

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretaria Adjunta
ROSA NIELSEN



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1984

SUMARIO

La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta. <i>Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL</i>	7
Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano. <i>Aníbal Pinto</i>	17
Pobreza y subempleo en América Latina. <i>Alberto Couriel</i>	39
Urbanización y mercado de trabajo. <i>Joseph Ramos</i>	63
Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina. <i>Rubén Kaztman</i>	83
Transformación ocupacional y crisis. <i>Norberto García y Víctor Tokman</i>	103
Uso social del excedente, acumulación, distribución y empleo. <i>Armando Di Filippo</i>	117
El escenario internacional y la deuda externa de América Latina. <i>Luciano Tomassini</i>	137
La crisis financiera internacional: diagnóstico y prescripciones. <i>Martine Guerguil</i>	149
Comentarios de libros	
Jorge Daly: <i>The political economy of devaluation: the case of Perú 1975-1978</i> (Robert Devlin)	175
<i>Autoafirmación colectiva: una estrategia alternativa de desarrollo.</i> Selección de Enrique Oteiza (Marshall Wolfe)	177
Lista de publicaciones de la CEPAL	179

El escenario internacional y la deuda externa de América Latina

*Luciano Tomassini**

El impacto de la crisis actual sobre América Latina y el endeudamiento externo de la región son consecuencia de los cambios registrados en el sistema internacional en los últimos quince años y de la transformación de las economías y sociedades latinoamericanas. Son consecuencia también de las políticas internas seguidas por esos países, pero esas políticas fueron, en lo sustancial, una reacción frente a las nuevas condiciones prevalentes en la escena regional e internacional durante ese período.

A juicio del autor, el mundo jerarquizado que surgió de la segunda guerra mundial, en que las relaciones internacionales giraban en torno al concepto de seguridad, comenzó a desmoronarse desde fines del decenio de 1960 por efecto de una tendencia hacia la fragmentación del poder mundial y un vigoroso proceso de transnacionalización, que entretejió las distintas sociedades nacionales en función de un amplio abanico de intereses. Por otra parte, la crisis económica internacional, cuyos primeros síntomas se remontan a esa época, puso término al ciclo de expansión sin precedentes que los países industrializados habían vivido durante los últimos veinte años, facilitando la elevación de los precios del petróleo y creando grandes excedentes líquidos que fomentaron una actitud permisiva en el campo financiero internacional. Algunos países en desarrollo, entre ellos los países latinoamericanos más grandes, avanzaron rápidamente hacia una etapa de desarrollo intermedio y se integraron más estrechamente en la economía internacional. Con ello pudieron aprovechar oportunidades y asumir riesgos en forma mucho más intensa que en el pasado, lo que explica el gran impacto que la actual crisis ha tenido sobre los países latinoamericanos, muy superior al que tuvo la de los años treinta, cuando esos países disponían de una capacidad mucho mayor para desconectarse del ciclo externo.

*Coordinador del Programa CEPAL/PNUD de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

I

La transformación del sistema internacional

El sistema internacional, cuyos rasgos fundamentales surgieron de la segunda guerra mundial y perduraron hasta fines de los años sesenta, experimentó, a partir de esa época, una transformación completa. La estructura del poder mundial, que durante todo el período de postguerra permaneció jerarquizada rigidamente en un orden bipolar en que influía poderosamente la guerra fría, comenzó a alterarse en forma significativa con el decaimiento relativo del poder de los Estados Unidos; el surgimiento de tensiones al interior del sistema trilateral y, muy particularmente, de la Alianza Atlántica; las dificultades internas experimentadas por el bloque soviético y el agotamiento del modelo que éste representaba; el creciente grado de desarrollo y proyección externa alcanzado por algunos países del Tercer Mundo, y la tendencia hacia la fragmentación del sistema internacional, fenómeno que plantea la necesidad de buscar fórmulas que hagan posible un manejo colegiado en ese sistema.

Según la escuela de pensamiento de la 'nueva ortodoxia' (Hoffmann, 1981; 1155), el poder de los Estados Unidos en el mundo experimentó un gran descenso durante los años setenta, particularmente frente a la Unión Soviética y el Medio Oriente, lo que explicaría la preocupación revelada por el hecho de que en 1980 "un 42% de los ciudadanos estadounidenses señalaba que la política exterior era el problema más importante que enfrentaba su país", dando a ésta una prioridad mucho mayor que a la economía y la energía (Yankelovich y Kaagan, 1980).

Paradójicamente, el decaimiento del poder de los Estados Unidos corrió a parejas con la aparición de un malestar profundo en el mundo soviético. Pese a que el poderío militar soviético había crecido aceleradamente, hasta alcanzar al menos cierta paridad con el de los Estados Unidos, desde un punto de vista estructural y de más largo plazo, ese incremento no era signo de fortaleza sino de debilidad. La inestabilidad de la presencia soviética en el Tercer Mundo, la invasión de Afganistán (considerada como una medida defensiva que la Unión Soviética debió emprender para defender sus propias fronteras), y el profundo desafío que representa Polonia para la supervivencia del sistema político y social en que

se basa todo el bloque soviético, constituyen interrogantes muy serias que no han sido todavía suficientemente evaluadas (Bialer, 1981; Bialer y Afferica, 1982-1983; y Hyland, 1982-1983).

A ellas se agregan las persistentes dificultades experimentadas por la economía soviética tanto en lo que respecta a su base alimentaria, como a la producción y distribución de bienes de consumo duraderos y a su imperiosa necesidad de adquirir la tecnología occidental (Marshall y Goldman, 1982). El modelo soviético como alternativa para la construcción de otras sociedades, particularmente en el Tercer Mundo, parecería estar difumiándose, ante la frustración de la población en los países socialistas y la creciente militarización de esos regímenes.

Las tensiones surgidas al interior del sistema trilateral constituyen otro factor de cambio. Su indicador más reciente radica en los conflictos surgidos en la Alianza Atlántica. El reemplazo unilateral de la *détente* por una nueva versión de la política del poder, por parte de los Estados Unidos, ha malquistado a sus aliados europeos. Debe recordarse que la *détente* ha tenido resultados positivos para los europeos, tanto en términos económicos como políticos, pero no así desde el punto de vista de los Estados Unidos. Además, el globalismo de la política exterior norteamericana es incompatible con la concepción europea, según la cual la *détente* es divisible de acuerdo con los temas y regiones que se encuentran en juego. El conflicto generado en torno al oleoducto fue una expresión de estas tensiones (Joffe, 1981; Cohen, 1982-1983; Andelman, 1982-1983).

El surgimiento del Tercer Mundo en la palestra mundial, al promediar el período de la postguerra, constituye un nuevo factor de inestabilidad y cambio. Hoy este grupo está representado por más de 100 países, la mitad de los cuales logró la independencia durante ese período. Muchos han alcanzado etapas de desarrollo intermedio y han promovido procesos acelerados de industrialización, integrándose más estrechamente en el sistema internacional. Han surgido el movimiento de los países no alineados, el Grupo de los 77 y la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP). El punto de vista de las diversas regiones del mundo en desarrollo ha pasado a constituir algo que debe ser tomado en cuenta en el manejo de las relaciones

han llegado a tener una gravitación creciente en la estabilidad del mundo en general. Esto último se ve agravado por los intentos efectuados reiteradamente por las grandes potencias por encuadrar esas situaciones en el marco del conflicto Este-Oeste (Bertram, 1981; *Estudios internacionales*, 1982; Russell, 1984).

Los factores señalados han provocado un fenómeno de difusión del poder, dando lugar a un mundo más interdependiente pero también más fragmentado. Han planteado, así, la necesidad de avanzar hacia un manejo colegiado del sistema internacional. Esta nueva estructura del poder mundial presenta a los países en desarrollo —y muy particularmente a los latinoamericanos— un complejo balance de limitaciones y oportunidades.

Como resultado de estas tendencias, se evoluciona de un mundo dominado por consideraciones de seguridad estratégica y por la confrontación entre dos superpotencias, hacia otro caracterizado por cierto grado de distensión y una atmósfera más favorable a la prosecución de otros intereses —económicos, tecnológicos, sociales, ecológicos y culturales— en las relaciones entre las naciones. A la fragmentación del poder económico y político mundiales se suma la creciente complejidad y dispersión de los conflictos estratégicos. Este proceso se ha visto estimulado también por la aparición de problemas mundiales —como la energía, el medio ambiente, la 'estanflación' o el endeudamiento externo— de cuya solución depende el bienestar de sectores cada vez más amplios de las sociedades nacionales.

A su vez, éstas se transforman. El prolongado período de crecimiento económico, desarrollo social y fortalecimiento democrático que experimentaron las sociedades industriales durante la postguerra elevó incesantemente el bienestar y promovió el robustecimiento y diversificación de la sociedad civil en esos países. Los Estados nacionales se comprometieron con una variedad de objetivos cada vez más amplia que, junto a la seguridad nacional, incluyó el desarrollo económico, el incremento del ingreso, el mantenimiento del empleo, la preservación del medio ambiente y la defensa de la identidad cultural y la calidad de vida en esas sociedades. Estos objetivos llegaron a influir decisivamente en sus

la sociedad civil se expande y articula en múltiples grupos de interés, esos grupos aspiran a tomar en sus manos una proporción creciente de los asuntos que interesan a la comunidad. La transferencia de responsabilidades desde el Estado a la sociedad civil y la consiguiente proliferación de grupos no gubernamentales, en un mundo en que el desempeño de esas responsabilidades depende cada vez más de factores internacionales, obliga con frecuencia a dichos grupos a buscar la satisfacción de sus intereses en el plano externo (OCDE, 1981; Thurow, 1980; Cardoso, 1982; Flisfisch, 1982).

Estas tendencias a nivel mundial y nacional revelarían la transición de un sistema internacional dominado por los conceptos de poder y seguridad, como el que a grandes rasgos dominó el período de postguerra, a otro basado en relaciones de interdependencia y orientado hacia la maximización del bienestar al interior de las sociedades nacionales (Cooper, 1968 y 1972; Keohane y Nye, 1972 y 1977; Rosencrance y Stein, 1976; Maghroori y Ramberg (comp.), 1982, y Rosenau, 1980).

La visión 'realista' de las relaciones internacionales que predominó durante la postguerra se basaba en varias presunciones. La primera concebía la política internacional como centrada en torno a los intereses de las grandes potencias, con una u otra de las cuales debían alinearse los Estados menores, dando lugar a la formación de bloques o esferas de influencia en cuyo interior la potencia hegemónica dirimía conflictos e imponía cierto orden, y entre las cuales imperaba una coexistencia precaria, pero enmarcada dentro de ciertas reglas. La segunda concebía a las sociedades nacionales como unidades relativamente simples desde el punto de vista de su proyección externa, en que actuaban en función de un número reducido de objetivos, generalmente subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad. La tercera presunción, que derivaba de las dos primeras, reducía el programa internacional a un número limitado de temas, altamente jerarquizados entre sí, entre los cuales la cuestión de la seguridad disfrutaba de una prioridad incontestable. La cuarta presunción se refería a la homogeneidad de los agentes que actuaban en la vida internacional, representados por los Estados nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad

de otros agentes premunidos de la capacidad de actuar entre o al interior de ellos. No es de extrañar que, en quinto lugar, prevaleciera una visión igualmente restringida acerca del repertorio de recursos de poder que un Estado podía emplear para influir sobre otro, los que se concebían como circunscritos a la esfera política y militar, así como acerca de los campos en que podían ponerse en juego esos recursos, los que parecían ser pocos, bien acotados y suficientemente conocidos.

Todas estas presunciones fueron puestas en tela de juicio por las tendencias anotadas anteriormente. Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales 1) son protagonizadas por un creciente número de centros de poder; 2) su actuación externa tiende a satisfacer una variedad de objetivos mucho más amplia que en el pasado; 3) se desenvuelven en torno a un programa más diversificado, complejo y menos jerarquizado; 4) son manejadas por nuevos y múltiples agentes estatales y privados que 5) ponen en juego recursos de poder no tradicionales en una variedad de escenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes.

Estas tendencias dan lugar a un sistema transnacional de nuevo cuño, en que es posible reconstruir la estructura y el funcionamiento de numerosos 'ámbitos', 'juegos' o 'circuitos' que operan en torno al programa, los agentes y los recursos de poder señalados, y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionalizados en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, científico, ideológico, cultural y religioso. Cada uno de estos circuitos presenta un grado considerable de especificidad. Las condiciones de acceso de los distintos países a cada uno y su posición relativa dentro del circuito, no dependen exclusivamente de su ubicación en la jerarquía internacional (ya sea dentro del conflicto Este-Oeste o de las relaciones Norte-Sur) sino de su posición relativa respecto de los intereses que en cada uno de esos circuitos se encuentran en juego. La estructura internacional se vuelve más fluida e interdependiente pero, paradójicamente, también más fragmenta-

da e incierta. La crisis del estilo de desarrollo prevaeciente en los países industrializados tiende a acentuar esta tendencia. Con este telón de fondo, los países en desarrollo —y muy particularmente los latinoamericanos que han alcanzado un mayor grado de integración en el sistema

internacional— han visto agudizarse su vulnerabilidad externa aunque, concomitantemente, han adquirido un mayor margen de maniobra para lograr un complejo equilibrio entre riesgos y oportunidades (Tomassini, 1984; Mirow y Maurer, 1981).

II

La crisis de la economía mundial

El estilo de desarrollo prevaeciente en la postguerra, basado en la ideología del crecimiento y de la modernización y en la proyección mundial de ese modelo gracias al efecto de demostración generado por las empresas transnacionales y todo el aparato institucional que les sirvió de sustento, fue posible gracias a la estructura internacional imperante en ese período. Esa estructura se caracterizó por la hegemonía de los Estados Unidos y el predominio de criterios centrados en el mantenimiento de la seguridad estratégica de esa nación y de los demás países con que había contraído compromisos defensivos, en un sistema de guerra fría. Hizo posible la difusión de un estilo de desarrollo que expresaba y promovía los intereses de los Estados Unidos y, andando el tiempo, de sus aliados principales. Junto con modificarse esa estructura internacional, fracasó el proyecto encaminado a afincar y difundir el estilo de desarrollo señalado, en sus variables fundamentales.

De allí que, a partir de fines del decenio de 1960, la economía mundial haya entrado en una crisis profunda, cuyo carácter estructural —y no sólo cíclico— ya no es posible rebatir. La crisis ha golpeado severamente al mundo en desarrollo, y muy particularmente a los países latinoamericanos que habían alcanzado un grado mayor de integración en la economía internacional. Esta crisis se manifestó, primero en la base de sustentación ecológica del proceso de crecimiento económico; luego se puso de manifiesto que su núcleo se hallaba en la transformación industrial de las sociedades avanzadas; por último, y en época más reciente, esa crisis mostró toda su virulencia en los desequilibrios financieros producidos en el orden mundial, que afectaron con singular fuer-

za a los países en desarrollo, sobre todo a los latinoamericanos.

Aunque se considera que el quiebre del estilo de desarrollo prevaeciente en la postguerra dependió fundamentalmente de la transformación industrial de los países avanzados, no debe olvidarse que sus primeros síntomas se manifestaron en los desequilibrios a que se vio sometida su base ecológica. Entre ellos cabe señalar el crecimiento de la población mundial; los diversos factores que limitan una mayor producción de alimentos; la incertidumbre y los mayores costos vinculados con el abastecimiento de energía y otras materias primas industriales; los problemas planteados por la concentración excesiva del crecimiento industrial en unas pocas localidades geográficas; y el peligro de la contaminación ambiental, producto, en lo fundamental, del alto grado de concentración de la población urbana y las actividades económicas.

El primer informe publicado bajo los auspicios del Club de Roma sobre estos problemas provocó múltiples reacciones en el plano teórico, mientras que las decisiones adoptadas por la OPEP en 1973 dieron la señal de alarma en el plano de la realidad (Meadows y otros, 1972; Mishan, 1977; Wilson, 1977; Leontieff, 1977; Freeman y Jahoda, 1978).

Comenzó a reconocerse, así, que el ritmo y grado de concentración del crecimiento de los grandes centros industriales había ocurrido a expensas del medio ambiente, la dotación de recursos naturales y la capacidad de sustentación ecológica de las actividades productivas. Se despierta, entonces, conciencia acerca de los límites físicos que se oponen al crecimiento económico.

En última instancia, esa toma de conciencia fue uno de los indicadores de que las sociedades avanzadas estaban alcanzando el límite en lo que toca a los factores en que se basó su desarrollo industrial en la postguerra. "La crisis de la economía mundial es ante todo una crisis industrial", comienza afirmando uno de los informes más recientes que intenta prever el futuro de la economía mundial desde un punto de vista europeo (CEPII, 1983). Se podrá discutir si el debilitamiento del impulso industrial que se observa en los últimos años en la mayoría de los países desarrollados está conduciendo a una sociedad postindustrial, o a una industrialización de los servicios en que el sector secundario volverá a convertirse en el motor del crecimiento económico y a garantizar la difusión de las transformaciones tecnológicas en que se basará el progreso de esas sociedades. Se podrá discutir también si la economía mundial ha entrado en una etapa de lento crecimiento por un período prolongado o si la rápida incorporación de los cambios tecnológicos que ya se encuentran en curso determinará que ésta recobre el dinamismo del pasado. Se podrá asignar un peso considerable a las limitaciones provenientes de la oferta de energía y recursos naturales o asumir actitudes optimistas con respecto al potencial que encierran las innovaciones tecnológicas recientes en relación con la energía y la producción de nuevos materiales. Cualesquiera que sean las previsiones en esta materia, queda en pie cuan profunda es la transformación que está experimentando la industria mundial y cuan importantes son los recientes avances tecnológicos, así como la impresión de que la humanidad está al borde de una revolución industrial que no ha tenido precedentes sino a fines del siglo XVIII.

El extraordinario incremento que experimentó el comercio internacional en la postguerra se debió fundamentalmente a que la expansión de la demanda de aquellos bienes de consumo duraderos que hicieron posible implantar el estilo de vida estadounidense y difundirlo a todo el mundo fue atendida gracias a una mayor especialización entre los países industriales de conformidad con los principios ricardianos. Cada país adquirió así una posición dominante en el mercado en determinados sectores industriales, lo que favoreció el alza incesante de los precios. Esto, junto con la reconstrucción de Europa y el surgimiento del Japón como gran potencia industrial,

estimuló la competencia y la transformación del espectro de especializaciones ya adquiridas por los distintos países. Al mismo tiempo, la expansión de la demanda de bienes duraderos que había constituido la base del desarrollo de las industrias más dinámicas durante la postguerra comenzó a debilitarse a fines del decenio de 1960, produciéndose una marcada contracción y un cambio en su composición a consecuencia de la saturación de los mercados de ese tipo de productos. Contribuyeron a ello la modificación que experimentaron las preferencias del público en un creciente número de sectores sociales, por efecto de profundas transformaciones socioculturales que están alterando las formas de vida de las sociedades industriales, y difundiendo actitudes menos interesadas en adquirir más de lo mismo y orientadas más bien a valores vinculados con la calidad de la vida.

Estas tendencias se asocian con la baja de la productividad en los países industriales; con la caída de las inversiones y la menor rentabilidad de las empresas; con la aparición de capacidad ociosa en una variedad creciente de ramas industriales; con un ritmo más lento de innovación tecnológica; con costos más elevados de operación en los sistemas productivos y en las propias sociedades, por el aumento de los salarios y del gasto público, y, en general, con una menguada capacidad de competencia en un número cada vez mayor de actividades productivas.

El proceso de transnacionalización, que difundió el estilo de desarrollo prevaeciente en la postguerra, facilitó también las transformaciones que ocurrieron más tarde en la estructura de los mercados, en el patrón de innovación tecnológica y en la organización que comenzó a adoptar la producción mundial para adaptarse a ellos. Tiende a surgir así una nueva división internacional del trabajo, cuya estructura futura no se vislumbra claramente todavía, pero que ya está provocando fuertes tensiones entre los países desarrollados y que podría alterar las formas tradicionales de vinculación de los países en desarrollo con la economía mundial.

Para hacer frente a este proceso los países en desarrollo debieron introducir grandes ajustes. Estos fueron más dolorosos para aquellos países que se habían integrado más estrechamente con la economía mundial, que eran más vulnerables

frente a esos cambios y que carecían de recursos para mitigar los efectos adversos de la transición registrada en el ámbito mundial sobre su crecimiento económico o para financiar las transformaciones exigidas. Esos países intentaron suavizar esos ajustes aplicando distintos métodos mediante el uso masivo del endeudamiento externo. Este fue posible debido al grado extraordinario

de liquidez que comenzó a exhibir la economía mundial desde principio del decenio de 1970, cuando, después de casi medio siglo, comenzaron a renacer los mercados financieros privados, a consecuencia del debilitamiento del dólar, primero; de las políticas reactivadoras seguidas por los países industrializados, después, y de los excedentes acumulados por la OPEP, por último.

III

La transformación de los países en desarrollo

El ritmo notable de desarrollo que registró un número creciente de países en desarrollo en los últimos 25 años, y su integración progresiva en la economía internacional, provocaron profundos cambios en los sistemas económicos, políticos y sociales de esos países así como en sus relaciones con los países industrializados.

A comienzos de los años cincuenta, nadie cifraba grandes esperanzas en la posibilidad de provocar el desarrollo de los países de la periferia mediante estímulos provenientes de los mercados externos, ni creía que ese proceso pudiera ir a parejas con su integración gradual en la economía mundial; en cambio, se propiciaban políticas de industrialización por sustitución de importaciones y mecanismos encaminados a regular los mercados internacionales de materias primas.

Durante las primeras etapas de su industrialización, muchos países en desarrollo —sobre todo latinoamericanos— procuraron sustituir importaciones de manufacturas con producción interna. Gracias a la sustitución de importaciones se intentaba aumentar la proporción del consumo nacional que se cubría con productos locales. Entre los motivos inmediatos para adoptar esta estrategia figuraban las crisis crónicas de balance de pagos que afectaban a los países en vías de desarrollo por efecto de su situación estructural de estrangulamiento externo. La estrategia obedecía también a los objetivos políticos a largo plazo que perseguían los gobiernos nacionales. Se esperaba que la sustitución de importaciones permitiera reducir las erogaciones en moneda extranjera e incrementar la autonomía de esos

países. Asimismo, esa estrategia abría un camino a las élites gobernantes para satisfacer reivindicaciones de sectores sociales cuyo poder de negociación aumentaba a consecuencia del propio proceso de desarrollo, aplicándose una política llamada a fomentar a un mismo tiempo el desarrollo, la distribución del ingreso y el empleo.

En la medida en que la demanda interna sirviera de base para establecer nuevas industrias que algún día —y esta consideración ha pasado hoy a ser muy importante— pudieran llegar a competir con los productores externos desplazados, fue posible justificar los niveles de protección acordados, esgrimiéndose los mismos argumentos que alguna vez se aplicaron a la industria naciente en el pasado. En la medida en que no se cumpliera esta última condición la estrategia de sustitución de importaciones chocaría con ciertas limitaciones: o bien la industria comenzaba a generar las divisas requeridas para su desarrollo ulterior, o su ritmo de crecimiento se ajustaba a las disponibilidades de medios de pago sobre el extranjero generados por la producción primaria, a la que en ciertos casos se había asignado una prioridad secundaria en esas estrategias. En la práctica, por lo general, sólo se sustituyó la importación de bienes de consumo por la de bienes de capital e insumos requeridos para el funcionamiento y la expansión de los nuevos parques industriales.

Con el tiempo, muchos países reconocieron que la propensión a utilizar divisas sin generarlas no es inherente a la actividad manufacturera, y uno tras otro llegaron a la conclusión de que era

necesario restarle importancia a la protección y atribuirle mayor valor a la eficiencia, la capacidad de competencia y el fomento de las exportaciones.

Desde mediados del decenio de 1970—y aun antes de los casos de Estados insulares o ciudades-Estado que carecían de otra alternativa—comenzaron a ensayarse con distinto ritmo y modalidad, manifiestamente exageradas en el caso de algunos países de América Latina, nuevas estrategias basadas en la liberalización del mercado interno y en la apertura al exterior de esas economías.

Aunque esta transición se ha presentado con frecuencia como una pugna entre escuelas rivales, con la perspectiva que proporciona el tiempo, puede apreciarse mejor ahora que, en la práctica, estas etapas no se plantearon entonces como alternativas, sino más bien como procesos complementarios. Para muchos países del tercer mundo, la estrategia de sustitución de importaciones fue la única opción válida en determinado momento de su historia, considerando la etapa de desarrollo que vivían y la existencia de una coyuntura externa adversa. Muchas veces sirvió de base no sólo a su industrialización sino también a la consolidación de su nacionalidad. Además, no sólo no se advirtió en su momento una necesaria contradicción entre los mercados interno y externo, sino que el primero sirvió con frecuencia de trampolín para llegar al mercado internacional. Por otra parte, si bien es cierto que posteriormente hubo cambios en las estrategias de crecimiento y en las formas de relacionamiento externo de los países en desarrollo, no lo es menos que dichos cambios no ocurrieron de la noche a la mañana (como sabiamente se ha encargado de recordarlo recientemente un informe de alto vuelo) (ICIDI, 1980, p. 262). "No era posible realizar esos cambios en forma repentina; pero desde los años sesenta muchos países en desarrollo han evolucionado hacia estrategias encaminadas a promover las exportaciones y a compensar las desventajas derivadas del aislamiento de sus mercados nacionales... Cierta número de países que han introducido políticas orientadas hacia las exportaciones fueron capaces de explotar sus ventajas comparativas en los mercados mundiales. Entre ellos se incluyen algunos países latinoamericanos con una historia relativamente larga de independencia nacional y

algunas islas y ciudades-Estados cuyas economías se vieron obligadas desde un comienzo a depender de la demanda externa. Una vez que la industrialización hubo echado raíces, no sólo las industrias de uso intensivo de mano de obra, como las del vestuario o el cuero, sino también ciertas industrias de uso moderadamente intensivo de capital, como la electrónica, la siderúrgica y la construcción de barcos, se han tornado altamente competitivas en los mercados internacionales."

Como resultado de estas estrategias, según recuerda el mismo informe en líneas generales, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de los países en desarrollo (excluido el petróleo) aumentó del 10% en 1955, al 20% diez años más tarde, y a cerca del 40% en 1975 (ICIDI, 1980, pp. 262 y 174).

Este auge de las exportaciones expresa transformaciones más complejas, experimentadas por las economías que alcanzaron etapas intermedias de desarrollo; también es cierto que se concentró en un número todavía limitado de países. Lo anterior nos lleva a referirnos al creciente proceso de diferenciación registrado en los últimos años entre los países periféricos y a la situación de los países de desarrollo intermedio entre ellos. La literatura sobre el tema se ha multiplicado en años recientes. El primer informe sobre la evolución de la economía internacional preparado por el Banco Mundial en 1978 puede proporcionar un punto de partida útil, aunque controvertido, para abordar el tema (Banco Mundial, 1978).

El crecimiento de los países en desarrollo ha sido espectacular en los últimos 25 años: su ingreso per cápita ha aumentado en casi 3% anual, con una aceleración de la tasa anual de crecimiento tal que, de alrededor de 2% en el decenio de 1950, subió a 3.4% en 1960. A pesar de que la experiencia de estos países antes de 1950 es poco conocida, se trata de un aumento considerable en comparación con los antecedentes históricos. Además esos resultados son muy favorables cuando se comparan con las tasas de crecimiento logradas durante el período de industrialización por los que ahora son países desarrollados. Pero el informe comprueba, a renglón seguido, que hubo notables diferencias en los resultados obtenidos por los distintos países en desarrollo durante ese período. "Las tasas de crecimiento han sido en general menores en los países de bajos ingresos de África y Asia, donde vive la mayoría

de los pobres del mundo. En aquellos que representan la mitad de la población del mundo en desarrollo, el ingreso per cápita ha aumentado a una tasa inferior al 2% anual" (Banco Mundial, 1978).

Cabe destacar, entonces, la gran heterogeneidad que presentan los países en desarrollo desde el punto de vista del tamaño de sus economías, sus niveles de ingreso, su dotación de recursos, su estructura económica, sus formas de organización, su capacidad técnica y sus vinculaciones con la economía mundial. Así pues, resulta legítimo distinguir, por lo menos, entre: a) los países exportadores de petróleo, b) los países que alcanzaron etapas intermedias en su proceso de desarrollo, y c) los países menos desarrollados, o de menores ingresos, que constituyen el llamado 'cuarto mundo'. Entre los países de bajos ingresos existen también grandes diferencias: el propio Banco Mundial distinguió posteriormente entre los de economía minera y las naciones predominantemente agrícolas.

El informe del Banco Mundial usa el ingreso per cápita como indicador fundamental para distinguir entre estas dos últimas categorías de países. En otros análisis se toma en cuenta, además del nivel de ingreso per cápita, la importancia de las manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales, el valor per cápita de las exportaciones industriales y la participación de 'productos complejos' en dichas exportaciones. Entre los productos industriales 'simples' suelen incluirse los textiles, el vestuario y el calzado, así como productos químicos que son fundamentalmente el resultado de una elaboración elemental de productos primarios; los bienes industriales restantes son considerados 'complejos'.

El hecho es que, durante los últimos años, algunos países de América Latina, Asia y Europa meridional y oriental se han desarrollado rápidamente como productores de manufacturas muy competitivas en los mercados internacionales. Este fenómeno, descrito a veces como "la emergencia de dos o tres Japones" en el campo comercial, está adquiriendo una importancia cada vez mayor. La literatura anglosajona los denomina

países de industrialización reciente. Ellos figuran en el cuadro siguiente:

PAISES DE INDUSTRIALIZACION RECIENTE*

Filipinas	Argentina	España	Hungría
Hong-Kong*	Brasil*	Grecia	Polonia
India	México*	Israel	Rumania
Irán		Malta	
Corea del Sur*		Portugal*	
Malasia		Turquía*	
Pakistán		Yugoslavia*	
Singapur*			
Tailandia			
Taiwán*			

*Los marcados con un asterisco son considerados países de industrialización reciente por la OCDE. El resto aparece en un informe del Foreign and Commonwealth Office (1979).

Denominador común en ellos es un potencial de crecimiento muy superior al de los menos desarrollados y, por consiguiente, mayores posibilidades de elevar el nivel de vida de los sectores pobres, oportunidades que no están exclusivamente concentradas en el sector rural. Otro rasgo es la elevada tasa de crecimiento de sus exportaciones industriales en los últimos quince años y su acceso cada vez mayor al crédito internacional durante el período más reciente. Por estas circunstancias, su desarrollo depende mucho más estrechamente del comercio internacional y de los mercados mundiales de capital que el de los países más pobres, y sus economías son mucho más sensibles a las tendencias registradas en los países industrializados.

No es de extrañar que para mantener el crecimiento económico o atenuar el impacto de la crisis internacional sobre este proceso, algunos de estos países hayan tenido gran necesidad de financiamiento externo y hayan obtenido un acceso de una magnitud sin precedentes a los mercados internacionales de capital. Es necesario reconocer, también, que a causa de deficiencias en sus procesos de acumulación y las desigualdades inherentes a sus sistemas políticos, fue ineficiente e inequitativo el uso del crédito externo por parte de los sectores públicos y privados de muchos de esos países, lo que agudizó las consecuencias de su endeudamiento externo.

IV

El endeudamiento externo de América Latina

Las tendencias señaladas del sistema internacional se conjugaron para que los países latinoamericanos alcanzaran un grado de endeudamiento externo tan elevado (CEPAL, 1983 y 1984; Iglesias, 1984). En efecto, en los últimos diez años, la deuda externa de los países latinoamericanos se decuplicó con creces y llegó a un monto aproximado de 300 000 millones de dólares, casi la mitad de la deuda externa de los países en desarrollo en su conjunto. Consideradas estas magnitudes desde otro ángulo, se advierte que mientras en 1970 la deuda externa de los países de América Latina representaba poco menos del 12% de su producto interno bruto, hacia fines de 1982 equivalía a 30%. Al mismo tiempo, por el efecto combinado de un mayor volumen de la deuda y el alza de las tasas de interés, el servicio de la deuda, que en 1970 representaba alrededor del 7% del valor de sus exportaciones, alcanzó a fines de 1982 a casi un 40%. Por otra parte, como la mayoría de los nuevos créditos obtenidos por los países latinoamericanos provenían de fuentes privadas, se contrataron con plazos mucho más breves que los que regían hace diez años; fue así como la deuda externa a corto plazo llegó a una proporción peligrosa frente a la que podría haber estado prudentemente vinculada con el financiamiento del comercio. Debe recordarse que, mientras a comienzos del decenio de 1970 alrededor del 80% del financiamiento externo de América Latina provenía de fuentes públicas, a principios del decenio de 1980 el 80% se origina en fuentes privadas. Debe también tenerse presente que estas deudas estaban ligadas a tasas de interés fluctuantes, lo que echó por tierra toda predicción que pudiera haberse hecho al contratarlas, y elevó abruptamente el servicio de la deuda.

El hecho de que, paralelamente, declinaran las corrientes de inversión extranjera directa hacia América Latina refleja tanto el alto grado de aleatoriedad que caracterizó a la economía mundial en ese período como la fluidez extraordinaria que alcanzaron los mercados financieros internacionales en esa misma época.

El volumen y las características del endeudamiento externo de América Latina se explican por un conjunto de factores internacionales e internos, cuya gravitación relativa resulta difícil ponderar. Por una parte, que el endeudamiento externo afectara por igual a países que siguieron políticas económicas muy diferentes, tendería a subrayar la importancia de los factores externos en la explicación de este fenómeno. Por la otra, la circunstancia de que América Latina aparezca más afectada en su sector externo que otros países en desarrollo que habían alcanzado un grado considerable de integración en la economía mundial, como los del sudeste asiático, indicaría que las políticas internas tuvieron importante influencia en lo que sucedió en América Latina, si bien es necesario reconocer que se trata de países con estructuras económicas, sociales y políticas muy diferentes, y por ello con un grado muy distinto de flexibilidad para adaptarse al ciclo externo.

Tres factores destacan entre los que determinaron la abundancia de recursos externos que prevaleció durante el decenio de 1970. El primero se vincula con el impacto de las dos grandes alzas de los precios del petróleo y la consiguiente acumulación de excedentes financieros en manos de los países de la OPEP, que debieron ser recirculados por la banca privada. El segundo se refiere a que la caída del ritmo de las inversiones y la aplicación de políticas monetarias antinflacionarias en un contexto recesivo determinaron para los países industrializados una participación menos dinámica que en el pasado en la absorción de esos excedentes. El tercero apunta a que el fortalecimiento de la función de la banca privada en este proceso, y la utilización creciente de circuitos tales como los préstamos otorgados por consorcios de bancos en el mercado de euromonedas (que representaban más del 90% de la corriente desde los mercados de capital hacia los países en desarrollo en el último decenio) rebajó las exigencias imperantes en materia de solvencia crediticia, ya que se trata de mercados que funcionan en forma mundial y no necesitan anali-

zar muy cuidadosamente sus operaciones aisladas; gracias a ello lograron aumentar considerablemente sus operaciones y reducir sus costos, incurriendo en riesgos que hoy se han puesto de manifiesto en forma muy dramática. Durante ese período los bancos compitieron por colocar los excedentes, considerando idóneos a clientes que antes no lo eran, entre los cuales figuran los países en desarrollo relativamente más avanzados.

Al mismo tiempo, y a consecuencia de las tendencias señaladas, la demanda de créditos internacionales en los países latinoamericanos se elevó en forma abrupta. Muchos tuvieron que montar ingentes campañas de transformación con el objeto de adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía internacional, ya sea para hacer frente a los mayores costos del petróleo o para penetrar con mayor eficiencia en los mercados, sin cesar de librar su lucha antinflacionaria. Durante ese período muchos países latinoamericanos procuraron transformar sus economías, alterando los incentivos que ofrecían las estructuras arancelarias y los sistemas financieros, tributarios y de seguridad social. Estos procesos instaron a las empresas a recurrir al crédito, para mantenerse en el mercado si habían sido perjudicados por los cambios o para ampliarse si hubiera mejorado su posición de competencia, generándose así presiones que empujaron la tasa interna de interés y crearon un fuerte incentivo para contratar créditos en el exterior, donde las tasas de interés eran más favorables. El mayor gasto público en que se embarcaron algunos países latinoamericanos para financiar planes de expansión basados en proyectos sobredimensionados, de lenta maduración, sobre todo entre los países exportadores de petróleo, y el gasto excesivo del sector privado, acompañado de una fuerte preferencia por el consumo y un deterioro del proceso de inversión, en otros casos, llevaron a una demanda de créditos externos de niveles desconocidos hasta entonces.

Parecía racional la estrategia de desarrollo basada en el endeudamiento externo que siguieron los países latinoamericanos durante ese período cuando los créditos se otorgaban en condiciones muy flexibles, con tasas de interés real negativas o muy bajas, y a plazos prolongados. De hecho, esa estrategia permitió amortiguar por algún tiempo los efectos de la recesión interna-

cional sobre los países latinoamericanos, con lo cual durante gran parte del decenio de 1970 éstos pudieron crecer a un ritmo bastante superior al de los países industrializados.

Sin embargo, los partidarios de estas políticas desaprensivas de endeudamiento externo subestimaron el riesgo de que la existencia de tasas de interés fluctuantes y plazos reducidos pudiera elevar los costos del servicio de la deuda por encima de la capacidad de pago a corto plazo de los países respectivos, de que se derogara la permisividad que hasta entonces había mostrado la banca internacional, y de que se inaugurara un período de encarecimiento y restricción del crédito.

El hecho de que durante todo ese período los mercados financieros internacionales hayan adolecido de una sorprendente falta de reglamentación contribuyó a agravar los riesgos implícitos en esas situaciones. Ya se ha señalado que la banca privada internacional asumió un papel preponderante en la recirculación de los excedentes financieros acumulados durante aquellos años, reduciéndose radicalmente la función de las instituciones financieras internacionales. Así, por ejemplo, la financiación del Fondo Monetario Internacional, que en su primera etapa equivalía al 16% del valor del comercio mundial, hoy sólo representa el 3%. En el caso de América Latina, el monto de los préstamos autorizados por el BID como porcentaje del déficit en la cuenta corriente de esos países bajó de un promedio de 25% en el período de 1965-1970 a 11% para el correspondiente a 1975-1980, mientras que la participación del Banco Mundial disminuía del 21% al 12% entre ambos períodos. El menguado papel de los organismos públicos en el financiamiento externo de América Latina tuvo consecuencias muy graves, pues la banca privada internacional frente a la crisis dio muestras de un alto grado de inestabilidad y una falta de visión a largo plazo, al reducir sus créditos y aprovechar las renegociaciones que tuvieron que encarar los países deudores para acortar los plazos y aumentar los costos de la deuda por concepto de intereses y comisiones, precisamente en momentos en que esos países atravesaban por dificultades, y no obstante el hecho de que estaba reduciendo sus riesgos mediante esas renegociaciones.

Esto conduce a una reflexión final, vinculada directamente con el propósito de este artículo,

cual es mostrar la vinculación entre el endeudamiento externo de América Latina y las tendencias generales de la política y la economía mundiales. Esta se refiere a la responsabilidad que la comunidad internacional debería asumir frente al problema. Hasta ahora, la búsqueda de fórmulas encaminadas a manejar la crisis ha quedado casi exclusivamente en manos de los acreedores, con escasa participación de las autoridades monetarias nacionales y de los organismos financieros internacionales, y con la virtual exclusión de otros sectores, sean económicos o políticos. Refiriéndose a los intereses en juego en la crisis, Donald Regan, Secretario de Hacienda de los Estados Unidos, manifestó lo siguiente:

“Es legítimo que los ciudadanos norteamericanos se pregunten por qué ellos, junto a su gobierno, deben preocuparse por el problema de la deuda internacional. ¿Por qué debemos preocuparnos de que algunos prestatarios extranjeros se vean privados de préstamos bancarios o de que los bancos privados pierdan su dinero? Nadie los obligó a buscar los préstamos y deben atenerse a las consecuencias de sus decisiones como en cualquier otro negocio. Si el gobierno de los Estados Unidos no tuviera más propósito que el de dar dinero a los prestatarios y a sus prestamistas, sería difícil justificar el uso de fondos de los Estados Unidos en esfuerzos para resolver la crisis de la deuda, especialmente en un momento de reajustes en los gastos internos. Pero, por supuesto, el problema y su solución presentan también otros aspectos. Primero, una nueva y brusca contracción en gran escala de las importaciones de los países menos desarrollados perjudicaría grandemente a la economía de los Estados Unidos. Segundo, si la situación no se tratara adecuadamente las dificultades de los prestatarios en los países menos desarrollados llegarían a ser tan insostenibles que se verían tentados a adoptar medidas desesperadas para evadir la situación”. (Exposición ante la Comisión Bancaria de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos el 7 de abril de 1983).

La situación actual se debe no sólo a las políticas aplicadas por los países deudores sino también a la conducta poco coherente de las fuentes privadas de financiamiento, agravada por la falta de reglamentación en los mercados financieros internacionales. De allí la necesidad de reconocer

que el manejo de la crisis constituye una responsabilidad de toda la comunidad internacional.

Es necesario que el servicio de la deuda en el futuro se supedita a las posibilidades de desarrollo de los países deudores y a las exigencias de la reactivación económica mundial, para lo cual la renegociación de los créditos vigentes o el otorgamiento de nuevos préstamos internacionales debería sujetarse a nuevas condiciones que satisfagan estos objetivos. Por otra parte, se exigiría que la predisposición de los banqueros privados a mantener un determinado volumen de financiamiento con sus deudores no sufra variaciones bruscas, para lo cual deberían trabajar en contacto más estrecho con los propios deudores, con las autoridades monetarias de sus respectivos países, y con las instituciones financieras internacionales. Por último, será necesario adecuar estos organismos para que puedan contribuir efectivamente a mantener la compatibilidad que debe existir entre el financiamiento internacional y el funcionamiento normal de la economía mundial, sin descuidar el papel que en ella están llamados a desempeñar los países en desarrollo.

En este contexto, es esencial reafirmar el vínculo entre el financiamiento y el comercio, fuertemente debilitado por el deterioro que han experimentado la relación de precios del intercambio de los productos de exportación de los países latinoamericanos durante los últimos años, por la intensidad y las modalidades que ha adoptado el proteccionismo en los países desarrollados y por la decadencia que, en general, han sufrido las reglas que regían el sistema de comercio internacional. Helmut Schmidt, antiguo Canciller de Alemania Occidental, decía sobre la materia: “Los créditos crean comercio y el comercio asegura el crédito. Los problemas de balance de pagos de los principales países en desarrollo no pueden ser remediados si nosotros les cerramos nuestros mercados. En muchos aspectos, los países en desarrollo se encuentran hoy en posición similar a la del Estado alemán en los años veinte: Alemania no pudo honrar el pago de sus ‘reparaciones’ porque los aliados no estaban preparados para tolerar un superávit comercial alemán. Alemania no pudo cumplir con el pago de sus deudas y perdió su crédito”. (*The Economist*, 26 de febrero de 1983).

Es de esperar que la comunidad internacional, en la actual coyuntura, sea más perspicaz con respecto a América Latina de lo que fue frente a Alemania después de la Primera Guerra Mun-

dial y que sea posible evitar así el estallido de la violencia a que, en nuevas formas, conduciría irremediamente una presión mayor sobre los deudores.

Bibliografía

- Andelman, D.A. (1982-1983): Struggle over Western Europe. *Foreign policy* N° 59.
- Banco Mundial (1978): *Informe sobre el desarrollo mundial 1978*. Washington D.C.
- Bertram, Ch. (1981): *Third World conflict and international security*, Adelphy papers N° 166. Londres: International Institute for Strategic Studies. Introducción.
- _____ (1982-1983): Europe and America. *Foreign affairs*, vol. 61, N° 2.
- Bialer, S. (1981): Poland and the Soviet Imperium. *Foreign affairs*. (America and the world 1980), vol. 59, N° 3.
- Bialer, S. y J. Afferica (1982-1983): Reagan and Russia. *Foreign affairs*, vol. 61, N° 2.
- Cardoso, F.H. (1982): *Las políticas sociales en la década del 80: nuevas opciones*. Santiago de Chile: ILPES/UNICEF.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1983): *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina* (E/CEPAL/G. 1249). Documento presentado a la Reunión de Personalidades sobre la Crisis Mundial y la América Latina (Bogotá, 19 de mayo).
- _____ (1984): Política de ajuste y renegociación de la deuda externa.
- CEPII (Centre d'Études Prospectives et Information Internationales) (1983): *Economies mondiales: la montée des tensions*.
- Cohen, Eliot A. (1982-1983): The long-term crisis of the alliance. *Foreign affairs*, vol. 61, N° 2.
- Cooper, R.N. (1968): *The economics of interdependence: economic policy in the Atlantic community*.
- _____ (1972): Economic interdependence and foreign policy in the seventies. *World politics*, vol. 24, N° 2. Enero.
- Estudios internacionales* (1982): Número dedicado al tema América Latina después de las Malvinas. Octubre-diciembre.
- Flisfisch, A. (1982): Notas acerca del reforzamiento de la sociedad civil. *Crítica y utopía*, N° 6.
- Foreign and Commonwealth Office (United Kingdom) (1979): *The newly industrialising countries*.
- Freeman, C. y M. Jahoda (1978): *World futures: the great debate*.
- Hoffman, Stanley (1981): *The New York Review of Books*. 16 de abril.
- Hyland, W.G. (1982-1983): Clash with the Soviet Union. *Foreign policy*, N° 49.
- ICIDI (Independence Commission on International Development Issues) (1980): *North-South: a program for survival*.
- Iglesias, Enrique V. (1984): América Latina: crisis y opciones de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 23, agosto.
- IISS (Institute on Strategic Studies) (1981): *Strategic survey 1980*.
- Joffe, J. (1981): The enduring crisis. *Foreign affairs*, vol. 59, N° 4.
- Keohane, Roberto O. y Joseph S. Nye (1972): *Transnational relations and world politics*.
- _____ (1977): *World politics in transition*.
- Leontieff, W. (1977): *El futuro de la economía mundial*.
- Maghroori, R. y B. Rambert (comp.) (1982): *Globalism versus realism: international relations' third debate*.
- Meadows, D.H. y otros. (1972): *The limits to growth*.
- Mirow, K. y H. Maurer (1981): *Webs of power: international cartels and the world economy* (con una interesante referencia inicial al Brasil).
- Mishan, E.J. (1977): *The economic growth debate*.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1981): *The welfare state in crisis*. París.
- Roseneau, J.N. (1980): *The study of global interdependence: essays on the transnationalization of world affairs*.
- Rosecrance, R. y A. Stein (1976): Interdependence: myth or reality. *World politics*, vol. 28, N° 1.
- Russell, R. (comp.) (1984): *América Latina y la guerra del Atlántico Sur*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Thurow, L.T. (1980): *The zero-sum society: distribution and the possibilities for economic change*. Nueva York.
- Tomassini, L. (comp.) (1984): *El proceso de transnacionalización y el desarrollo nacional en América Latina* (en prensa).
- Wilson, K.D. (1977): *Prospects for growth: changing expectations for the future*.
- Wionczek, M.S. y L. Tomassini (1984): *The politics and economics of the external debt: the Latin American experience*. Westview Press.
- Yankelovich, D. y L. Kaagan (1980): Assertive America. *Foreign affairs* (America and the world 1980), vol. 59, N° 3.