

Las relaciones económicas entre América Latina y la OCED: Nuevas perspectivas*

Las relaciones económicas entre los países de América Latina y los que integran la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) han sido históricamente muy importantes, como lo son también en la actualidad. Los cambios en las sociedades más prósperas de los países industriales y las transformaciones que están ocurriendo en América Latina han creado un nuevo conjunto de factores que determinará las condiciones de estas relaciones en el futuro.

En este contexto es alentador observar la creciente atención prestada a los problemas de los países en desarrollo por los Jefes de Estado de los países de la OCED, por las reuniones a nivel ministerial de este organismo y en la documentación preparada por la Secretaría del mismo. En particular, deseo encomiar la iniciativa del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de aumentar la corriente de recursos de inversión hacia los países en desarrollo. Abrigamos la esperanza de que los Gobiernos de la OCED la hagan objeto de seria consideración. El Banco Interamericano se complacerá en dar asistencia al CAD a este respecto en la medida de sus posibilidades.

También es grato advertir la orientación de las recientes deliberaciones del CAD que ponen el acento en las necesidades humanas básicas de los pueblos del mundo en desarrollo. Nuestra Institución está activamente identificada con la tarea de contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores de más bajo ingreso de América Latina, identificación que se basa en la sustancia misma de nuestras operaciones de cooperación técnica y préstamos. No consideramos que las privaciones sufridas por los pobres de nuestra región constituyan un desafío a la caridad o a la asistencia social, pues para nosotros se trata de una consideración fundamental en el enfoque global del desarrollo, un enfoque cuyo éxito o fracaso se han de juzgar por la capacidad de una economía en desarrollo y expansión para crear y sostener empleos e ingresos, generando oportunidades que satisfagan los anhelos de aquellos que, por mucho tiempo, han sido relegados a vivir en la frontera misma de la subsistencia.

De ahí que, siendo imperativo mantener un ritmo apropiado de progreso económico y social en América Latina, las relaciones de

*Artículo basado en la exposición hecha por el Presidente del BID en una reunión especial del Comité de Asistencia al Desarrollo efectuada en París en octubre de 1978.

nuestra región con la OCED deberán basarse en la consecución de ese objetivo.



Como lo ha demostrado la experiencia, América Latina ha financiado la mayor parte de su inversión con ahorro interno, hasta un promedio superior al 90% en los primeros años del decenio de 1970 y de 85% a partir de entonces. A pesar de esta considerable movilización del ahorro interno, América Latina ha experimentado y continuará experimentando una insuficiencia entre el nivel del ahorro interno y el de las inversiones requeridas para un crecimiento sostenido.

Esta brecha —que de hecho, determina las tasas de crecimiento interno y de progreso social y económico— se ha de salvar con recursos externos. Aunque el intercambio comercial es la modalidad más eficaz y conveniente de procurar esos recursos, los ingresos provenientes de las exportaciones de productos básicos no siempre son estables y en la actualidad se advierte que numerosos obstáculos traban la expansión sustancial de las exportaciones de manufacturas de América Latina.

Considero que el progreso económico de América Latina irá acompañado de crecientes presiones en lo que concierne a encontrar nuevos mercados para las exportaciones regionales. A pesar de las crecientes tendencias proteccionistas en el ámbito interno, es esencial que los países industriales mantengan una actitud positiva frente a esas presiones. A este respecto ha sido muy alentador observar que la declaración del Consejo de Ministros de la OCED y la Reunión Económica en la Cumbre, en Bonn, reafirmaron la decisión de los Gobiernos de la OCED de mantener políticas liberales de intercambio comercial. Estas declaraciones de política revisten gran importancia, y abrigamos la esperanza de que irán seguidas de medidas apropiadas que posibiliten la expansión de las exportaciones latinoamericanas a sus países.

En la actualidad nuestra región no puede depender exclusivamente del intercambio comercial como medio de generar los ingresos en divisas que necesita. En consecuencia, América Latina, para lograr un proceso sostenido de desarrollo, debe recurrir también a empréstitos e inversiones externas a fin de cubrir esa insuficiencia.



En esta perspectiva cabe decir que América Latina necesitará, ante todo, una cuantía sustancial de nuevas inversiones extranjeras directas. Muchas organizaciones internacionales, incluida la OCED, han analizado nuevas posibilidades de inversión privada extranjera en las regiones en desarrollo. En general, han concluido que América Latina ofrece actualmente oportunidades atractivas y rentables a las in-

versiones para la explotación de recursos naturales, la agricultura y la agroindustria, y el sector industrial. La mayor parte de los países latinoamericanos ha formulado ya políticas que garantizan favorables condiciones a los inversionistas extranjeros. Creo, con todo, que se pueden contemplar medidas adicionales con el objeto de estimular la corriente de inversión requerida para el desarrollo de la región. En particular, en el ámbito de los recursos naturales, estimo que la adopción de un plan multilateral de seguros y garantías —del que ahora se carece— podría contribuir de manera muy efectiva a realzar la corriente de capital necesario en la forma de inversiones directas o créditos a largo plazo.

Los crecientes déficit mundiales de energía y recursos minerales proyectados para el decenio de 1980 están incentivando la búsqueda de modalidades encaminadas a incrementar los suministros futuros. Para los organismos financieros internacionales y otros organismos interesados en el desarrollo económico este problema reviste significación especial, pues las futuras tasas de crecimiento económico de los países menos desarrollados del mundo se verán profundamente afectadas por el ritmo de prospección, desarrollo y explotación del petróleo, el gas natural y los recursos minerales.

Muchos expertos estiman que el bajo nivel actual de explotación de energía y minerales en los países en desarrollo obedece a que los recursos financieros disponibles se destinan fundamentalmente a proyectos en naciones industrializadas. A fin de poner remedio a esta situación, se ha propuesto formular arreglos internacionales con el objeto de ayudar a las fuentes de financiamiento externo y a los países receptores, a convenir en acuerdos que consideren equitativos y mutuamente provechosos.

Uno de estos enfoques involucra el establecimiento de un fondo fiduciario multinacional para *asegurar* el capital de inversión y los créditos pendientes contra riesgos políticos y para *garantizar* estos últimos contra los riesgos comerciales y políticos. Con el objeto de evitar la creación de un nuevo organismo y aprovechar la pericia y experiencia ya adquiridas, la administración de un fondo fiduciario de esa índole se podría encomendar a uno de los bancos internacionales ya constituidos. El Banco Interamericano de Desarrollo está explorando ahora la factibilidad de establecer un fondo con esas características.



Desde que se inició el proceso de cambios en el orden económico internacional, América Latina ha debido recurrir cada vez más a los empréstitos en los mercados mundiales de capital con el objeto de mantener elevadas tasas de formación de capital. Entre 1973 y 1977 los créditos en euromonedas a América Latina pasaron de US\$ 3.400 millones a US\$ 8.500 millones, en tanto que las emisiones de bonos se incrementa-

ron de US\$ 315 millones a US\$ 2.600 millones. Por su parte, la participación de los bancos privados extranjeros en la corriente total de recursos externos se ha elevado de 15% en 1970, a 50% en 1976.

Se debe observar a este respecto que, no obstante, sólo las emisiones de bonos tienen términos y condiciones comparables al financiamiento público, aun cuando las tasas de interés sean más elevadas. En consecuencia, pese al mayor acceso de nuestra región a los mercados de capital, la estructura de la deuda externa de América Latina ha sufrido un cambio radical, que se ha traducido en una carga mucho más agobiante para nuestros países. En el futuro estos países no podrán solventar sus necesidades financieras de inversiones a mediano y largo plazo con empréstitos a las tasas y condiciones que rigen en la banca comercial.

De no formularse otras alternativas, nuestros países tendrán que elegir entre un riesgoso aumento de su deuda a corto plazo y una desaceleración de su desarrollo económico. Esto último podría tener, a su vez, consecuencias socio-políticas sumamente graves. Nos corresponde pues, explorar otras alternativas.

☆ ☆ ☆

El Banco mismo y muchos países latinoamericanos se han abocado a un intenso esfuerzo por tener acceso al financiamiento de largo plazo en los mercados mundiales de capital. Este proceso ha sido lento, y se advierte la necesidad apremiante de acelerarlo. A este respecto, vemos en el Banco una gran posibilidad de ampliar el financiamiento complementario. El financiamiento complementario es uno de los medios de expandir el acceso de América Latina a los mercados internacionales de capital. Luego de haber puesto a prueba su factibilidad y ventajas en distintas operaciones, estamos dispuestos ahora a intensificar nuestra actividad en este ámbito. A este fin examinaremos sistemáticamente con nuestros países miembros prestatarios las esferas y oportunidades para incrementar la utilización de esta modalidad de financiamiento.

Al propio tiempo, será sumamente importante que los gobiernos de los países de la OCED den apoyo a una mayor participación de sus instituciones financieras públicas y privadas en estas operaciones. En algunos casos, ajustes de menor cuantía en los reglamentos financieros podrían contribuir considerablemente a facilitar la participación de la banca privada y de otras instituciones en las inversiones de América Latina. Algunas de las medidas ya instituidas por países como Alemania constituyen un valioso ejemplo de lo que podría hacerse a este respecto.

☆ ☆ ☆

El financiamiento de capital accionario, especialmente para la industria mediana y pequeña, puede acelerar también la expansión de acti-

vidades industriales eficientes en sectores prioritarios de América Latina. En general, las industrias medianas y pequeñas de la región han exhibido características innovadoras y dinámicas, si bien se han visto limitadas en su capacidad de expansión por estructuras insuficientes de capital y un acceso restringido a los mercados de valores. A causa de estas limitaciones, las empresas más exitosas con frecuencia han sido absorbidas por empresas nacionales o extranjeras de mayor escala.

Un nuevo programa en este ámbito, además de generar recursos financieros, podría crear una interesante oportunidad para establecer empresas mixtas entre industrias pequeñas y medianas de América Latina y las de los países de la OCEDE. Por conducto de estas empresas mixtas se podrían operar valiosos intercambios de conocimientos en materia de administración, comercialización y tecnología.

El Banco está constituyendo una cartera de posibles inversiones de capital accionario con recursos provenientes del Fondo en Fideicomiso de Venezuela. Asimismo, ha contribuido a promover dos importantes reuniones —una en Montreux el año pasado y otra en Hamburgo este año— en las cuales se ha examinado esta cuestión con el concurso de empresarios y banqueros de América Latina y Europa. Como resultado de estas reuniones se está gestando un Consejo Empresarial Europeo-Latinoamericano con el auspicio del Foro Empresarial Europeo y el Banco. El próximo año se ha programado realizar nuevas reuniones en Montreux y en Japón.

Cabe señalar que el INTAL, el Instituto para la Integración de América Latina del Banco, ya ha constituido una dependencia de información jurídica y un Centro de Cooperación Empresarial Regional. Recientemente, la Comunidad Económica Europea otorgó cooperación técnica al INTAL para facilitar la preparación de un informe sobre la promoción de empresas mixtas entre América Latina y la Comunidad. Sobre la base de estas actividades y con la participación de otros países miembros, preveo que el Banco se encontrará en breve en condiciones de ampliar su programa de financiamiento de capital accionario.

☆ ☆ ☆

El tercer ámbito en el cual América Latina necesita la cooperación externa es el del financiamiento compensatorio. Es bien conocido el efecto perjudicial ocasionado por hechos y circunstancias que escapan al control de los gobiernos, como las pérdidas de cosechas o la reducción de las exportaciones, que son particularmente difíciles para países que se encuentran en ajustadas situaciones de balanza de pagos.

Por estas razones, América Latina —como la mayor parte de las demás regiones del mundo— debe contar con el respaldo de un sistema flexible de financiamiento compensatorio que evite la perturbación de sus corrientes regulares de comercio y de su acceso regular al financiamiento externo.

El FMI ha proporcionado montos significativos de financiamiento compensatorio a los países latinoamericanos, y la reciente expansión de sus recursos es beneficiosa. Muchos países, sin embargo, verían con beneplácito un mayor grado de expansión de los recursos disponibles para el financiamiento compensatorio, además de una mayor automatidad en sus operaciones. A este respecto, los países en desarrollo han recibido con gran interés la propuesta de la delegación de Alemania en el Comité de Desarrollo del BIRF/FMI en la que se recomienda estudiar la posible universalización de un sistema de estabilización de ingresos por exportaciones similar al de la Convención de Lomé.

Asimismo, esperamos la conclusión del análisis de la propuesta formulada por el Gobierno de México respecto de la creación de un fondo para financiar mayores importaciones de bienes de capital en América Latina. Estas dos propuestas podrían ejercer un efecto muy saludable sobre la perspectiva económica de nuestra región.



El cuarto ámbito que debe ser objeto de atención es la asistencia y cooperación técnicas entre los países de la OCED y América Latina.

Hasta ahora América Latina ha hecho sustancial progreso en la adaptación de tecnología y en las innovaciones vinculadas con las características económicas de la región, especialmente en la agricultura y en campos como la nutrición, la biología y la ingeniería. Con todo, sigue habiendo una gran disparidad entre la cuantía de recursos, experiencia y desarrollo institucional disponible en los países de la OCED, en comparación con América Latina. Además, si bien la transferencia de tecnología se ha realizado por vías académicas y empresariales, el costo de adquisición de la nueva tecnología ha sido elevado para América Latina y representa un elemento muy significativo en la balanza de pagos de la región.

El desarrollo tecnológico será el factor clave de la evolución de América Latina en el futuro inmediato. En consecuencia, estimo que debiera realizarse una evaluación cuidadosa de las relaciones en este campo y que sin tardanza se debieran establecer canales de comunicación, negociación y formulación más eficientes de iniciativas específicas.



Un quinto tema de gran interés para nuestra región es el de las condiciones en las cuales se efectúa la transferencia de recursos financieros oficiales.

En años recientes una nueva tesis ha ido adquiriendo importancia en la cooperación internacional para el desarrollo. Básicamente se trata de dividir el mundo en desarrollo en dos grupos: por un lado los países con un PNB per cápita inferior a US\$ 250 y por el otro, los países cuyo

PNB per cápita oscila entre US\$ 250 y US\$ 3.000. El primer grupo se denomina de "bajos ingresos" y el segundo de "ingresos medios".

En términos prácticos esta diferenciación se arguye en apoyo de la tesis de que la asistencia concesionaria al desarrollo debe concentrarse en los países de "bajos ingresos", en tanto que se insta a los países de "ingresos medios" a satisfacer sus necesidades de financiamiento en los mercados de capital.

Aunque estoy lejos de cuestionar que los países de "bajos ingresos" no tengan necesidad apremiante de recibir asistencia concesionaria, estimo que el punto de referencia de US\$ 250 es, a la vez, equívoco y carente de realismo.

El desarrollo económico y social es un proceso demasiado complejo para poder medirlo mediante un solo indicador; particularmente cuando este indicador se ha de utilizar como criterio para definir las condiciones de la cooperación internacional. En el caso de América Latina, por ejemplo, cerca de dos tercios de la población que vive en la pobreza se concentran en cuatro países con un ingreso medio per cápita de entre US\$ 600 y US\$ 1.000.

Habida cuenta de las limitaciones del indicador del PNB per cápita, el Banco Interamericano ha venido utilizando en sus propias operaciones una clasificación de países basada en un conjunto de indicadores que incluye, además del ingreso per cápita, el valor absoluto del PNB, la calidad de la vida, el potencial de recursos y el sector externo.

Hemos debido hacerlo porque, pese a los progresos alcanzados, una porción muy elevada de la población latinoamericana continúa viviendo en condiciones de pobreza. En un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina se estima que más del 35% de la población regional, esto es, más de 115 millones de habitantes, se ubica en esta categoría. En ese mismo estudio se formulan advertencias contrarias a la utilización de promedios que encubren grandes desigualdades, por cuanto la pobreza está distribuida desigualmente. En la Argentina, por ejemplo, se estima que menos del 3% de la población subsiste en el nivel de pobreza. Los porcentajes comparables de Chile y Costa Rica son de 15 a 25%; los del Brasil y Colombia se acercan al 50% y los de Honduras y Haití pasan del 70%.

Todos los países de nuestra región están aplicando, con distintos grados de éxito, políticas y programas encaminados a mejorar las condiciones de su población necesitada. Una característica común del éxito de estos programas y de una distribución más equitativa del ingreso, es su vinculación con el crecimiento económico.

Estimo que carece absolutamente de realismo, en esta etapa de su desarrollo en que se encuentra la región, esperar que los países latinoamericanos financien con recursos internos y recursos convencionales externos el servicio de su deuda externa, sus apremiantes necesidades de inversión y un incremento/significativo del consumo a través de la distribución del ingreso.

Cabe recordar que el grupo de países de la OCED cuenta con un PNB 12 veces superior al de América Latina y un PNB per cápita seis veces superior al promedio de nuestra región. Ante esta realidad señalo mi profunda inquietud frente a un enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo que haría virtualmente imposible que América Latina tratara de reducir estas brechas, con consecuencias sumamente adversas para el tercio de su población que vive en la pobreza.

☆ ☆ ☆

Las cuestiones antes analizadas pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

Primero: La cooperación internacional, aplicada especialmente en forma de precios satisfactorios para los productos básicos en algunos períodos, y de asistencia financiera de los países de la OCED, sobre todo de los Estados Unidos, han sido un factor muy importante en el progreso de América Latina hasta la fecha;

Segundo: América Latina se está acercando a un nivel de desarrollo en el cual nuestros países podrán abrigar la esperanza de alcanzar gradualmente la etapa de crecimiento financieramente autónomo. Sin embargo, durante el actual período de transición, y con el objeto de incrementar el efecto de distribución de ingreso de sus políticas económicas y estimular la cooperación intrarregional y la integración económica, América Latina tendrá que mantener un esfuerzo interno de inversión muy intenso.

Tercero: Hasta fines de este siglo, América Latina necesitará un régimen equitativo de intercambio comercial y mayores corrientes de financiamiento externo público y privado, incluidos préstamos, inversiones privadas directas, financiamiento complementario, inversiones en capital accionario, planes de seguro y garantía y préstamos concesionarios para las zonas de pobreza:

Cuarto: El desarrollo tecnológico representará una esfera cada vez más crítica y compleja para América Latina y en sus relaciones con la OCED;

Quinto: Las instituciones financieras multilaterales, particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo, habrán de desempeñar una función más amplia ajustada a las nuevas circunstancias, lo que requerirá la constante expansión de sus propios recursos. El Banco está ahora empeñado en el ejercicio de reposición de sus recursos, a fin de poder continuar sus actividades de préstamos y cooperación técnica en el próximo cuádrinio, a un ritmo, en términos reales de un 5% al 7% de incremento anual, para un volumen de operaciones superior a 2.000 millones de dólares por año. Por primera vez los miembros europeos del Banco y Japón tienen ocasión de participar en esta reposición que debe quedar aprobada formalmente por nuestros Gobernadores antes de fin de año. La actitud constructiva manifestada ya por los países

miembros del BID que pertenecen a la OCED, en general, y por los países miembros extrarregionales, en particular, tiene el reconocimiento de América Latina y de esta Institución.

Sexto: Todo ésto debe de configurar un marco donde se hagan más estrictas y vigorosas las relaciones entre América Latina y los países de la OCED, como base fundamental de nuestro proceso de desarrollo regional.