para el plomo, 43% para el níquel, 44% para el estaño y 31% para el zinc. La mayoría de los 24 países identificados tenían firmes planes de expansión para las actividades tanto de extracción como de elaboración de minerales. Según las estimaciones del análisis, para 1983 las brechas de la capacidad de elaboración se habrán ampliado en términos absolutos (esto es, medidas en toneladas de mineral) para cinco de los siete metales estudiados. A fin de cerrar esta brecha, se necesitaría una inversión total del orden de los 180.000 millones de dólares (en dólares constantes de 1978), se crearían alrededor de un millón de nuevos puestos de trabajo, y los valores de exportación de los siete minerales de que se trata en los 24 países aumentarían de la cifra actual de 10.000 millones de dólares a más de 50.000 millones. Puede compararse la inversión requerida de 180.000 millones de dólares con la inversión adicional actualmente planificada en todos los países en desarrollo, así para la extracción como para la elaboración de minerales, que se ha proyectado a 60-70.000 millones de dólares (en dólares constantes) a lo largo de todo el período de 13 años desde 1977 hasta 1990. En consecuencia, la obtención del capital necesario para inversiones en elaboración de mineral a fin de cerrar la brecha sería un problema muy difícil si los países en desarrollo tratasen de lograr este último resultado en un período relativamente breve. Además, unos esfuerzos enérgicos de parte de los países en desarrollo para ampliar rápidamente la capacidad de elaboración podrían dar lugar a la creación de un considerable exceso de capacidad en todo el mundo, con graves reducciones de la rentabilidad de las operaciones de elaboración. Este probable resultado complicaría aun más la obtención del capital de inversión y reduciría las nuevas ganancias de exportación derivadas de mayores actividades de elaboración a un nivel muy por debajo de las estimaciones dadas más arriba.

Estos problemas merecen atenta consideración, porque los efectos a largo plazo de grandes inversiones en instalaciones de elaboración bien podrían ser una asignación errónea voluminosa de recursos de capital escasos. El exceso de capacidad en la etapa de elaboración es una posibilidad demasiado real y podría hacer caer los precios de los productos en los mercados mundiales. Los países en desarrollo, puestos en el brete costos-precios, podrían ver desaparecer gran parte del beneficio de sus grandes inversiones en mayor capacidad de elaboración pero los riesgos acaso podrían reducirse mediante nuevos mecanismos de transferencia de riesgos, para la financiación, según se ha propuesto en el capítulo 5.

Un aspecto del problema tiene que ver con la posible fracción del mercado que tendría que ser evaluada a base de cambios en la demanda, sobre todo en los países industrializados, y de la evolución internacional de la capacidad. El otro aspecto del problema se refiere a la comercialización misma del producto

elaborado. Significa, o bien la entrada en el sistema de comercialización predominantemente internacional mediante cooperación con las empresas transnacionales, o el establecimiento de otros canales de comercialización.

El análisis precedente se ha realizado a un elevado nivel de generalidad. A fin de colocar el problema en su contexto práctico, podríamos hacer breve mención de las condiciones reales que existen en los más importantes de los grupos de siete minerales que representan nada menos que el 75% de todas las exportaciones de minerales no combustibles de los países en desarrollo.

El *aluminio* se deriva de la bauxita, cuya producción se caracteriza por elevados costos de transporte en relación con la extracción. A primera vista, por consiguiente, parecería haber buenos motivos para ubicar las instalaciones de refinación y fundición cerca de la mina. En realidad, la mayor parte de las instalaciones de elaboración ulterior están ubicadas en los países industrializados. Ello se debe en parte al hecho de que los costos de la energía para refinación y fundición son también muy elevados, y las fuentes de energía barata en los países industrializados pueden contrarrestar parte de las ventajas de una ubicación en países en desarrollo para ahorrar en costos de transporte. (Tal es el bien conocido ejemplo de la bauxita de Jamaica y Guyana que se elabora para convertirla en aluminio en Quebec, utilizando el potencial hidroeléctrico abundante y barato de esa provincia, y luego pasa a usos industriales en los Estados Unidos.) Más fundamental es el hecho de que la bauxita se comercia internamente dentro de seis grandes compañías de aluminio, que dominan la industria mundial del aluminio metal. De ahí que la presión para concentrar las instalaciones de elaboración en los países industrializados seguirá aplicándose con toda fuerza en lo que respecta al aluminio. Lo mismo ocurrirá con los problemas consiguientes de formación de precios.

La situación en lo que respecta al *cobre* es algo diferente. Los países en desarrollo poseen los dos tercios de las reservas conocidas mundiales de mineral de cobre, y más del 50% de la capacidad de extracción. Poseen el 39% de la capacidad de fundición y el 27% de la capacidad de refinación. En tanto que la brecha entre la capacidad de extracción y la de mayor elaboración de cobre en los países en desarrollo no parece demasiado grande, de todos modos hay graves obstáculos para cerrarla, debido sobre todo a que, en relación con la extracción, hay un exceso a corto plazo de capacidades mundiales de fundición y refinación. Además, mientras que los países en desarrollo en su conjunto refinan alrededor de la mitad de su producción de cobre, los rendimientos son muy diversos en los diferentes países. En algunos, el grado de elaboración es marginal o no existe, de modo que, si se consideran aislados, la brecha de elaboración parecería mucho más grande.

Por motivos políticos como también económicos, el *hierro* y el *acero* ocupan un lugar único en los países en desarrollo. No sólo constituyen el hierro y el acero una posible piedra fundamental de los programas de industrialización, sino que se sabe que fueron la base sobre la cual se construyeron las economías industrializadas. Dada la importancia simbólica del hierro y el acero, así como las tremendas vinculaciones potenciales con otras industrias, el hecho de que los países en desarrollo son grandes exportadores de mineral de hierro, al mismo tiempo que poseen muy escasa capacidad de producción siderúrgica, constituye

un asunto especialmente sensible. Al mismo tiempo, la existencia en los países industrializados de complejos siderúrgicos integrados ya bien establecidos, y a veces muy protegidos, excluye la posibilidad de que un gran programa de inversiones en la siderurgia de los países en desarrollo se fundamente en la posibilidad de un acceso mucho mejor a los mercados de los países industrializados. En consecuencia, las esperanzas de una gran expansión de la producción siderúrgica han de suponer, o bien un gran mercado interno, o un mayor potencial de comercio entre los países en desarrollo, o una contracción de la capacidad siderúrgica en los países industrializados.

Suponiendo resueltos los problemas de acceso a los mercados y de suministro de energía, los estudios de la ONUDI han identificado por lo menos siete países donde podrían establecerse industrias integradas del aluminio, seis donde son factibles proyectos de refinación de cobre, siete que podrían sostener una industria siderúrgica integrada, y muchos más que podrían mantener pequeñas fábricas de acero por reducción directa. Pero hay grandes dificultades. Existe un riesgo evidente de que, para muchos de ellos, el costo de establecer la planta de elaboración ulterior podría sobrepasar la diferencia de precio entre minerales no elaborados y elaborados, y que el resultado de un vasto programa multilateral de inversiones en estos tres minerales podría ser un exceso de capacidad global.

Teniendo presentes estos problemas y asuntos, pasamos ahora a enunciar algunos principios orientadores básicos para futuras medidas de política.

### **8.3 PRINCIPIOS ORIENTADORES DE UNA FUTURA COOPERACIÓN**

La gama de políticas posibles de que dispone un país en desarrollo con respecto al objetivo de utilizar su sector minero para impulsar su política de industrialización amplia, está limitada en los extremos por dos opciones diametralmente opuestas. Por una parte, podría decidirse a tratar de imponer una completa elaboración de sus minerales en el lugar de extracción hasta llegar a la forma final. Por otra, podría decidirse a dejar intacta la composición por productos de su comercio de exportación, prosiguiendo la exportación de sus minerales en forma completamente bruta o, en el mejor caso, concentrada, y extraer todo el provecho posible haciendo subir sus precios. La primera opción produce la máxima gama posible de industrias a lo largo de una cadena completa de insumos-productos basados en la especial dotación de factores que tenga el país; la segunda asegura el máximo de ingresos de divisas, que el Gobierno puede utilizar para fomentar el desarrollo de cualquier sector industrial que decida. Entre ambas se encuentra una amplia gama de combinaciones posibles de políticas relativas a su dotación de recursos, estrategia industrial, plan de desarrollo, posición existente del país en la división internacional del trabajo y la fuerza relativa de otros actores tales como los Gobiernos de países importadores y consumidores de minerales, las empresas transnacionales mineras y las instituciones internacionales, tanto públicas como comerciales, que proporcionan financiación para el sector minero.

Cualquier combinación exacta de políticas que el Gobierno llegue a seleccionar, ha de observar un principio orientador básico: el establecimiento de control público sobre la base de recursos. El control público puede asumir muchas formas, desde la propiedad estatal directa de la base de recursos naturales hasta simplemente una supervisión amplia de las condiciones y el ritmo de la explotación. Es importante observar que la propiedad formal no es necesariamente una condición previa o una garantía de control efectivo. De importancia fundamental son, más bien, los mecanismos de control formalizado y no formalizado que, con respecto a las diversas partes, se incorporan a los acuerdos contractuales. Allí debe recalcarse particularmente la función de la gestión. Con este objeto, los países en desarrollo, además de establecer sus propias empresas estatales de extracción y elaboración, tratan actualmente, en realidad, de negociar y de renegociar los contratos pertinentes, inclusive contratos de gestión con entidades extranjeras. Por tanto, no puede exagerarse la importancia de elevar las capacidades de negociación de los países en desarrollo. La preocupación principal es obtener que las autoridades públicas logren un conocimiento cabal de las dimensiones y el valor de la dotación de recursos del país, de una manera tan independiente como sea posible de las empresas transnacionales mineras. Poseyendo tal conocimiento, el Gobierno huésped puede tratar de obtener una posición más favorable para sus exportaciones de minerales en los mercados mundiales, o bien colaborando con las empresas transnacionales mineras, o dejándolas de lado, según las circunstancias lo permitan.

Las condiciones que dejarán cierto grado de libertad a los países en desarrollo están dadas, básicamente, por los aspectos económicos de la industria minera y la situación existente de las relaciones internacionales de poder económico. Para todo proyecto viable en materia de minerales, cualquiera que sea el grado de elaboración que se desee, deben darse cuatro elementos. En primer lugar, debe estar confirmado que existen los recursos mineros en yacimientos comercialmente viables. Segundo, deben encontrarse los conocimientos técnicos, para explotarlos. Tercero, ha de obtenerse financiación. Y cuarto deben existir mercados accesibles para el producto. Por lo general, los países en desarrollo se han atenido a las empresas transnacionales para que suministren en forma combinada los cuatro elementos señalados. Sin embargo, al obrar así, han minimizado su propio grado de libertad. Por lo tanto, en las propuestas que siguen se examinará una separación por lo menos parcial de dichos elementos.

En aras de la simplicidad del análisis, supongamos que las opciones de política de un país en desarrollo exportador de minerales son únicamente los dos casos límite anteriormente mencionados. Si decide extraer todos los beneficios, entonces ha de tratar de aumentar su poder de mercado. Por lo general, los países en desarrollo, aisladamente, no pueden lograr posiciones de poder en el mercado por cuanto la ubicación de los yacimientos minerales económicos es demasiado dispersa. una condición previa sería la colaboración internacional entre los países en desarrollo que producen y exportan un mineral determinado. En esto resulta evidente la importancia de establecer un control previo sobre la base de recursos nacionales antes de concertar acuerdos con otros productores.

Los esfuerzos de un país para negociar acuerdos de productores con otros países en desarrollo no suponen necesariamente una confrontación con las empresas transnacionales. Se ha estimado recientemente que la cuantía de la inversión minera necesaria durante los próximos diez años para poner en marcha los planes y proyectos existentes ha de elevarse hasta 120.000 millones de dólares. Esto significa que las empresas tendrán que abandonar la política de financiación interna y recurrir a los mercados de capital, a menos que haya una modificación radical de su situación interna de corrientes de fondos. Por consiguiente, las empresas transnacionales mineras podrían dar su asentimiento a la decisión de los países productores de elevar los precios, porque los efectos, como en el ejemplo de la OPEP, podrían ser que los ingresos de los Gobiernos de países en desarrollo por concepto de impuestos y regalías se elevaran, y las corrientes de fondos internas de las empresas transnacionales mineras aumentarían paralelamente.

Supongamos, por otra parte, que el país desea maximizar el grado de elaboración de su base de recursos. Puede hacerlo de dos maneras. La primera sería tratar de mejorar su capacidad propia para desarrollar y explotar el sector minero, inclusive la elaboración, con la mínima participación externa posible. Este enfoque comprende la capacitación técnica y comercial de nacionales del país en desarrollo, la promoción de empresas nacionales de bienes de capital, el establecimiento de intermediarios financieros, y la creación de instituciones apropiadas que manejen los intereses del Gobierno en la esfera de los minerales. En la medida en que la participación externa siga siendo esencial a corto plazo, el país puede adquirir servicios técnicos por separado y mediante, por ejemplo, proyectos llave en mano sin participación extranjera en el capital. Puede obtener fondos de inversión adicionales mediante su participación con otros productores en asociaciones que mejoren su relación de intercambio. El proceso de alcanzar un mayor grado de libertad de acción nacional en la esfera de los minerales es lento y costoso a corto plazo, pero, a la larga, es probable que dé muy buenos resultados en términos de un proceso dinámico de aprender mediante la práctica. Algunas de las propuestas hechas en los capítulos sobre financiación y tecnología pueden facilitar este proceso.

En otro caso, el país en desarrollo puede resolverse a negociar arreglos de elaboración ulterior por medio de las empresas transnacionales existentes. Una vez más, el primer paso sería reunir la información necesaria para mejorar su poder de negociación. Esto lo puede hacer mediante diversas combinaciones de incentivos fiscales y sanciones fiscales. La política de operar por medio de las empresas transnacionales existentes tiene la ventaja de la rapidez de los resultados, y es probable que produzca el mayor grado de eficiencia a corto plazo a nivel de proyecto, pero, como se ha señalado anteriormente, tiene la desventaja de minimizar los efectos dinámicos secundarios para la economía en su conjunto.

La decisión de un país entre ambas opciones dependerá de juicios de valor políticos y económicos, adoptados en las circunstancias especiales que rigen para los diversos países. En la práctica, puede observarse que muchos países tratarían de buscar ambas opciones simultáneamente, utilizando a corto plazo los arreglos

institucionales existentes, al mismo tiempo que procuran, a largo plazo, crear mayor capacidad nacional.

Evidentemente, es fundamental que los países en desarrollo no sólo respondan a las propuestas de las empresas transnacionales, sino que adopten la iniciativa y, a base de su estrategia y prioridades industriales a largo plazo, soliciten proyectos de inversión apropiados. Estos pueden pedirse tanto a empresas transnacionales como a entidades públicas de los países industrializados, inclusive los países con economías de planificación centralizada.

#### **8.4 RECOMENDACIÓN RELATIVA A PROGRAMAS DE APOYO EN MATERIA DE EXTRACCIÓN Y ELABORACIÓN DE MINERALES**

##### *Respecto a autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo*

Las propuestas en esta materia tienen por objeto promover esfuerzos conjuntos entre los países en desarrollo en las esferas de comercialización y elaboración, así como la creación de arreglos de apoyo financiero adecuados para tales planes regionales.

Se propone que una forma institucional en que podrían acometerse estos esfuerzos podrían ser empresas multinacionales del Tercer Mundo. Más adelante, en el capítulo 9, se hace una propuesta importante sobre medidas relativas a tales empresas. Esta propuesta podría aplicarse útilmente a las actividades de extracción y elaboración de minerales que se examinan a continuación.

##### **8.4.1 Esfuerzos conjuntos de comercialización, exploración, elaboración y financiación**

En la Declaración y Plan de Acción de Lima se piden medidas de cooperación entre países en desarrollo productores de minerales. El *establecimiento de una organización de comercialización cooperativa* puede comenzar a reducir las oportunidades de las naciones importadoras para obtener acceso a suministros muy baratos de materiales no elaborados; esto puede luego mejorar los aspectos económicos del establecimiento de instalaciones de elaboración en los países en desarrollo. En segundo lugar, y a la inversa, un grupo de países en desarrollo que actuasen juntos podrían determinar proporciones mínimas de su producción que se venderían en forma elaborada, según fueran las realidades económicas del mercado de minerales. Tercero, las organizaciones de comercialización colectiva podrían estar en condiciones de reunir un personal competente y experimentado, que tuviera acceso a la amplia variedad de contactos con posibles consumidores. La acción colectiva podría también tener las posibilidades de eliminar o reducir la discriminación contra los minerales elaborados, en las tarifas de transporte marítimo que cobran las conferencias navieras, haciendo así más rentable la elaboración en los países productores.

El ámbito preciso de las medidas que podría tomar una organización de comercialización colectiva sería, por supuesto, diferente de un mineral a otro,

según fuera la índole del mercado para el mismo. Pero, en todos los casos, parecería haber por lo menos cierto campo para una acción conjunta útil. Se sugiere la realización de investigaciones detalladas con este objeto.

Los esfuerzos activos por agrupaciones de países exportadores de minerales para establecer *instalaciones de elaboración regionales dirigidas por empresas multinacionales regionales* podrían superar algunas de las desventajas económicas de elaborar dentro de un solo país productor. Los países participantes tendrían que negociar acuerdos de modo que los beneficios de tales planes de elaboración regional se distribuyeran equitativamente, y en los estudios de viabilidad para tales proyectos habría que tener en cuenta los problemas técnicos involucrados, por ejemplo, en la mezcla de materiales en bruto de procedencias diversas. Del mismo modo, unos programas de exploración de minerales conjunta emprendidos por un grupo de países en desarrollo podrían contribuir a mitigar los riesgos y restricciones de carácter económico.

Hasta ahora, las instituciones de financiación internacionales han desempeñado sólo un papel limitado en el apoyo a los proyectos de elaboración. *Una mayor participación de entidades financieras internacionales* mejoraría mucho la probabilidad de que los proyectos de elaboración en países en desarrollo pudieran reunir una combinación de fondos de capital. El Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales deberían considerar la financiación de proyectos plenamente integrados, evitando con eso el proporcionar apoyo aislado sólo a la minería. Los bancos internacionales también podrían ayudar a la creación de proyectos de elaboración regionales, proporcionando asistencia planificada y financiando estudios de viabilidad.

## **8.5 INDICACIONES ADICIONALES**

### *Respecto al marco de interdependencia global*

Las medidas de los diversos países en desarrollo se agrupan en dos subcategorías:

- Medidas concebidas para influir en el ambiente fiscal general del sector minero; y
- Medidas que suponen una intervención microeconómica detallada.

Hay que recalcar que en las propuestas de medidas de política por parte de los diversos países en desarrollo se supone que las empresas transnacionales y los Gobiernos de sus países de origen no adoptan contramedidas, y que otros países en desarrollo productores de minerales no inician una lucha competitiva para obtener inversiones mineras y plantas de elaboración. Las consultas a este respecto deben tener alta prioridad en las deliberaciones internacionales.

#### **8.5.1 Mecanismos fiscales para aumentar el grado de elaboración**

Es preciso remozar las pautas existentes de tratamiento tributario de las firmas mineras. Las reformas del régimen fiscal podrían seguir útilmente tres direcciones.

i) La eliminación y modificación de políticas que subvencionan la utilización de capital, por ejemplo, márgenes de depreciación acelerada, acceso a financiación institucional a tasas de interés artificialmente bajas, etc. Tales políticas inclinan la selección de la mejor utilización de la dotación de factores de los países en desarrollo. Esto disminuye el empleo y agrava el problema de la dependencia tecnológica y la balanza adversa en el comercio de productos básicos y bienes de capital.

ii) La eliminación de las rebajas de impuestos por agotamiento del mineral y su sustitución por recargos de agotamiento y otros mecanismos para captar el beneficio.

iii) El establecimiento de un sistema de impuestos de importación escalonado a la inversa mediante un valor agregado interno porcentual en forma de contribuciones globales proporcionales. Las finalidades de este impuesto serían varias. En primer lugar, sería susceptible de manipulación por los diversos países de una manera conforme con su selección del punto exacto que elijan en la curva de proporción conveniente entre obtención del beneficio y mayor elaboración. Las contribuciones sobre la exportación estimularán una mayor elaboración, porque la categoría de impuesto bajaría mientras más alto fuese el grado de elaboración en el país. También maximizarían los beneficios al elevar los ingresos fiscales procedentes de las exportaciones en bruto relativamente a los ingresos fiscales por concepto de una mayor producción elaborada.

Al cobrar los impuestos en forma de sumas globales –aunque con categorías de impuesto separadas según el porcentaje de valor agregado nacional contenido en el producto– el Gobierno puede impedir que las empresas manipulen sus precios de transacciones internas a los fines de evitar la tributación. La empresa no sacará nada con facturar sus exportaciones de forma exageradamente baja, porque sus obligaciones tributarias siguen siendo las mismas. Es verdad que si el grado de subfacturación es bastante grande, la compañía puede, en teoría, hacer bajar su categoría de impuesto. Sin embargo, en el caso de divergencia entre el precio facturado y los precios establecidos en otras partes del mundo, es probable que la diferencia fuera tan obvia que el Gobierno del país en desarrollo estaría en condiciones de descubrir la maniobra.

### *Intervención microeconómica*

Las intervenciones microeconómicas pueden ocurrir en cualquier punto de la cadena de elaboración y afectar cualquier aspecto –exploración, acceso a la tecnología, financiación y comercialización– de los proyectos mineros. Aquí se concentra la atención sólo en unos cuantos.

En el análisis anterior se recalcó que el conocimiento de la base de recursos es requisito previo fundamental para una planificación racional del sector. Por consiguiente, los Gobiernos de los países en desarrollo deben dar cuidadosa consideración al incremento del grado de actividades independientes de exploración. Cualesquiera otras actividades que se permitan a las empresas transnacionales mineras, la exploración debe mantenerse separada como

dominio exclusivo del Gobierno nacional, ayudado cuando sea posible por organizaciones internacionales.<sup>1</sup>

Una vez que se conoce la extensión de la base de recursos, las medidas deben estar orientadas a perfeccionar la capacidad nacional de explotarla. La creación por los países en desarrollo, mediante capacitación, enseñanza y experiencia, de una competencia nacional en el sector de minerales aumentará la probabilidad de que éstos se elaboren localmente en la mayor medida posible. Como el proceso de alcanzar dicha competencia es un esfuerzo a largo plazo, las medidas enunciadas a continuación se sugieren como mecanismos temporales para obtener por lo menos algunas ventajas a corto plazo.

### **8.5.2 Disposiciones sobre elaboración en los acuerdos de explotación de minerales y en el capital de las plantas de elaboración extranjera**

La mayor parte de los proyectos mineros en gran escala en países en desarrollo se establecen con arreglo a acuerdos contractuales entre el Gobierno huésped y un inversionista extranjero, acuerdo que abarca temas tales como el ámbito de las operaciones, la colocación de la producción, el régimen fiscal, el empleo local, la solución de conflictos, etc. Debiera ser posible que los Gobiernos huéspedes incluyeran en estos acuerdos una cláusula relativa a elaboración. Esta cláusula puede contener una disposición por la cual el inversionista deba realizar un estudio de viabilidad de una planta de elaboración, y proceder más adelante al establecimiento de tal planta. Con arreglo a otras cláusulas, cada operación minera debería dedicar una parte de su producción a la planta de elaboración local. Una variación más de este enfoque sería el establecimiento de regalías diferenciales o impuestos de exportación a los materiales elaborados y no elaborados, tal vez en la forma indicada más arriba.

Cuando la producción minera nacional es demasiado pequeña para mantener una planta de elaboración eficiente, o cuando los estudios de viabilidad han mostrado que la elaboración local no sería competitiva, el Gobierno de un país en desarrollo puede tratar de incluir disposiciones en sus acuerdos de explotación minera o en los contratos de ventas de minerales en el sentido de que el Gobierno reciba una parte del capital de una planta de elaboración extranjera, a cambio de suministrar la materia prima. Aunque la participación en una operación de elaboración extranjera no incluiría la capacitación y el efecto multiplicador local de una elaboración en el país, daría, sin embargo, a la nación productora de minerales una proporción del valor agregado producido por la elaboración así como una proporción de la parte del beneficio económico que se capta en la etapa de elaboración. Ejemplos recientes de participación de países en desarrollo en la elaboración extranjera muestran una colocación asegurada en el mercado así como una participación en las utilidades de la elaboración. Acuerdos semejantes podrían negociarse por

<sup>1</sup> El PNUD ha establecido un fondo rotativo para exploración de recursos naturales. Por ahora no se le emplea lo suficiente y, por consiguiente, es de utilidad limitada para los países en desarrollo, pero representa claramente, un paso en esta dirección.

productores de concentrados de minerales de países en desarrollo. Una variación podría ser que el país en desarrollo comprase tiempo en la planta de elaboración, a la vez que conserva la propiedad del mineral.

### **8.5.3 Zonas de elaboración para la exportación**

Es posible que las zonas de elaboración para la exportación se justifiquen para determinados países productores de minerales, sobre todo cuando el empleo es una razón importante para desear una mayor elaboración. Los bienes de capital pesados que suelen necesitarse para la elaboración, los cuales normalmente comprenderían equipo importado de las naciones desarrolladas, podrían estar sujetos a derechos de aduana y de importación que tendrían el efecto de hacer antieconómico el proyecto de elaboración. Una renuncia a tales derechos, como también a los impuestos sobre las utilidades por un período limitado, así como la institución de un trato administrativo central eficiente de las inscripciones y operaciones, podrían hacer más competitivo el proyecto en relación a otros análogos situados en las naciones industrializadas. El Gobierno de un país en desarrollo tendría que comparar las ventajas de empleo y de ingresos de exportación obtenidas de tal elaboración con el costo de las subvenciones que ello supone. También tendría que imponer control adecuado a las empresas, a pesar de los incentivos dados. En todo caso, la creación de tales zonas para la elaboración de minerales parece merecer mayor estudio.

### **8.5.4 Formulación de políticas en materia de minerales**

Las empresas transnacionales consideran a la mayoría de los países en desarrollo como zonas de elevado riesgo; en muchos casos, las empresas no quieren operar en tales países en absoluto y, cuando lo hacen, exigen una tasa más alta de rendimiento de lo que pedirían por operaciones en los países industrializados. En muchos casos, los temores de los posibles inversionistas pueden basarse simplemente en una falta de conocimiento de las políticas de los países en desarrollo y en la incertidumbre sobre la validez de tales políticas a lo largo del tiempo, más bien que en un verdadero desacuerdo con las mismas. Los países en desarrollo podrían adoptar algunas medidas para mitigar los temores de las empresas transnacionales, sólo con dar a conocer sus políticas establecidas en materia de extracción y elaboración de minerales.

### **8.5.5 Creación de aptitudes**

La libertad e independencia de las políticas en materia de minerales presuponen el desarrollo de competencia y aptitudes de negociación nacionales, en forma de personas dotadas de los conocimientos necesarios e instituciones apropiadas. Las ventajas de la propiedad nacional tienden a diluirse cuando falta esa competencia. La capacidad nacional para controlar instalaciones, aunque sean de propiedad total, se hace ilusoria cuando se requieren gestión,

tecnología y capital extranjeros en forma completa para establecer y hacer funcionar los proyectos. Por el contrario, la aplicación del control nacional puede ser eficiente, incluso con una participación muy limitada en el capital, una vez que se han creado las aptitudes y la competencia pertinentes.

Para países en desarrollo con escasa experiencia previa en materia de minerales, una medida importante sería establecer una sección de minería dentro de la administración estatal, con la función de observar los asuntos mineros nacionales e internacionales y constituir un plantel de capacitación para personal gubernamental. Otra medida podría consistir en establecer un banco nacional que tuviera interés especial en desarrollar y financiar el sector minero. Una tercera sería el establecimiento de instituciones de capacitación formalizada, como una escuela de gestión o una escuela de minería y metalurgia, en que pudieran formarse los conocimientos técnicos nacionales para el sector minero. Una cuarta medida podría consistir en enviar a personal que recibiera capacitación en el extranjero, o se capacitara prácticamente trabajando en las oficinas matrices de las empresas mineras transnacionales o en las secretarías de organismos internacionales de productores tales como la AIEC, el CIPEC o la IBA.

# Capítulo 9. Comercio internacional de productos industriales

## GRANDES PROPUESTAS DE ACCION

		<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Propuesta núm. 8:	Meta para el comercio de manufacturas	9.4.1	259

### 9.1 ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

En los capítulos anteriores del presente estudio se han indicado a grandes rasgos el volumen y la dirección de los movimientos de los factores que se necesitan para alcanzar el objetivo de Lima y los mecanismos que podrían contribuir a satisfacer esas necesidades.

Por otro lado, no basta tan sólo desarrollar el mecanismo productivo del Sur para lograr la reestructuración considerable de las relaciones económicas mundiales que el Sur desea. El crecimiento industrial y los movimientos de factores conexos han de estar complementados por cambios en cuanto al volumen y direcciones del comercio mundial: la enormemente acrecentada producción manufacturera que lograría el Sur, si se hicieran progresos considerables en la consecución del objetivo de Lima, ha de ser comercializada no sólo localmente sino también internacionalmente.

La expansión del comercio mundial es parte vital de un programa encaminado a diseminar los beneficios de la industrialización. Su contribución al desarrollo industrial del Sur es doble. La expansión del comercio permite a los países del Sur contrarrestar las limitaciones de los pequeños mercados locales, mejorando así la asignación de los recursos de esos países y aumentando su productividad. También les permite adquirir divisas, lo cual es esencial para fomentar los programas de desarrollo.

El comercio mundial experimentó una expansión durante el período de posguerra, hasta los primeros años 70. El comercio mundial global de manufacturas creció a un ritmo 1,5 a 2,0 veces mayor que el de la producción. Desde luego, el aumento no ha sido parejo en todos los sectores; los de

productos químicos y maquinaria se han ampliado más rápidamente que los demás. Con todo, en general, el crecimiento de casi todas las exportaciones del sector industrial fue satisfactorio. Es más, la participación de las manufacturas en el comercio mundial total (excluidos los combustibles minerales) ha aumentado de un 60% en 1960 a un 75% en 1976.<sup>1</sup> El relativo desplazamiento de la corriente comercial hacia las manufacturas ha ocurrido en todos los grupos de países, excepto en los de economía de planificación centralizada, pero ha sido particularmente marcado en los países en desarrollo. Estos han experimentado una expansión global de las manufacturas, como parte de su comercio total, del 20% en 1960 a un 45% en 1976. Así es como los resultados combinados de un aumento comparativamente rápido del comercio total y de una participación rápidamente creciente de las manufacturas en dicho comercio, han significado un rápido aumento de las exportaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo.<sup>2</sup>

Pese a un rendimiento aparentemente notable, todavía quedan problemas importantes. En primer lugar, la distribución de las exportaciones de manufacturas entre países acusa una concentración bastante acentuada. Dentro del grupo de países en desarrollo, México, República de Corea, el Brasil y la India dominan el comercio de exportación de manufacturas tanto en tamaño, en términos absolutos, como en cuanto a la participación de las manufacturas en el total de exportaciones. En segundo lugar, al examinar los datos agregados, se encuentra que la participación de los países en desarrollo en el total mundial de exportaciones de manufacturas sigue siendo bastante baja, habiendo registrado un 8% en 1976 (véase el cuadro 9 (1) *infra*). En tercer lugar, una parte considerable de la expansión del volumen del comercio consiste en transacciones no relacionadas con el mercado, puesto que éstas se efectúan dentro de las empresas transnacionales. En la actualidad, por lo menos una tercera parte del comercio mundial consiste en transacciones comerciales entre empresas.

**Cuadro 9 (1). Participación en las exportaciones mundiales de manufacturas correspondientes a 1960, 1970 y 1976**  
(Porcentajes)

	1960	1970	1976
Países desarrollados con economía de mercado	84	85	84
Países con economía de planificación centralizada (Europa)	11	9	8
Países en desarrollo	4	5	8
Otros	1	1	1

Fuente: UNCTAD, *Handbook of international trade and development statistics*, 1979 (Anexo A).

Nota: Las manufacturas comprenden las correspondientes a los grupos 5 a 8 de la CUCI, a excepción de los grupos 67 y 68 (es decir, hierro y acero y metales no ferrosos, que no están incluidos).

<sup>1</sup> Si también se incluyen los combustibles minerales en el comercio mundial total, la participación de las manufacturas habría aumentado de un 55% en 1960 a un 60% en 1976.

<sup>2</sup> Véase ONUDI, *La Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas*, Viena 1979, cap. V.

Sin embargo, se ha hecho evidente que el desarrollo espontáneo de las exportaciones de manufacturas del Sur, es decir, el ritmo y estructura futuros previstos para sus exportaciones de productos básicos dadas las estructuras industriales y las limitaciones institucionales existentes, no será suficiente para alcanzar el objetivo de Lima.<sup>3</sup> Las perspectivas existentes no son muy optimistas ni para aumentar el ámbito de la inversión industrial mediante la ampliación de los mercados de determinados productos ni tampoco para generar ingresos de divisas.

Para el presente estudio se han hecho proyecciones del comercio de manufacturas de los países en desarrollo, la metodología y las hipótesis esenciales de las cuales se presentan en otra parte.<sup>4</sup> En la proyección se supone una tasa de crecimiento del PIB del 3% anual en los países desarrollados con economía de mercado entre los años 1974 y 2000. También se supone que las importaciones y exportaciones de manufacturas en este grupo de países aumentarán al mismo ritmo, es decir, a una tasa del 5,5% anual, calculada a precios constantes. Los resultados de las proyecciones del comercio figuran en el cuadro 9 (2) *infra*. Estos indican que las exportaciones totales de manufacturas de los países en desarrollo aumentarán en forma considerablemente más rápida (13% anual) que las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo (9,5% anual). Dicho de otra manera, la relación entre las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y las importaciones de manufacturas de esos países aumentarían del 23,7% en 1974 al 63,1% en el año 2000.<sup>5</sup> Pese a este aumento, el comercio de manufacturas arrojaría un déficit considerable (calculado a precios constantes de 1974) que aumentaría en términos absolutos de 62.900 millones en 1974 a 275.000 millones en el año 2000.

En las proyecciones se hace una distinción preliminar entre las manufacturas con alta densidad de mano de obra y aquellas con alta densidad de capital. Para el año 2000, los países en desarrollo tendrán un excedente de exportación de bienes con alta densidad de mano de obra de unos 150.000 millones de dólares, que quedará más que contrarrestado por una importación neta de bienes con alta densidad de capital. En 1974, el excedente de bienes con alta densidad de mano de obra se elevó a 5.000 millones de dólares y el déficit respecto de bienes con alta densidad de capital y de competencia técnica se elevó a unos 50.000 millones de dólares.

Las proyecciones se basan en las relaciones entre el comercio de manufacturas y el PIB. Sin embargo, se complementan con una estimación de las tasas de crecimiento de la industria manufacturera que serían compatibles con el crecimiento del comercio proyectado. En cuanto al valor añadido de las

<sup>3</sup> Véase el capítulo 3 *supra* y las referencias correspondientes. Para una evaluación reciente, véase también INTERFUTURES Final Report, OCDE Fut 78 (10) París, 1979, en particular la sección V. 1-2.

<sup>4</sup> Informe preparado para el presente estudio por Lydall, *Prospects for Further Industrialisation of Developing Countries through Exports of Manufactures*.

<sup>5</sup> Se excluye el comercio entre los países en desarrollo.

**Cuadro 9 (2). Proyecciones del comercio de manufacturas de los países en desarrollo 1974-2000**

(En miles de millones de dólares EE.UU. a precios constantes de 1974 y porcentajes)

Grupo de países	Exportaciones de los países en desarrollo		Tasa de crecimiento anual (%)	Importaciones de los países en desarrollo		Tasa de crecimiento anual (%)
	1974	2000		1974	2000	
Países desarrollados con economía de mercado	18,5	380	12,3	77,4	595	8,2
Países en desarrollo	9,6	230	13,0	9,6	230	13,0
Países con economía de planificación centralizada, Europa	0,9	60	17,5	3,9	120	14,1
Países con economía de planificación centralizada Asia	0,1	30	24,5	1,2	30	13,2
<b>Total</b>	<b>29,2</b>	<b>700</b>	<b>13,0</b>	<b>92,1</b>	<b>975</b>	<b>9,5</b>
	<i>Importaciones de los países en desarrollo menos Exportaciones hacia los países en desarrollo</i>			<i>Exportaciones de los países en desarrollo como parte porcentual de las importaciones de los países en desarrollo<sup>a</sup></i>		
	1974	2000		1974	2000	
Países en desarrollo con economía de mercado	-58,9	-215		23,9	63,9	
Países en desarrollo	...	...		...	...	
Países con economía de planificación centralizada, Europa	-3,0	-60		23,1	50	
Países con economía de planificación centralizada, Asia	-1,1	0		8,3	100	
<b>Total</b>	<b>-62,9</b>	<b>-275</b>		<b>23,7</b>	<b>63,1</b>	

*Nota:* Se han calculado los valores a los precios y tipos de cambio de 1974. Los intercambios comerciales se basan en valores f.o.b. Las manufacturas se definen como CUCI N° 5+6+7+8 - (67+68).

<sup>a</sup> Se excluye el comercio entre países en desarrollo.

manufacturas, las tasas de crecimiento son las siguientes: para los países en desarrollo, 8,5%, para los países desarrollados con economía de mercado, 4,0% y para los países con economía de planificación centralizada, 5,5%. Para alcanzar tasas más elevadas de crecimiento para los países en desarrollo se necesitarían exportaciones de manufacturas cuyo volumen sobrepasara la capacidad de absorción de los países desarrollados (lo cual se ha estimado aplicando las circunstancias de 1974 a los niveles de ingresos proyectados). Las proyecciones conducen a la conclusión de que, con las hipótesis dadas, no se podría alcanzar el objetivo de Lima: la fracción del valor añadido de la industria manufacturera correspondiente a los países en desarrollo ascendería únicamente a un 20% en el año 2000, o sea unos cinco puntos porcentuales menos que los necesarios para alcanzar el objetivo.

*El comercio entre los países en desarrollo* es particularmente importante como instrumento para establecer la autosuficiencia colectiva.<sup>6</sup> Los datos sobre el comercio Sur/Sur son más bien escasos, pero, parece ser que la fracción del comercio mundial correspondiente al comercio entre los países en desarrollo disminuyó del 4,8% en 1965 al 3,5% en 1970. Sin embargo, para 1976, esa fracción había aumentado hasta casi el 6%. Las mencionadas fracciones se han calculado a los precios vigentes, pero los índices de cuántum también confirman la imagen de un aumento rapidísimo en el comercio Sur/Sur desde 1970. El crecimiento registrado entre 1970 y 1976 se elevó al 9,2% anual en comparación con el 5,8% durante 1960-1970. Estas tasas de crecimiento correspondientes al período 1970-1976 son más elevadas que las registradas por las corrientes comerciales entre países industrializados (6%), y más elevadas que el total de exportaciones de los países en desarrollo (5,8%).

El crecimiento más rápido ha correspondido a maquinaria y material de transporte, productos químicos y hierro y acero, en tanto que el más lento ha sido el de minerales y abonos en bruto, como también el de vestuario y fibras textiles. La mayor parte del comercio Sur/Sur corresponde al que se efectúa dentro de las distintas regiones, pero se registra un aumento constante del comercio entre regiones. La estructura del comercio parece favorecer más bien al comercio entre regiones que al comercio entre asociados regionales.

Las perspectivas de desarrollo del comercio dentro del Tercer Mundo parecerían ser muy brillantes. Los países en desarrollo están dotados de recursos muy diversos que ofrecen nuevas posibilidades de comercio complementario. Al mismo tiempo, la estructura de la demanda de manufacturas de los países en desarrollo suele ser uniforme y presentar superposiciones, lo cual ofrece considerables posibilidades en el mercado. Por estas dos razones, las oportunidades de comercio entre los países del grupo parecen prometedoras.

## 9.2 ASUNTOS Y PROBLEMAS

La cuestión central de que aquí se trata es cómo conseguir que la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de manufacturas aumente en forma compatible con la consecución del objetivo de Lima. Esto no sucederá si no se toman iniciativas especiales para aumentar el acceso a los mercados del Norte e impulsar el comercio Sur/Sur. Además, los estudios de las tendencias globales indican una probable desaceleración a largo plazo de la tasa de crecimiento del comercio mundial debido al lento crecimiento de la producción del Norte y a la disminución del coeficiente comercio-crecimiento de la producción. Si estas tendencias se materializan, las consecuencias probables serán una mayor competencia en los mercados mundiales de manufacturas y un proteccionismo franco o encubierto.

De las proyecciones se deduce que no ocurriría ningún cambio fundamental en las estructuras del comercio antes del año 2000 si no se producen cambios

<sup>6</sup> Véase el informe preparado para el presente estudio por Ahmad, *Trade among Developing Countries as a Vehicle for Industrialization*.

fundamentales deliberados en materia de política.<sup>7</sup> Las exportaciones de manufacturas del Sur en general aumentarían rápidamente, pero un gran número de los países en desarrollo a lo mejor seguirían suministrando a los mercados mundiales bienes de consumo poco costosos con alta densidad de mano de obra, y recibiendo las exportaciones de bienes con alta densidad de competencia técnica y capital procedentes del Norte. Estas tendencias, como también las inferencias cuantitativas de las actuales tendencias a que se ha hecho referencia anteriormente, no están en consonancia con el establecimiento del NOEI ni con la consecución del objetivo de Lima. Los siguientes asuntos y problemas concretos han sido escogidos como esferas en que la cooperación internacional puede contribuir a rectificar la situación.

i) Hay necesidad de una *coordinación de políticas macroeconómicas* entre el Norte y el Sur, como también entre los países en desarrollo, para contrarrestar los golpes o tendencias adversas que se transmiten a través de las vinculaciones comerciales.<sup>8</sup> La experiencia demuestra que esa cooperación es extremadamente difícil de lograr. Con frecuencia han fracasado los intentos tanto de coordinar las políticas de gestión de la demanda en los países industrializados como de estabilizar los precios a los ingresos por concepto de exportación de los países en desarrollo; sin embargo, en vista de que la aplicación de políticas no coordinadas puede producir efectos nocivos, deben proseguirse los esfuerzos por lograr la armonización.

ii) Las actuales *estructuras arancelarias* acusan una tendencia en favor de las importaciones de materias primas y en contra de los bienes producidos con técnicas de interés especial para los países en desarrollo.<sup>9</sup> El Sistema Generalizado de Preferencias ha desempeñado un papel importante pero ha perdido prestigio por el frecuente uso de cláusulas de salvaguardia. Es más, las estructuras arancelarias existentes son escandalosamente discriminatorias. En teoría, el derecho internacional garantiza que las barreras arancelarias no discriminen en función de países sino tan sólo en función de productos. En la realidad, puesto que algunos países se especializan en determinados productos, ambas formas de discriminación se aplican al mismo tiempo.

iii) Los efectos a menudo sutiles de las *barreras no arancelarias* recaen en forma desproporcionada sobre las exportaciones de los países en desarrollo, porque muchos de sus productos se consideran vulnerables.<sup>10</sup> Ha aumentado dramáticamente la utilización de «restricciones voluntarias a la exportación» y de «acuerdos sobre comercialización regulada». Las complicadas condiciones para la concesión de licencias, las políticas de adquisición por parte de los gobiernos y la aplicación de normas técnicas complejas son ejemplos de medidas que afectan principalmente a las exportaciones de manufacturas de los países en

<sup>7</sup> Véase, a título de ejemplo, INTERFUTURES, *op. cit.*

<sup>8</sup> Informe preparado para el presente estudio por Kierzkowski, *Co-ordination of Economic Policies and the North/South Trade*.

<sup>9</sup> Informe preparado para el presente estudio por Pugel y Walter, *Market Access for Exports from Developing Countries*.

<sup>10</sup> Pugel y Walter, *op. cit.*

desarrollo. A ello puede agregarse una rica variedad de medidas de protección a las industrias que compiten con las importaciones en el Norte, medidas que revisten la forma de subsidios, subvenciones, apoyo estatal, etc. El resultado que se obtiene es el de proporcionar apoyo a ciertos sectores débiles dentro de los países industrializados y transferir a los países en desarrollo los riesgos de las innovaciones y las nuevas inversiones en esos sectores.

iv) Actualmente en el Norte se prefiere recurrir a las *medidas de protección y no a políticas de reajuste* para apoyar a las industrias decaídas.<sup>11</sup> Para que los países en desarrollo puedan explotar plenamente sus ventajas comparativas —lo cual redundaría en beneficio de toda la economía mundial— los reajustes estructurales necesarios en el Sur deben estar acoplados a reajustes estructurales simultáneos en el Norte. Sin embargo, tales reajustes no se consiguen gratuitamente y los que más sufren las consecuencias son los trabajadores (y propietarios) de las industrias decaídas. Los trabajadores pueden quedar sin empleo por períodos prolongados, deben aprender nuevos oficios y quizá desplazarse a nuevas ubicaciones. Por consiguiente, es fuerte la tentación de seguir más bien políticas proteccionistas a corto plazo que políticas de reajuste en virtud de las cuales se compartirían los gastos y la economía recibiría un beneficio neto. Por lo tanto, cabe decir que es imprescindible aplicar políticas de reajuste eficaces para ampliar las posibilidades de aumentar el acceso a los mercados.

v) *El comercio Sur/Sur ha aumentado rápidamente, pero sigue siendo excesivamente exiguo.* Independientemente del mayor acceso que se adquiera a los mercados del Norte, la expansión de los mercados de los países del Sur será esencial para el logro de un rápido crecimiento industrial.<sup>12</sup>

El comercio Sur/Sur deberá servir de finalidad de la autosuficiencia colectiva, al permitir a los países en desarrollo realizar economías de escala, superar las limitaciones del tamaño de los mercados internos, explotar las complementariedades entre sus economías, reducir la exposición de los riesgos y las fluctuaciones cíclicas y, a la larga, fomentar el desarrollo tecnológico autóctono.

Hay indicios inequívocos de que el crecimiento de los intercambios entre los países en desarrollo no influye adversamente en el comercio mundial.<sup>13</sup> Los países en desarrollo siguen aumentando la tasa de crecimiento de sus exportaciones a otros países en desarrollo, al tiempo que absorben cada vez mayores cantidades de importaciones procedentes de todas las fuentes. La proporción más alta del aumento del comercio en manufacturas entre países en desarrollo se ha debido a la «creación de comercio». Estos mayores intercambios han provocado, en los países en desarrollo, un crecimiento inusitadamente rápido de la demanda de bienes de capital y de otros bienes industriales, así como un aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes.

Un análisis detallado de la creación de comercio y de los efectos de la diversificación de éste en el marco de diversos planes preferenciales de

<sup>11</sup> Véase cap. 4 *supra*. Compárese Pugel y Walter, *op. cit.*

<sup>12</sup> Ahmad, *op. cit.*

<sup>13</sup> Ahmad, *op. cit.*

intercambio concertados entre países en desarrollo refuerza la impresión de que la ampliación de estos intercambios incide positivamente en el comercio mundial en general. Así pues, el aumento de los intercambios Sur/Sur redundaría también en beneficio de los países industrializados y se traduciría en un reforzamiento de la interdependencia global en condiciones equitativas.

vi) *Las complementariedades entre las economías aumentan las oportunidades comerciales futuras Sur/Sur.* No obstante, las limitaciones de carácter económico e institucional son un obstáculo al desarrollo de los intercambios.<sup>14</sup> Las limitaciones de orden económico relacionadas con la desigual distribución de la renta entre los países en desarrollo, así como dentro de ellos, son uno de los obstáculos. Factores institucionales, relacionados en su mayor parte con las estructuras del comercio, e infraestructuras comerciales y líneas de comunicación (especialmente marítimas) heredadas del sistema colonial son otros obstáculos importantes. Problemas de política derivados de conflictos internos, así como de la incapacidad de los gobiernos para influir en la canalización del comercio, entorpecen también el desarrollo de los intercambios Sur/Sur.

vii) *La integración económica y la liberalización de los intercambios regionales han estimulado el comercio Sur/Sur, pero han tropezado con serias dificultades.* La experiencia de los acuerdos regionales de integración económica y de liberalización de los intercambios se examina en el material que ha servido de base al presente estudio.<sup>15</sup> Los beneficios de tales medidas saltan a la vista, aunque no es probable que estén uniformemente distribuidos entre los países participantes. Este problema se agrava cuando hay unos cuantos países dominantes dentro de un grupo, o cuando existen serios desequilibrios entre países miembros desde el principio. Está claro que el progreso futuro en la expansión de los intercambios exige una distribución más equitativa de los beneficios que se obtengan de la integración y la liberalización del comercio. Se precisan mecanismos correctivos apropiados. Se hace indispensable una planificación coordinada del desarrollo industrial que preste especial atención a los países miembros relativamente menos desarrollados.

Todo intento de aumentar los intercambios internos del Sur ha de ir acompañado de un desarrollo paralelo de los transportes, las redes de comercialización y los mecanismos de financiación. Los mecanismos monetarios destinados a proporcionar facilidades crediticias y a remediar la falta de convertibilidad de las monedas son de vital importancia.

### **9.3 PRINCIPIOS RECTORES PARA UNA COOPERACIÓN FUTURA**

Dados los problemas y las cuestiones arriba expuestos, cabe derivar ciertos principios rectores para el desarrollo de proposiciones de política concretas. Esos principios son los mismos que se han seguido, a lo largo de varios años, en las negociaciones comerciales entre países en desarrollo y países industrializa-

<sup>14</sup> Informe preparado para este estudio por Nayar, *Limits and Obstacles to South/South Trade*.

<sup>15</sup> Ahmad, *op. cit.*

dos. Dichos principios se resumen aquí, y se vuelven a formular a la luz de este estudio y de las exigencias de la meta de Lima.

- i) *Se necesita para los países en desarrollo una vinculación directa entre las exportaciones y las importaciones de manufacturas, que podría adoptar la forma de una meta comercial*

Es preciso asegurar una participación equitativa de los países en desarrollo en el comercio mundial futuro de manufacturas. Ello requerirá una vinculación directa entre las importaciones de bienes de capital y de equipo que realice el Sur de los países industrializados y sus exportaciones de manufacturas a estos últimos. Esa vinculación es esencial si se quiere alcanzar la meta de Lima. Es casi imposible definir una meta comercial de la misma forma que se hizo respecto del objetivo de la producción manufacturera.<sup>16</sup> Ahora bien, las proyecciones a que se ha hecho referencia —en las que la meta de Lima seguirá sin alcanzarse del todo— requerirían que la parte del PIB que los países industrializados invierten en la importación de manufacturas procedentes de países en desarrollo fuese de más del 4% para el año 2000 (en 1974, la cifra correspondiente fue del 0,5%).

Otra forma de expresar una meta podría consistir en indicar la medida en que las importaciones que realicen los países en desarrollo de bienes de capital y equipo procedentes de países industrializados deberían cubrirse con las exportaciones de bienes manufacturados efectuadas por los países en desarrollo a los países industrializados. En la proyección anteriormente examinada, esa cifra alcanzaría un 65% para el año 2000. Ahora bien, como se ha visto, con la particular constelación de tasas de crecimiento supuestas en nuestro estudio, esa cifra no bastaría para asegurar el logro de la meta de Lima. Es preciso, pues, que la cifra meta sea más alta.

- ii) *La función del comercio ha de considerarse en relación con la estrategia de industrialización que elijan los distintos países*

El comercio deberá desempeñar la función que le corresponde según la estrategia de industrialización que elija cada país, es decir, que no se pueden aumentar indiscriminadamente las corrientes comerciales a cualquier precio.<sup>17</sup> Si un país opta primordialmente por una estrategia orientada hacia la exportación, los nuevos mecanismos deberán tender a facilitar el acceso a los mercados y a liberalizar los movimientos internacionales de bienes y servicios. Habrán de instrumentarse medios para reducir la vulnerabilidad de tales países a las perturbaciones económicas globales y a los impulsos recesionistas provenientes del extranjero. La función de las sociedades transnacionales reviste particular importancia en aquellos países en que la promoción de las

<sup>16</sup> La Secretaría de la UNCTAD propuso a la Conferencia de Manila, en 1979 (UNCTAD, TD230, capítulo IV), una meta en virtud de la cual «la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de manufacturas aumente lo más posible y represente por lo menos el 30% del total del comercio mundial de manufacturas en el año 2000».

<sup>17</sup> Véanse los capítulos 1 y 2 *supra* y los estudios en que se basan. Véase también el informe preparado por Ahmad para este estudio: *The Role of Trade under Alternative Industrialisation Strategies*.

exportaciones constituye la estrategia básica. Los principios —descritos en el capítulo 6 *supra*— encaminados a cambiar el equilibrio del poder de negociación entre las sociedades transnacionales y los gobiernos nacionales se aplican plenamente en este caso.

Si un país elige primordialmente una estrategia encaminada a la sustitución de importaciones, el acento deberá ponerse en la evolución ininterrumpida de la producción de bienes relativamente sencillos destinados a sustituir las importaciones a la producción de equipo más complejo que pueda exportarse en su día. Al comienzo de este último proceso, los esfuerzos se dirigirán especialmente a lograr un mayor acceso a los mercados y de un tratamiento no recíproco en un contexto Norte/Sur. Deberá procurarse la eliminación, en las estructuras arancelarias, de determinados prejuicios contra las exportaciones procedentes de países en desarrollo, al tiempo que se combaten las barreras no arancelarias. El desarrollo de una gama de exportaciones más elaboradas y de la estructura industrial concomitante exigirá mercados más amplios y una mayor especialización. Por ello, las relaciones Sur/Sur serán vitales, particularmente en las últimas etapas del proceso de desarrollo. Tendrán plena aplicación los principios del tratamiento no recíproco de los países en desarrollo, de la explotación de las complementariedades entre esos países, y del otorgamiento de preferencias, en general, a los intercambios dentro de cada región. Lo que se dijo acerca del poder de negociación de las sociedades transnacionales y de los gobiernos nacionales quizá sea más importante aún para los países que sigan esta estrategia, toda vez que, en muchos casos, éstos resultarán menos atractivos para los inversionistas extranjeros que los países que sigan una estrategia más orientada hacia el mercado libre.

La estrategia de industrialización endógena no debe equipararse a políticas de puertas cerradas o de autarquía. Se supone que el intercambio de bienes y servicios entre países constituye también un elemento importante dentro de esta estrategia de industrialización. El comercio, sin embargo, será altamente selectivo. Este concepto supone la preferencia por los intercambios con otros países en desarrollo. Los intercambios habrán de estar vigilados y controlados, a fin de asegurar beneficios máximos para el país y una distribución equitativa de esos beneficios dentro del mismo. En el capítulo 2 *supra*, se examinó detalladamente la cuestión de los intercambios en el contexto de una industrialización endógena.

iii) *Los intercambios Sur/Sur han de desarrollarse vigorosamente*

Uno de los principios que han de presidir la formulación de nuevos mecanismos para el desarrollo del comercio es que los intercambios Sur/Sur han de figurar en primer plano.<sup>18</sup> La intensificación del comercio entre los países en desarrollo será un paso necesario y decisivo hacia el establecimiento, entre ellos, de otros lazos económicos que les permitan reducir su dependencia del Norte. El aumento del comercio mutuo se traducirá en una intensificación de las corrientes de capital, tecnología y mano de obra especializada. También

<sup>18</sup> Este y otros elementos de la cooperación económica entre países en desarrollo se tratan en la resolución 127 (V) de la UNCTAD.

contribuirá a un mejor conocimiento de los problemas y las posibilidades comunes.

- iv) *Es preciso seguir trabajando por la estabilización de los ingresos procedentes de las exportaciones y por la coordinación de políticas. Las modalidades de cooperación flexibles también pueden ser benéficas.*

Es preciso reducir los riesgos de fluctuaciones fuertes y aleatorias de los niveles de producción o de los ingresos procedentes de las exportaciones. Deberán reanudarse los esfuerzos anteriormente desplegados en esta esfera, a pesar de las dificultades de orden político que se han planteado de tiempo en tiempo. Es de suponer, sin embargo, que se tardará algún tiempo en adoptar medidas de mayor envergadura. Mientras tanto, la adopción de modalidades de cooperación más flexibles y sencillas, y la coordinación de políticas, además de preparar el terreno para la implantación de otras más importantes, podrían ser benéficas por sí solas. La mayor y más eficiente difusión de información sobre planes y políticas también podría ser útil.

- v) *Deberían buscarse sistemáticamente nuevas relaciones comerciales. Los acuerdos bilaterales podrían reportar nuevos beneficios*

Hasta ahora, no se ha utilizado sino una fracción de las posibles vías abiertas al comercio de bienes manufacturados. Debe emprenderse la búsqueda sistemática de nuevas posibilidades comerciales. Los acuerdos bilaterales podrían proporcionar a los países en desarrollo nuevas oportunidades de comercio, sin perturbar las relaciones comerciales ya establecidas ni distraer la atención de las mismas.<sup>19</sup> En las negociaciones bilaterales, sin embargo, los países en desarrollo pueden encontrarse en situación de inferioridad con respecto a los del Norte. Es preciso arbitrar medios para aumentar los beneficios que reporten tales arreglos a los países en desarrollo, sin que los países desarrollados pierdan interés por los mismos. La participación de los gobiernos de los países industrializados y de las organizaciones internacionales puede ser útil en este contexto, aun cuando los gobiernos y las empresas de algunos países tomen a mal tal interferencia.

- vi) *Los problemas de la comercialización han de ser objeto de mayor atención*

Los problemas de la comercialización, y su resolución, incluida la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio, deberán recibir mucha mayor atención que en el pasado en el contexto de la cooperación internacional. Por ejemplo, los exportadores de bienes de capital, o sus gobiernos, han de asumir parte de la responsabilidad de velar por que la producción pueda ser vendida en los mercados mundiales en condiciones favorables.<sup>20</sup>

- vii) *Deben proseguirse las actividades de integración regional y de creación de zonas de libre comercio*

La experiencia en materia de integración regional y de planes colectivos de intercambio entre países en desarrollo no es del todo alentadora. Ello se debe,

<sup>19</sup> Véase el informe preparado para este estudio por Nayar: *Bilateralism as a Policy Option*.

<sup>20</sup> Véase también capítulo 6 *supra*.

en gran parte, a factores y problemas especiales asociados a los países en desarrollo que hacen que los principios de integración económica seguidos en el Norte resulten más difíciles de aplicar en el Sur. De ninguna manera debe renunciarse a los métodos clásicos de ampliar los mercados y armonizar las políticas a través de la integración económica. Esos métodos pueden llegar a desempeñar un papel más importante a medida que aumenta el nivel de desarrollo. Ahora bien, deben adaptarse a los problemas particulares de los países en desarrollo interesados y comprender un intento concienzudo de alcanzar una distribución equitativa de los beneficios netos obtenidos, así como una proporción razonable de nueva capacidad industrial.

#### **9.4 PRINCIPAL PROPUESTA DE ACCIÓN**

Es obvio que cualquier propuesta que se haga en la esfera del comercio ha de abarcar, en gran parte, terreno bien conocido. Ahora bien, dada la importancia fundamental del futuro desarrollo de los intercambios internacionales, el estudio no sería completo si no se hiciera referencia a las principales mejoras que se requieren, aunque éstas hayan sido examinadas prolijamente en otros foros. La principal propuesta, en esta sección, apunta al establecimiento de una relación directa entre las importaciones de bienes de capital que realiza el Sur y sus exportaciones de productos manufacturados, a fin de introducir cierto equilibrio en el comercio de manufacturas de los países en desarrollo durante el proceso de desarrollo.

*En el marco de la interdependencia global*

##### **9.4.1 Meta para el comercio de manufacturas**

En párrafos anteriores se ha sugerido el principio de la vinculación directa entre las importaciones y las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo. Las proyecciones a que se hace referencia en la sección 9.1 indican que, para el año 2000, el valor de las importaciones de manufacturas procedentes de los países industrializados podría ser cubierta hasta en un 65% con el valor de las exportaciones a esos países. Las proyecciones también indican que las tasas de crecimiento subyacentes del valor agregado manufacturero no serían suficientes para garantizar el logro del objetivo de Lima.

En consecuencia, respecto del comercio entre países en desarrollo e industrializados, es necesario aumentar el grado en que las importaciones de bienes manufacturados que hacen los países en desarrollo están cubiertas por sus exportaciones de ese mismo tipo de bienes. Esto debe lograrse aumentando la propensión de los países industrializados a comprar bienes manufacturados para todos los niveles de ingresos procedentes de países en desarrollo. Más adelante se describen algunos de los instrumentos que se podrían utilizar para lograr este aumento. No obstante, se propone, como punto de partida, que se establezca una meta para el comercio de manufacturas entre países en desarrollo

e industrializados compatible con el objetivo de Lima. Esa meta debería expresarse en términos de la relación entre las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países industrializados y las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo procedentes de países industrializados. La cifra meta, que debería ser en cierto modo ideal, debería situarse por lo menos en el 50% para finales del decenio de 1980 y en el 100% para el año 2000.

Los progresos generales que vayan haciendo en la consecución de la meta del comercio de manufacturas deberían ser evaluados y difundidos ampliamente. Los informes deberían prepararse por países, con un perfil de las exportaciones e importaciones de manufacturas de cada país industrializado. Estos datos forman parte del acervo de estadísticas de las Naciones Unidas y no sería necesario preparar nuevos informes. El único esfuerzo adicional que se requeriría estaría relacionado con su publicación y difusión.

Aparte de continuar las negociaciones comerciales internacionales para lograr un mejor acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados, se podrían adoptar otras medidas. Mediante una búsqueda sistemática de nuevas posibilidades de comercio, así como mediante diversas actividades de comercialización y promoción de ventas, se podría estimular la exportación de manufacturas de los países en desarrollo a los países industrializados.

i) El primer requisito previo para el éxito de todo programa encaminado a ampliar la exportación de manufacturas de los países en desarrollo es la adquisición del conjunto de datos más completo posible sobre las posibilidades de los mercados. Por consiguiente, *las nuevas posibilidades de comercio en productos manufacturados deberían investigarse mediante una exploración sistemática de la posible red*. Se podrían formular matrices completas para la selección de artículos en los niveles más bajos posibles de la CIU. Se podría examinar la situación de la demanda y la oferta respecto de cada columna y partida, identificando nuevas posibilidades de comercio. Después del examen de las matrices, a fin de identificar posibilidades teóricas, se debería consultar a expertos en productos básicos. Como última medida, se podría organizar una reunión de expertos de países para examinar las vinculaciones más prometedoras.

ii) Hay también campo para una mayor y más sistemática difusión de información sobre las proyecciones, los planes y las políticas de diversos países respecto del desarrollo del comercio y de la manufactura. En la CEE, las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, y la OCDE, existen modelos de tales sistemas de difusión de información. La tarea consistiría en crear un sistema multinacional rápido y flexible. Sería esencial contar con un sistema de reunión y sistematización de información por regiones. Algunos problemas de flexibilidad se podrían resolver mediante una red interregional computadorizada.

iii) Las normas técnicas, los requisitos en cuanto a calidad, y las medidas de protección de los consumidores del Norte podrían constituir obstáculos a la exportación de manufacturas de los países en desarrollo. En recientes negocia-

ciones comerciales internacionales se han establecido diversos códigos de conducta, pero todavía está por verse cuán eficientes habrán de ser esos códigos. Las normas técnicas, en cuanto a barreras artificiales, constituyen un tema de especial interés. Los obstáculos al comercio se plantean a menudo debido a una falta de conocimiento de las normas técnicas existentes, las cuales, si hubieran sido conocidas podrían haber sido fácilmente cumplidas por los productores. La reunión y difusión sistemática de información podría lograr resultados a este respecto sin costos excesivamente altos. Un elemento de este programa podría consistir en vigilar las actividades internacionales de normalización y determinar la forma en que las normas se aplican y la información se comunica a los países en desarrollo.

iv) Las mayores corrientes de información pueden complementarse mediante esfuerzos especiales para desarrollar oportunidades de comercialización en el Norte para productos del Sur. Uno de los motivos por los que las empresas transnacionales dominan una gran parte de las exportaciones de los países en desarrollo (estimada en 40%-50%) es que estas empresas poseen canales eficientes de distribución y comercialización. Como es muy probable que este control continúe, deberían adoptarse iniciativas adicionales y emprenderse actividades de promoción para estimular la comercialización por el Tercer Mundo. A la larga, el control y la dirección debería quedar en manos de entidades del Sur, por ejemplo, asociaciones de productores, organizaciones regionales, empresas gubernamentales o empresas multinacionales del Tercer Mundo. Los países en desarrollo necesitan más información orientada hacia la exportación respecto de diseño de productos, técnicas de fabricación, y comercialización de bienes de capital o de bienes de mayor índice de capital. Se podrían organizar muestras de productos que han logrado niveles de rentas satisfactorios. Como elementos de estos esfuerzos de comercialización podrían figurar la participación en ferias y muestras internacionales, la capacitación de personal de ventas, y la invitación a compradores del Norte a realizar giras de estudio en los países en desarrollo. Se podrían aplicar métodos similares respecto de los bienes de consumo. En este caso, hay también oportunidades para el establecimiento de contactos directos con el público consumidor.

Se podrían establecer oficinas especiales de comercialización en diversos países desarrollados para que prestaran asesoramiento y asistencia a los países en desarrollo (o sólo a los menos adelantados de entre éstos) en cuanto al acceso de sus manufacturas a los mercados. A petición de los países en desarrollo, la oficina realizaría estudios de mercado y proporcionaría información sobre reglamentaciones relativas a acceso a los mercados, gustos de los consumidores, normas sobre seguridad, adaptación de productos de países en desarrollo, etc. En algunos países desarrollados existen ya oficinas de ese tipo.<sup>21</sup>

*Relaciones Sur/Sur.* La meta de comercio examinada precedentemente se refiere al comercio de manufacturas entre el Sur y los países industrializados. No obstante, varias de las actividades de apoyo mencionadas serían también

<sup>21</sup> Por ejemplo, la oficina de promoción de las importaciones para productos de países en desarrollo (IMPOD), de Suecia.

pertinentes en un contexto Sur/Sur. La búsqueda sistemática de nuevas posibilidades de comercio y los intentos por poner en contacto a abastecedores y compradores deberían realizarse también en el contexto Sur/Sur. La información sobre oportunidades de comercio Sur/Sur es muy escasa y, por lo tanto, los órganos y entidades normativos deberían hacer un esfuerzo importante por crear bancos de información. Esta necesidad fue reconocida también por la UNCTAD en su resolución 127 (V), relativa a la cooperación económica entre países en desarrollo.

## 9.5 OTRAS SUGERENCIAS

### *En el marco de la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo*

#### **9.5.1 Realización de negociaciones comerciales multilaterales y efectos de la integración económica regional**

Es necesario seguir dando alta prioridad a la *negociación multilateral y la formulación de planes de integración económica regional a diversos niveles*.

En 1979, estaban en vigor ocho acuerdos sobre zonas regionales de libre comercio o mercados comunes. Sin duda, estos acuerdos han estimulado el comercio dentro de las regiones, el cual ha crecido más rápidamente que las exportaciones a otras zonas. Sin embargo, las diferencias entre los países, los desequilibrios en el comercio, y la incapacidad para acordar criterios de distribución de beneficios, son obstáculos importantes a una mayor integración regional. La liberalización del comercio por sí sola no es suficiente para garantizar un desarrollo recíproco de la industria dentro de las regiones. Habrá que formular y aplicar métodos para planificar en forma coordinada las estructuras industriales. La liberalización del comercio, no obstante, sigue siendo un requisito previo importante para el logro de una estructura industrial diversificada. Es evidente que una de las condiciones previas para un mayor comercio Sur/Sur es la modificación de las políticas arancelarias y no arancelarias de los países en desarrollo, que podría tener por objeto conceder tratamiento preferencial a determinados productos de países en desarrollo, de preferencia sin el requisito de la reciprocidad plena respecto de los países menos adelantados.<sup>22</sup> Podría ser útil la creación de un foro internacional para la celebración de negociaciones comerciales entre los propios países en desarrollo. Una posibilidad que podría explorarse es la creación de una amplia zona preferencial como parte de los planes existentes. Todo plan de ese tipo quizá tendría que ser suplementado con arreglos financieros y de pagos adecuados, como los considerados en el capítulo 5 *supra* relativo a financiación, incluyendo tal vez un sistema de pagos común apropiado.

<sup>22</sup> Durante las deliberaciones de la UNCTAD V en Manila, en mayo de 1979, la India ofreció una reducción arancelaria del 50% sobre productos seleccionados de interés para países en desarrollo.

### **9.5.2 Asistencia técnica en negociaciones comerciales bilaterales**

Una de las conclusiones de este estudio es que los acuerdos comerciales bilaterales pueden proporcionar beneficios a los países en desarrollo sin perjuicio de los que se derivan de su participación en el intercambio global de bienes.<sup>23</sup> Esos arreglos han sido examinados, o se ha hecho referencia a ellos, en el contexto de los acuerdos marco intergubernamentales considerados en el capítulo 6, y en el contexto de los arreglos de trueque considerados en el capítulo 5. Se debería prestar asistencia a los países en desarrollo en la búsqueda de oportunidades de comercio bilateral, así como asistencia técnica para la formulación y negociación de acuerdos de ese tipo relativos a bienes manufacturados.

### **9.5.3 Esfuerzos internacionales para obtener una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, y medidas de estabilización de precios**

Es ahora opinión generalizada que las barreras no arancelarias son más importantes que las barreras arancelarias que aún quedan, y también que se están haciendo progresos importantes en la esfera de las barreras no arancelarias en el contexto de las actuales estructuras de negociación multilaterales. Pero los obstáculos tradicionales al comercio todavía impiden las exportaciones de los países en desarrollo. Las parcialidades inherentes a las estructuras arancelarias y a las cláusulas de nación más favorecida siguen perjudicando las exportaciones de los países en desarrollo; la gradual erosión de los beneficios derivados de los sistemas de preferencias Norte/Sur continúa siendo causada por la reducción general de los derechos. Entre los remedios que se proponen figuran la ampliación del sistema generalizado de preferencias (SGP) y su liberalización respecto de diversos límites y excepciones; la aplicación de reducciones superiores a las normales respecto de productos de interés especial para países en desarrollo; y la introducción en forma gradual, en compensación adecuada, de las reducciones arancelarias que erosionan los beneficios derivados del tratamiento preferencial. Dado que en negociaciones recientes se han hecho pocos progresos a este respecto, queda todavía mucho campo para nuevas iniciativas.

Se deberían investigar los planes existentes de estabilización de los ingresos por concepto de exportaciones para determinar si sería posible mejorarlos y ampliarlos en beneficio de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Los mecanismos para estabilizar los ingresos procedentes de las exportaciones podrían consistir en el establecimiento de existencias y fondos de reserva siguiendo el modelo del Fondo de Productos Básicos, respecto del cual

<sup>23</sup> Véase el informe preparado para este estudio por Nanyar, *Limits and Obstacles to South/South Trade*.

se llegó a un acuerdo en principio en marzo de 1979, <sup>24</sup> bajo el patrocinio de la UNCTAD. La base de capital del fondo propuesto sería inicialmente de 750 millones de dólares. La responsabilidad principal por los esfuerzos encaminados a estabilizar los precios correspondería a cada una de las asociaciones de productos básicos. Dichas asociaciones deberían contar con recursos financieros suficientes y con sus propias existencias de reserva, a fin de mantener los precios en relación con una tendencia a largo plazo. Las asociaciones de productos básicos participantes podrían tomar dinero de préstamo por medio de un sistema de depósitos del fondo. Ya existen dos sistemas con propósitos similares, a saber: el servicio de financiación compensatoria del FMI, y el llamado sistema STABEX (en virtud de la Convención de Lomé). Ambos sistemas han resultado viables, aunque limitados en alcance y magnitud.

El sistema STABEX se podría mejorar extendiéndolo a otros productos básicos, aumentando la magnitud de sus recursos, y liberalizando sus normas de transferencias. El sistema STABEX se limita a países comprendidos por la Convención de Lomé, y las mejoras y modificaciones tendrían que negociarse en ese contexto. Habría que investigar más a fondo la viabilidad de aplicar un sistema similar en una escala global.

---

<sup>24</sup> Véase también la resolución 124 (V) de la UNCTAD.

# Capítulo 10. Medidas a favor de los países menos adelantados

## RECOMENDACION RELATIVA A PROGRAMAS DE APOYO

	<i>Sección</i>	<i>Página</i>
Recomendación núm. 9: Servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo	10.2.1	269

### 10.1 CUESTIONES Y PROBLEMAS

Treinta naciones, con una población combinada de algo menos de 260 millones de habitantes (estimación de 1977), o alrededor del 12% de la población de todos los países en desarrollo, han sido designadas por las

**Cuadro 10 (1). Indicadores seleccionados del desarrollo industrial, países menos adelantados**

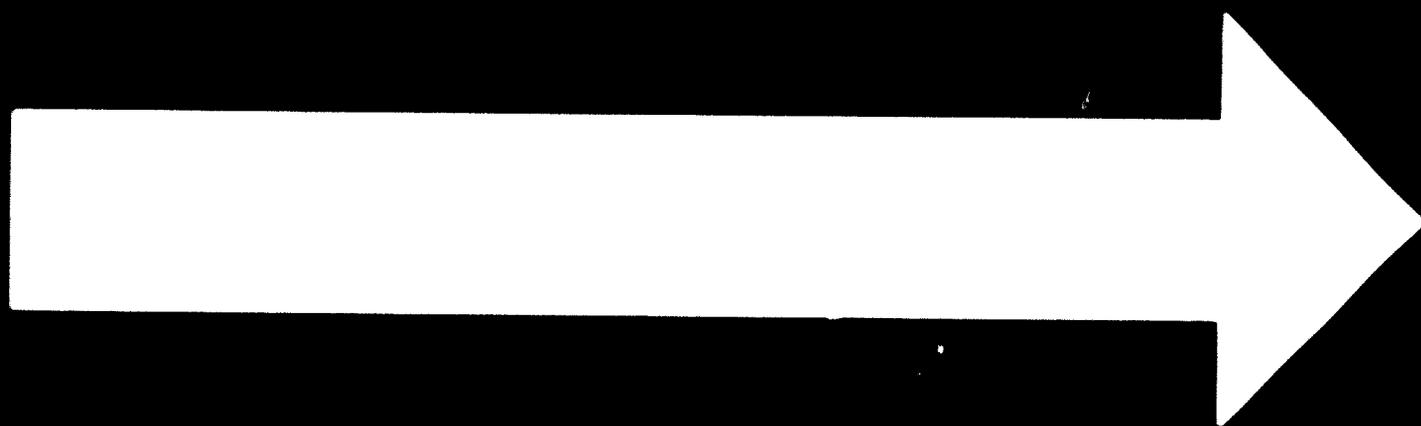
	<i>Países menos adelantados</i>	<i>Todos los países en desarrollo</i>
<i>Minería y combustibles</i>		
Participación en el PIB total (\$), 1976	1,1	13,4
Comercio de minerales y metales por habitante (1975):		
Exportaciones (\$)	1,0	6,9 <sup>a</sup>
Importaciones (\$)	1,3	6,3 <sup>a</sup>
Comercio de combustibles por habitante (1975):		
Exportaciones (\$)	1,1	11,4 <sup>a</sup>
Importaciones (\$)	2,7	17,0 <sup>a</sup>
Consumo de energía por habitante, en kilogramos de equivalente de carbón (1975)	45	149
<i>Manufacturas</i>		
Participación en el PIB total (%), 1976	8,7	17,5
Comercio por habitante (1975):		
Exportaciones (\$)	1,7	18,0 <sup>a</sup>
Importaciones (\$)	14,5	46,6 <sup>a</sup>
<i>Inversiones</i>		
Inversión interna bruta por habitante (\$), 1977 <sup>b</sup>	22	86

*Fuente:* UNCTAD TD/240, mayo de 1979, estimaciones de la Secretaría basadas en datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el Banco Mundial World Development Report, 1978, Washington, D.C., 1978.

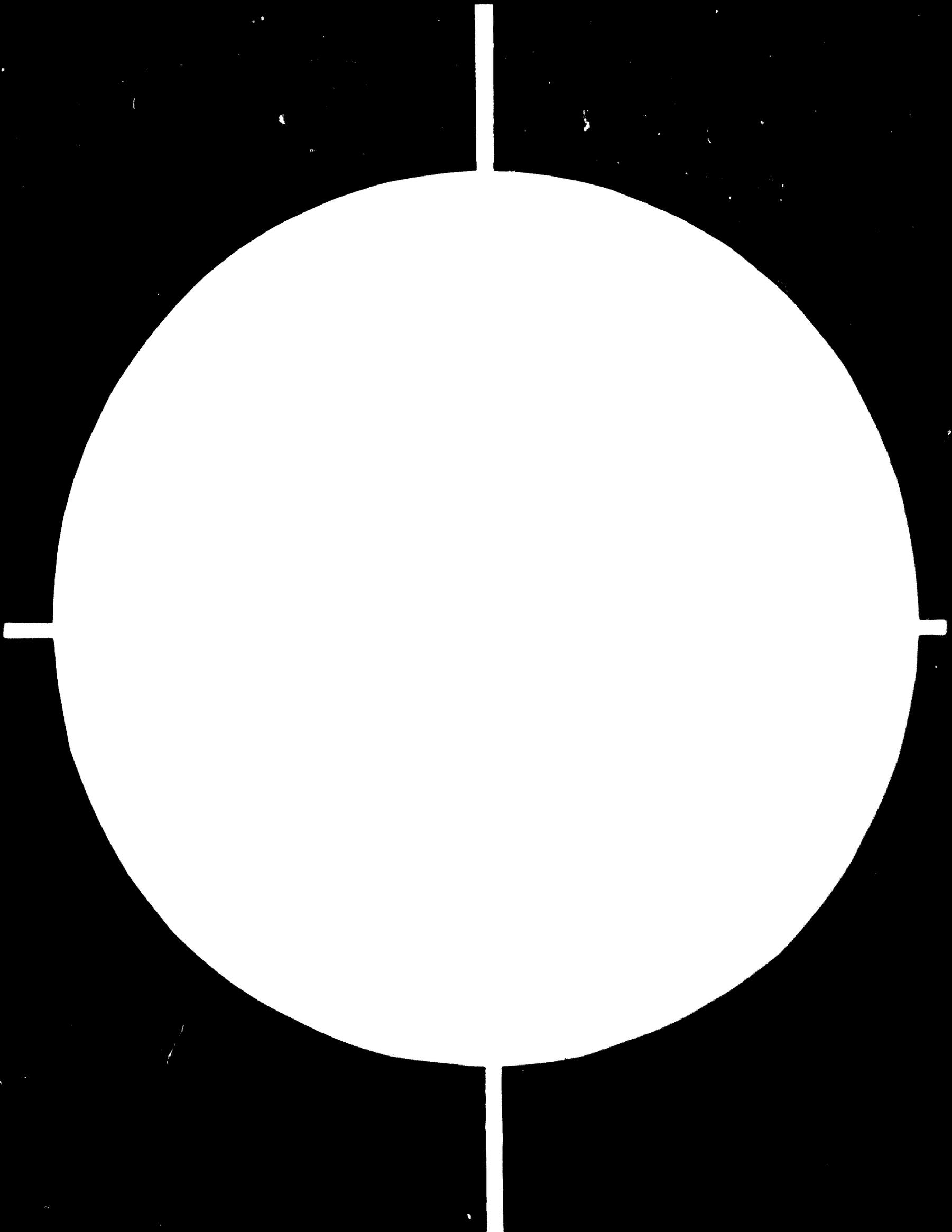
<sup>a</sup> Excluidos los principales exportadores de petróleo.

<sup>b</sup> A precios de 1976.

**B - 554**



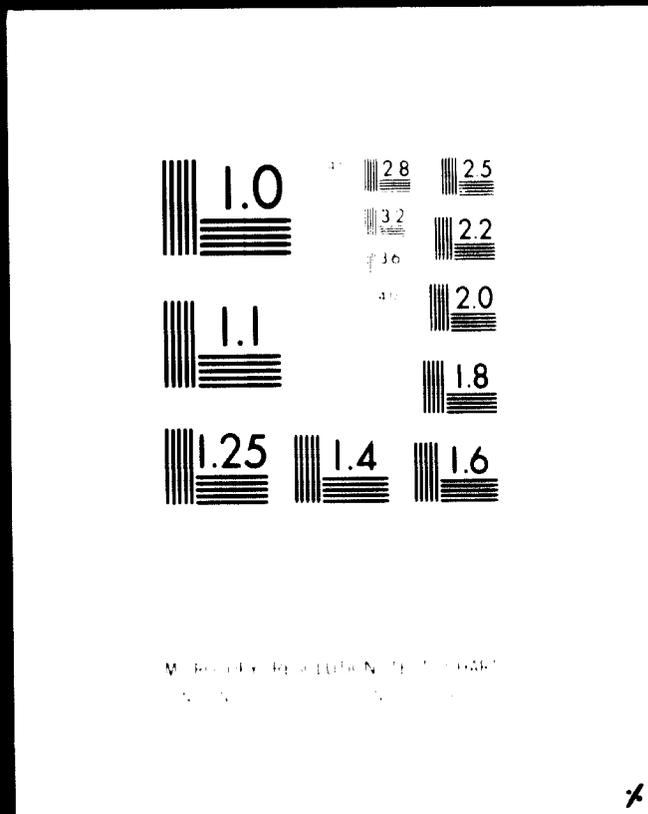
**81.08.17**



4 OF 4

09301

S



24x  
D

7

Naciones Unidas como países menos adelantados.<sup>1</sup> En el siguiente cuadro, se comparan indicadores estructurales (seleccionados) del nivel de desarrollo industrial de esos países con los de todos los países en desarrollo.

Veinte de los países menos adelantados se encuentran en Africa; nueve, en Asia, de los cuales siete pertenecen a la región Asia meridional/Pacífico y dos a la de Asia occidental; y uno está situado en las Américas. La distribución de dichos países según el tamaño de su población es la siguiente:

*Distribución de la población de los países menos adelantados<sup>2</sup>*

<i>Población</i>	<i>Número de países</i>
Menos de 1 millón	6 (Botswana, Cabo Verde, Comoras, Gambia, Maldivas y Samoa)
1-3 millones	4 (Bhután, Imperio Centrafricano, Lesotho, República Democrática del Yemen)
3-5 millones	9 (Benin, Burundi, Chad, Guinea, Haití, Níger, República Democrática Popular Lao, Rwanda y Somalia)
5-7 millones	3 (Alto Volta, Malawi y Malí)
7-9 millones	1 (República Árabe del Yemen)
Más de 9 millones	7 (Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Nepal, República Unida de Tanzania, Sudán y Uganda)

Las posibilidades de desarrollo de esos países se ven limitadas por una amplia gama de obstáculos: desde diversas restricciones de orden geográfico hasta tensiones demográficas que actúan sobre las dotaciones de recursos internos, pasando por la ausencia de instituciones nacionales de desarrollo. Dada la singular configuración de los obstáculos de cada país, es dudoso que un análisis generalizado baste para fijar objetivos de política que sean sensibles a las necesidades particulares de los distintos países, con todo, cabe hacer algunas observaciones para señalar la naturaleza y orientación posibles de una futura política nacional e internacional.

Pese al bajo nivel de industrialización, existen grandes diferencias en la situación de los países menos adelantados. La contribución de las manufacturas al PIB por habitante, en 1976, varió entre 28 dólares (Haití y el Sudán) y 3 dólares (Lesotho), cifra que contrasta con una media global para los países en desarrollo de 88 dólares. La participación de las manufacturas en el PIB para el mismo año varió entre un 20% (Imperio Centrafricano) y un 2% (Cabo Verde, Gambia, Lesotho). Las tasas más altas de crecimiento anual en la producción manufacturera, durante 1960-1970, se registraron en Tanzania (18,2%), a las más bajas en Laos (0,6%), dispersas en torno a una media del 6,3%. La tasa

<sup>1</sup> Afganistán, Alto Volta, Bangladesh, Benin, Bhután, Botswana, Burundi, Cabo Verde, Comoras, Chad, Etiopía, Gambia, Guinea, Haití, Imperio Centrafricano, Lesotho, Malawi, Maldivas, Malí, Nepal, Níger, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Somalia, Sudán, Uganda, República Árabe del Yemen y República Democrática Popular del Yemen.

<sup>2</sup> Fuente: Basada en el documento de la UNCTAD TD/240/Suppl. 1, cuadro 1.

media de crecimiento anual correspondiente al grupo disminuyó a un 3,4% durante 1970-1977, correspondiendo a la República Democrática del Yemen la tasa de crecimiento más alta (12,3%). Cuatro países menos adelantados (Alto Volta, Gambia, Imperio Centrafricano y Uganda) experimentaron durante dicho período tasas de crecimiento negativas en el sector manufacturero. La debilidad económica de los países menos adelantados, consecuencia de su fuerte dependencia de la agricultura y de la producción de bienes primarios, se ve agravada por la mínima mejora registrada en los últimos diecisiete años en sus relaciones reales de intercambio. Entre 1960 y 1970, el poder adquisitivo de las exportaciones del conjunto de esos países aumentó en un 3,4%, pero descendió en un 0,6% en el período comprendido entre 1970 y 1977. Incluso en el primer período, seis países experimentaron un descenso absoluto en el poder adquisitivo de sus exportaciones, y entre 1970 y 1977 el número de países que corrieron igual suerte aumentó a 11.<sup>3</sup>

La actual coyuntura internacional no augura nada bueno para los países menos adelantados. El deterioro de la actividad económica de estos países en los últimos siete años hará que este grupo de países se vea cada vez más marginado en el proceso de desarrollo económico internacional. Concretamente, los problemas relacionados con el tamaño efectivo del mercado, debidos a restricciones geográficas, demográficas o económicas, pueden limitar las posibilidades de que las corrientes comerciales o cuasi comerciales actúen como fuente de formación de capital industrial. La política internacional de apoyo a los esfuerzos que realizan los países menos adelantados por desarrollarse ha subrayado la necesidad de aumentar los recursos concedidos en condiciones de favor para el desarrollo industrial y económico. En la documentación del quinto período de sesiones de la Conferencia, celebrado en Manila, la UNCTAD señaló que tal proceder era un aspecto necesario de su «Bosquejo de un sustancial y nuevo programa de acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados».<sup>4</sup>

La posibilidad de establecer una cooperación industrial internacional para mejorar las perspectivas de desarrollo de los países menos adelantados depende de la asistencia financiera y técnica Norte/Sur o Sur/Sur que se destine al mejoramiento de las condiciones previas para el crecimiento de la actividad manufacturera. La mayoría de los países menos adelantados tiene una infraestructura industrial débil y poco personal especializado para la identificación, evaluación, ejecución y explotación de proyectos. Estas deficiencias, entre otras, hacen que esos países tengan poca capacidad para absorber recursos de inversión. Además de las corrientes de recursos financieros procedentes del Norte y del Sur, los países en desarrollo que cuentan con excedentes de mano de obra especializada tienen numerosas oportunidades de ayudar a los países menos adelantados en sus esfuerzos por desarrollarse, proporcionándoles

<sup>3</sup> UNCTAD, TD/240/Suppl. 1: Datos básicos sobre los países menos adelantados, Manila, mayo de 1979.

<sup>4</sup> UNCTAD, TD/240: Bosquejo de un sustancial y nuevo programa de acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados, Manila, 1979, páginas 6 y 7. Véase también la resolución 122 (V), aprobada en el quinto período de sesiones de la UNCTAD.

asistencia menos costosa y más apropiada para la identificación, ejecución y explotación de proyectos industriales.

Para la adquisición comercial o cuasi comercial de recursos financieros, tecnología y personal de gestión, siempre que fuera viable deberían estimularse los intentos de constituir agrupaciones regionales de países menos adelantados, a los fines de la negociación de las condiciones, ya que ello les proporcionaría un medio inmediato de reforzar su poder de negociación. Además, deberían preverse, en las agrupaciones regionales más amplias, preferencias especiales que otorgasen ciertas ventajas a los países menos adelantados.

Por último, las medidas cooperativas para el desarrollo industrial de los países menos adelantados deberían prestar la debida atención a las necesidades humanas, la agricultura y las manufacturas primarias conexas, la producción nacional de materiales de construcción, etc., en la medida en que ello se conforme a las políticas nacionales vigentes y a los esfuerzos de los países menos adelantados. Tales políticas pueden reportar beneficios a los grupos más amplios de población de esos países.

### *Principios rectores*

Para elaborar un programa a largo plazo destinado a contener la actual tendencia a la marginación de los países menos adelantados y ayudar a éstos a participar de forma más decisiva en los asuntos económicos y políticos internacionales, es preciso formular políticas que:

- Intensifiquen y establezcan las transferencias a los países menos adelantados de recursos no destinados al mercado;
- Destinen recursos para el desarrollo de la agricultura, la industria y la infraestructura;
- Aumenten la capacidad de los países menos adelantados para absorber recursos de inversión;
- Identifiquen posibilidades y promuevan, siempre que ello sea viable, acuerdos de cooperación entre los países menos adelantados en la esfera de las transacciones internacionales.

## **10.2 RECOMENDACIÓN DE UN PROGRAMA DESTINADO A AUMENTAR LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Las transferencias de recursos destinados a inversiones industriales en los países en desarrollo sólo tienen sentido si existe una capacidad suficiente para absorberlas. La experiencia demuestra que el problema de la capacidad de absorción insuficiente ha sido un obstáculo persistente en los esfuerzos por desplegar recursos exteriores en los programas de desarrollo. Este problema, importante para numerosos países en desarrollo, reviste caracteres particularmente agudos en el caso de los países menos adelantados, razón por la cual se

examina en la presente sección. Aunque el problema tiene su origen en limitaciones estructurales fundamentales de esas economías, puede paliarse, hasta cierto punto, mediante un esfuerzo sostenido de identificación y preparación de proyectos industriales.

### **10.2.1 Servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo**

Se recomienda la creación de un servicio de preparación de proyectos industriales para los países en desarrollo. Aunque las actividades de dicho organismo estarían destinadas a asistir a todos los países en desarrollo, se prestaría especial atención a la identificación y preparación de proyectos que beneficiaran a los países menos adelantados.

#### *Objetivos*

A muchos países en desarrollo les resulta muy difícil obtener recursos financieros de fuentes bilaterales o multilaterales para la identificación y preparación de estudios de viabilidad relacionados con proyectos, aun cuando tales estudios son un requisito previo para toda nueva inversión industrial. La falta de medios de financiación tiene su origen, principalmente, en el alto factor de riesgo asociado a esta actividad, ya que solamente del 10% al 20% de los proyectos preparados llegan a ejecutarse.<sup>5</sup> El mecanismo que aquí se recomienda se beneficiaría de la experiencia del Programa de la ONUDI para la promoción de las inversiones industriales, si bien se desviaría de la situación actual en tres aspectos, a saber:

- i) Constituiría un fondo rotatorio independiente para la realización de estudios de viabilidad relacionados con proyectos industriales. Los proyectos, propiamente dichos, serían financiados y ejecutados por otras instituciones.
- ii) Promovería la cooperación Sur/Sur al utilizar principalmente, para la preparación de estudios de viabilidad, los servicios de consultores de países en desarrollo (aunque también podría utilizar, en caso necesario, los de consultores de países industrializados). Basaría las proposiciones de inversión, en la mayor medida posible, en la *autosuficiencia colectiva* en materia de tecnología, bienes de capital y mercados.
- iii) Cuando procediese, se pondría el acento en investigaciones relacionadas con las agroindustrias, la elaboración de productos primarios y la creación de industrias pequeñas y medianas en esferas tales como los textiles y la elaboración del cuero.

<sup>5</sup> La falta de una adecuada preparación de los proyectos constituye, a menudo, una limitación en las operaciones con el Banco Mundial.

El organismo se utilizaría para preparar proyectos industriales a un costo mínimo estimado por proyecto de 2,5 a 250 millones de dólares. En el caso de proyectos menos importantes, los gastos de preparación de los mismos se sufragarían con cargo al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. La meta anual sería la preparación de 250 proyectos. Suponiendo que el costo medio de preparar un proyecto fuese de unos 40.000 dólares, se requeriría una dotación anual de 10 millones de dólares. En el caso de que no llegasen a ejecutarse más que 2 de cada 10 proyectos preparados, esa dotación anual de 10 millones de dólares permitiría ejecutar unos 50 proyectos al año. A los proyectos ejecutados con buenos resultados se les exigiría que reembolsasen el costo inicial de su preparación, más un margen adicional para incorporar un elemento rotatorio a la dotación financiera del proyectado organismo.

Se propone que el organismo encargado de preparar proyectos se alimente mediante donaciones procedentes de países miembros y de entidades bilaterales y multilaterales de financiación.

### **10.3 EXAMEN DE OTRAS PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES**

Además de esta recomendación, es preciso destacar, por considerarse particularmente aplicables a los problemas de los países menos adelantados, las características específicas de las propuestas y recomendaciones formuladas en relación con las corrientes funcionales (capítulos 5 a 9).

#### **10.3.1 Financiación**

En los países menos adelantados, el ahorro destinado a la inversión escasea más que en los países en desarrollo en general; por ello, es necesario contar con importantes corrientes de fondos extranjeros para superar esa deficiencia. Según se subrayó anteriormente, cuando procediera, esas corrientes deberían tener lugar en condiciones de favor. Como es probable que los países menos adelantados no puedan satisfacer criterios de rentabilidad comercial con la misma facilidad que los países en desarrollo con niveles de rentas más altos, su dependencia de las corrientes de favor será tanto mayor, en términos relativos. Ahora bien, siempre que proceda, y después de un cuidadoso estudio económico, podría recurrirse a veces a recursos financieros obtenidos en condiciones comerciales o semicomerciales. Por otra parte, el propuesto *Fondo Global para el Estímulo de la Industria* se basa en la noción de que parte de esos fondos podrá ponerse a disposición de los países menos adelantados.

La cofinanciación ofrece auténticas posibilidades, que deberían explorarse sistemáticamente; la financiación de infraestructura industrial en condiciones de favor, así como el empleo de fondos semicomerciales para su inversión en proyectos, resulta muchas veces viable.

### 10.3.2 Inversiones extranjeras directas

La parte de las corrientes de inversiones extranjeras directas correspondiente a la industria manufacturera de los países menos adelantados es relativamente exigua, hecho que refleja las escasas posibilidades de comercialización existentes y que indica la gran envergadura de la mayor parte de los proyectos ejecutados mediante inversiones extranjeras directas. Además, cuando los países menos adelantados obtienen inversiones extranjeras directas a través de las sociedades transnacionales, la posibilidad de que se planteen problemas aumenta considerablemente. Las sociedades transnacionales pueden ser muy poderosas con relación al país huésped, y el resultado de las diferencias que puedan darse en cuanto a objetivos y plazos entre esas sociedades y los gobiernos de los países menos adelantados pueden ser muy perjudiciales para los intereses del país. Siempre que fuera viable, debería permitirse a los países menos adelantados ofrecer incentivos especiales en el contexto de acuerdos regionales de mercados, y debería velarse especialmente por que esos países se beneficiaran sustancialmente de los acuerdos regionales de cooperación, entre ellos las empresas mixtas regionales. Dada la escasez general de personal especializado y de infraestructura de apoyo que padecen, las propuestas tendientes a intensificar las corrientes de información con el fin de aumentar el poder efectivo de negociación y de proporcionar asistencia para el desarrollo de proyectos técnicos podrían beneficiar considerablemente a los países menos adelantados. Pero el que estos países se beneficien o no de los acuerdos de cooperación a nivel regional o internacional dependerá del cumplimiento de un criterio político básico: es preciso aumentar, en caso necesario mediante un modesto apoyo financiero, el nivel de participación de los poderes públicos de los países menos adelantados en los foros internacionales que otorgan tal asistencia, a fin de asegurarse de que la asistencia que se proporcione y las decisiones que se tomen sean auténticamente apropiadas para esos países. A este respecto, se sugiere que se concierten arreglos financieros para facilitar la asistencia y participación de funcionarios gubernamentales de los países menos adelantados en las reuniones internacionales y regionales.

### 10.3.3 Tecnología

Es preciso intensificar la búsqueda de tecnologías «apropiadas» y de medios que permitan a los países menos adelantados mejorar las condiciones de adquisición de tecnología. Al hacer hincapié en un enfoque sectorial respecto de las tecnologías orientadas hacia necesidades masivas, así como en las investigaciones relacionadas con la energía, el *Instituto Internacional de Tecnología Industrial* subraya una esfera de coincidencia en las necesidades de todos los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados. Además, el *Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología* podría contribuir fácilmente a superar los problemas que experimentan los países menos adelantados en materia de adquisición de tecnología. Los datos del *Centro Internacional de Examen de Patentes*, especialmente las conclusiones relativas a «productos inapropiados», podrían ser útiles a las autoridades de los países menos adelantados a efectos de definir la composición de la gama de productos industriales deseados.

### 10.3.4 Minería y transformación de minerales

Los países menos adelantados suelen depender de la exportación de un solo producto primario o mineral, o de unos pocos de éstos, como se ve en el capítulo 8. A primera vista, pues, parecería que los países menos adelantados son los principales beneficiarios potenciales de todo programa destinado a mejorar las condiciones de venta de los minerales en el extranjero y a aumentar el grado de elaboración local. Sin embargo, hay restricciones muy poderosas que aconsejan no seguir ninguna de esas vías. Aisladamente, los países menos adelantados cuentan con escaso poder de negociación y con muy poca de la infraestructura básica necesaria para montar una industria manufacturera alrededor de sus dotaciones de recursos naturales. De ahí, la particular necesidad que tienen de participar en asociaciones de productores para *negociar colectivamente con los países consumidores* o con las empresas mineras transnacionales. De ahí también la importancia de arbitrar medidas para la promoción de *empresas mixtas regionales* en la esfera de la elaboración, como medio de movilizar colectivamente los recursos necesarios para la transformación de los minerales. Y de ahí también la necesidad de armonizar las políticas de los países menos adelantados y de los países en desarrollo en materia de incentivos, a fin de impedir que las empresas transnacionales ejerciten su superior poder de negociación en detrimento de los países menos adelantados. Una vez más, el bajo nivel de la infraestructura básica, unido a la necesidad de adquirir información técnica independientemente de las empresas transnacionales, aconseja la adopción de medidas que permitan ampliar los conocimientos de los países menos adelantados en cuanto a la viabilidad comercial de sus bases de recursos.

### 10.3.5 Comercio internacional de manufacturas

Las necesidades de los países menos adelantados en la esfera comercial son obvias. Son esos países los que más necesitan de la asistencia técnica multilateral para ampliar el horizonte de sus mercados, dado el bajo nivel de su infraestructura básica, y dado también el hecho de que, por lo reducido de sus mercados internos, pueden tener que depender considerablemente de las posibilidades de exportación para poder justificar fuertes inversiones en la industria. En el terreno de las exportaciones de productos primarios, los países menos adelantados son los más vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales y, por ende, quienes más ganarían con la implantación de mecanismos que paliasen esas fluctuaciones. La falta de poder de negociación del Sur en sus relaciones comerciales multilaterales con el Norte es particularmente perjudicial para los países menos adelantados. Por ello, es preciso que las organizaciones internacionales hagan un esfuerzo especial por asegurar un nivel adecuado de participación de los países menos adelantados en los debates y la toma de decisiones a nivel internacional; también han de esforzarse por proporcionarles asistencia técnica en forma de corrientes de información y personal especializado, ya que los países menos adelantados suelen ser los más deficitarios en infraestructura de servicios.

## **Capítulo 11. Recapitulación de los pasos propuestos para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional**

Se ha explicado ya, en los capítulos precedentes, por qué la actual distribución geográfica de los medios mundiales de producción y el contexto institucional y jurídico en el que se realizan las transferencias internacionales de mercancías, tecnología y capital financiero distan mucho de satisfacer las necesidades del futuro desarrollo del Sur. Las instituciones, las leyes y aun las actitudes que suelen definir las interrelaciones económicas entre diferentes protagonistas en el plano mundial son a todas luces inicuas. Con demasiada frecuencia, son también ineficientes, por lo que un programa equilibrado y gradual de cambios institucionales beneficiaría tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo.

En el capítulo I *supra*, se identificaron cinco esferas centrales de preocupación para el Sur dentro del actual ordenamiento de las relaciones económicas internacionales:

- a) la división del mundo en exportadores de productos primarios y exportadores de manufacturas;
- b) las relaciones de intercambio desfavorables de los productos de los países en desarrollo;
- c) la dependencia unilateral de los países en desarrollo respecto de los países industrializados en materia de recursos financieros;
- d) la dependencia unilateral de los países en desarrollo respecto de los países industrializados en materia de tecnología;
- e) la dependencia de la mayoría de los países en desarrollo respecto de los países industrializados en lo que a la promoción de su crecimiento se refiere, por la necesidad que tienen de obtener acceso a los mercados exteriores y de recibir inversiones extranjeras directas, en su mayor parte a través de empresas transnacionales.

Es evidente que todo progreso real y sostenido hacia un nuevo orden económico internacional en general, y hacia el logro de la meta de Lima en particular, exigirá la formulación de opciones de política y mecanismos institucionales que constituyan una alternativa viable al *statu quo*.

Existen dos estrategias fundamentales y diferentes de industrialización internacional, a saber: la autosuficiencia colectiva y la interdependencia global,

que pueden aplicarse al arbitrar políticas y mecanismos alternativos. Esas estrategias tienen por objeto intensificar los intercambios económicos y la cooperación Sur/Sur y mejorar las condiciones para interrelaciones Norte/Sur más intensas. Como ya se ha indicado prolijamente en el estudio, estos dos enfoques no son mutuamente excluyentes, sino complementarios.

La política de industrialización tiene dos dimensiones, la nacional y la internacional. En el presente estudio, se centra la atención en la dimensión internacional. Pero no cabe duda que los esfuerzos nacionales son de importancia decisiva para el éxito de cualquier medida de cooperación internacional. Las estrategias nacionales de industrialización se han examinado en capítulos anteriores. Huelga decir que el concepto de estrategia de industrialización puede ser engañoso si se interpreta como un esfuerzo sistemático, congruente y sostenido en una determinada dirección. Las más de las veces, las estrategias son los resultados de las respuestas de determinados protagonistas a situaciones que escapan total o parcialmente a su control. Con todo, una sencilla clasificación de las estrategias de industrialización puede contribuir a la claridad del análisis. A los fines del presente estudio, se han empleado las nociones de estrategias de promoción de las exportaciones, de sustitución de importaciones y de industrialización endógena. Las dos primeras estrategias son bien conocidas. El significado de industrialización endógena, particularmente en lo que hace a las corrientes internacionales de recursos, ha sido descrito detalladamente más arriba. La industrialización endógena requiere que el estímulo del crecimiento provenga del interior del país y, por ende, que se ponga el acento en la autoayuda, en términos de una máxima utilización de los recursos nacionales. Sin embargo, esa estrategia atribuye una función central al crecimiento de los intercambios y las corrientes de recursos internacionales. Pero será preciso mejorar la naturaleza y calidad de las vinculaciones entre los países en desarrollo y los mercados mundiales, a fin de adecuarlas mejor a las metas de industrialización y desarrollo del Tercer Mundo.

El diagnóstico y esbozo de las estrategias internacionales y nacionales ha puesto de manifiesto la existencia de ciertas lagunas en los arreglos económicos e institucionales internacionales vigentes. Para subsanar esas deficiencias, se han hecho varias e importantes propuestas de acción, o recomendaciones relativas a la implantación de programas de apoyo. Se ha intentado asentar las proposiciones específicas sobre una base adecuada de realismo político, a fin de hacerlas más aceptables para la comunidad internacional en un momento en que la coyuntura económica internacional y la opinión política son particularmente desfavorables a la cooperación internacional. Así, pues, las proposiciones y recomendaciones se han concebido de forma tal que reporten beneficios mutuos a los países o grupos de países participantes. Las concesiones que se piden, en los pocos casos en que ello sucede, son limitadas. Siempre que una propuesta contiene un elemento de favor, o es pasajero o puede financiarse con los mayores ingresos derivados de los planes propuestos. Ahora bien, el propuesto servicio para la preparación de proyectos no podrá financiarse predominantemente por sus propios medios.

De los cinco puntos precedentemente enumerados, el desequilibrio existente en la actual división del mundo en productores y exportadores de

productos primarios y en exportadores de manufacturas es el blanco de la mayor parte de las propuestas y recomendaciones. Se han propuesto diversos instrumentos destinados a cambiar las relaciones existentes, en este punto, entre países industrializados y países en desarrollo. Una de las esferas en las que se necesitan relaciones más equilibradas es el marco jurídico para la cooperación industrial a nivel internacional y para la resolución de los conflictos a que den lugar tales relaciones. Es preciso transformar el actual marco jurídico internacional en uno nuevo, que tenga más en cuenta los intereses tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo. La *Comisión de Derecho Internacional para el Desarrollo Industrial* y el *Sistema para la Solución de Conflictos Industriales* son dos importantes propuestas que permitirían lograr esa transformación.

Otra forma de introducir un elemento de igualdad en la interdependencia global sería a través de la recomendada *institucionalización permanente del Sistema de Consultas de la ONUDI*, que permitiría celebrar intercambios internacionales de puntos de vista y formular recomendaciones sobre la reestructuración de la capacidad industrial mundial, particularmente si pudieran adoptarse medidas eficaces de ejecución a nivel regional. Las consultas constituirían un primer paso natural hacia el establecimiento de muchos de los programas de política aquí propuestos o recomendados.

Otra recomendación es la relativa a una *mayor utilización de acuerdos intergubernamentales*. Un mayor empleo de este instrumento podría contribuir a la responsabilidad conjunta de los gobiernos en la ejecución de proyectos de cooperación entre empresas y permitiría ampliar las obligaciones contractuales con miras, por ejemplo, al logro de unas mayores garantías de rendimiento que estuviesen en consonancia con los objetivos de industrialización y desarrollo de los países en desarrollo.

Los problemas especiales de la falta de capacidad de absorción de las inversiones son objeto de una recomendación a favor del establecimiento de un *servicio de preparación de proyectos industriales* destinado a colmar la persistente laguna entre los recursos disponibles para fines de asistencia técnica, por una parte, y la financiación de proyectos, por otra. La experiencia adquirida con los programas pasados y en ejecución de la ONUDI muestra que tal servicio podría ser útil para numerosos países en desarrollo, y particularmente para los menos adelantados.

Diversas propuestas y recomendaciones se refieren al problema de la dependencia financiera unilateral. La autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo será reforzada a través del propuesto *Organismo de Financiación Industrial Internacional* y de la recomendada *Red de información y negociación en materia de financiación industrial*. El citado organismo proporcionaría recursos financieros a las empresas del Tercer Mundo tanto por los procedimientos habituales como por procedimientos nuevos. También financiaría exportaciones y, en general, estimularía los vínculos financieros entre países del Tercer Mundo. A través de la Red, se podría reunir importante información financiera para uso de los países en desarrollo, reforzando así su poder de negociación a efectos de obtener préstamos bancarios o de acceder al empleo de créditos de proveedores.

En atención a la interdependencia global en materia financiera, la importante propuesta a favor del establecimiento de un *Fondo Global para el Estímulo de la Industria* desempeñaría un papel decisivo, al promover los intereses mutuos del Norte y del Sur. Esa propuesta, al tiempo que proporcionaría un estímulo económico a la industria del Norte, contribuiría a la formación de capital industrial en el Sur, al utilizar recursos líquidos no utilizados que, de seguir sin utilizarse, podrían trastornar el sistema financiero del Norte. En las nuevas formas que se recomiendan para la *transferencia de capital de riesgo* del Norte al Sur, están contenidos otros métodos para mejorar las condiciones financieras.

Las relaciones tecnológicas son objeto de tres propuestas importantes. El desarrollo de la autosuficiencia colectiva ocupa el primer plano, merced a la creación del *Instituto Internacional de Tecnología Industrial* y del *Centro Internacional para la Adquisición Conjunta de Tecnología*. Ambas propuestas tienen por objeto el reforzamiento de la capacidad interna del Tercer Mundo para desarrollar o adaptar tecnología. El Instituto se serviría, principalmente, de los recursos disponibles y de los trabajos realizados a los niveles nacional o regional e internacional. En el primer plano de sus actividades estarían la tecnología apropiada y la tecnología nueva exigida por la situación energética de los países en desarrollo. El Centro trataría de mejorar las condiciones de adquisición de tecnología por parte del Sur. El proyectado *Centro Internacional de Examen de Patentes* tendría por objeto la difusión de información sobre patentes de Norte a Sur, con lo que se aumentaría el acervo de know-how e información de este último. La recomendación relativa a la *reubicación de capacidades industriales de investigación y desarrollo técnico* persigue el mismo objetivo.

La dependencia unilateral en materia de comercio e inversiones es objeto de varias propuestas y recomendaciones. *Los esfuerzos conjuntos para la transformación y comercialización de minerales* se recomiendan por ser una esfera en la que existen grandes posibilidades de reforzar la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo. Sin embargo, es preciso reforzar y mejorar también las relaciones entre el Norte y el Sur en materia de comercio e inversiones. Con el fin de cambiar la posición del Sur en cuanto exportador de materias primas y productos e importador de bienes de capital, se propone el establecimiento de un objetivo de política que vincule las importaciones y exportaciones de bienes manufacturados del Sur. Ello podría hacerse en forma de una *meta para la exportación de bienes manufacturados por el Sur*. Entre los otros medios que pueden emplearse para cambiar la dependencia unilateral en las relaciones Norte/Sur, figuran el recomendado recurso a *relaciones de inversión de tipo trueque* y la *movilización de empresas pequeñas y medianas como inversionistas*, como alternativa a las inversiones tradicionales en gran escala de las empresas transnacionales.

Aparte de estas grandes propuestas y recomendaciones, se hacen en el estudio varias sugerencias adicionales, algunas de las cuales podrían ser adoptadas de inmediato por algunos países o grupos de países, o por las organizaciones internacionales. Otras tendrían que ser exploradas e investigadas más a fondo, y respecto de otras aún habría que esperar un momento más

propicio para su aplicación. Esas sugerencias, sin embargo, se adelantan aquí a título de asuntos que requieren ulterior examen y estudio.

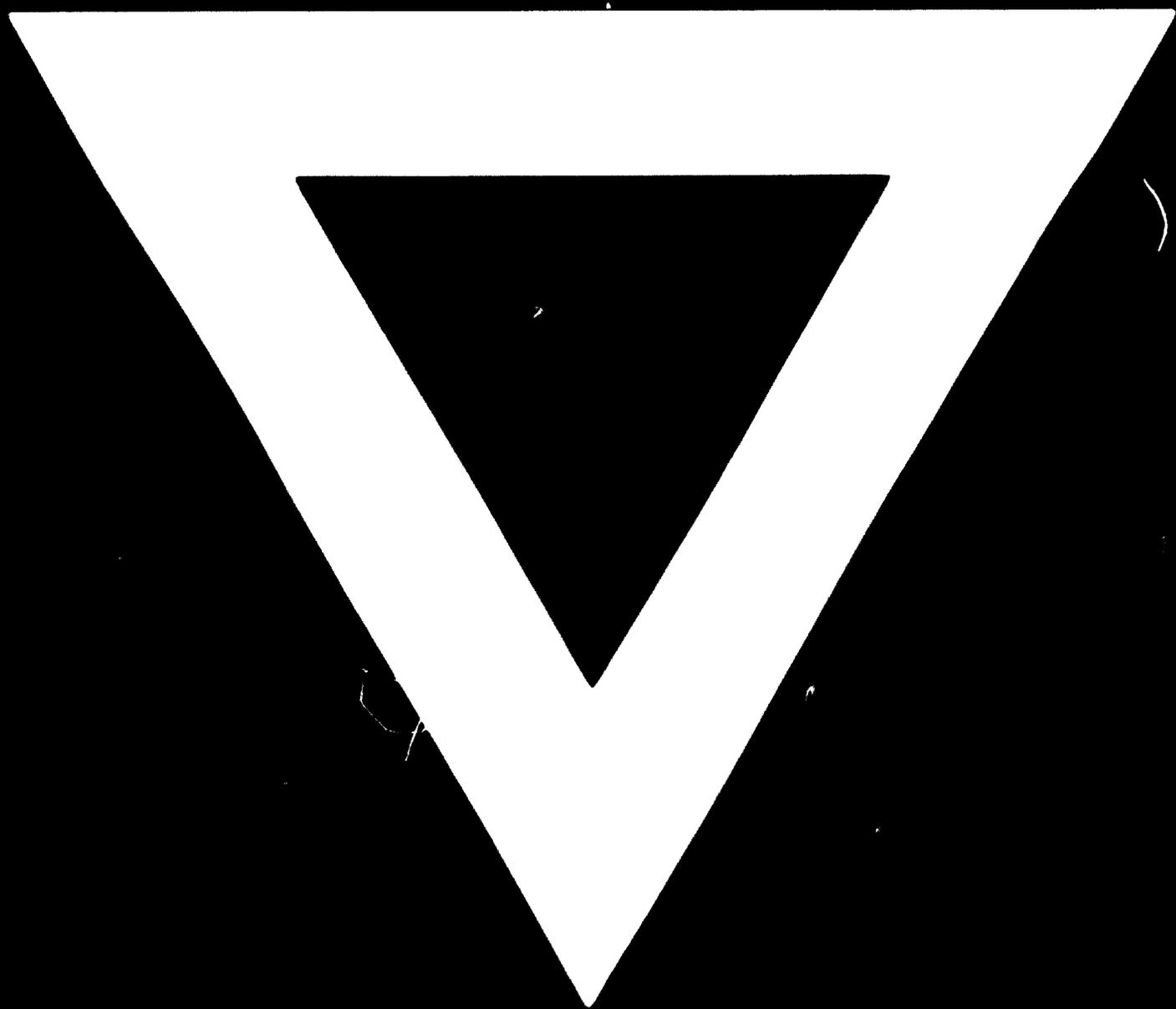
Como ya se dijo al comienzo de la parte I del estudio, muchos aspectos importantes del nuevo orden económico internacional se han hecho ya manifiestos. Al adoptar y aplicar las proposiciones y recomendaciones que aquí se formulan, se habrían tomado otros pasos importantes hacia la realización del nuevo orden económico internacional y su corolario, la meta de Lima. La adopción de la doble estrategia de la autosuficiencia colectiva y de la interdependencia global permitiría lograr esos objetivos de forma que reportasen beneficios a la comunidad mundial en su conjunto.



Printed in Austria  
79-7950 - December 1979-2,500

**ID/237**  
**(ID/Conf. 4/3)**

**B - 554**



**81.08.17**