

E/CEPAL/R.201

Octubre de 1979

¿COMO PUEDE EUROPA OCCIDENTAL CONTRIBUIR AL LOGRO DE LAS
METAS DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA?

Documento preparado para el tema "Europa y América Latina, Comercio e Inversiones: Una agenda para la acción" del Segundo Simposio Empresarial entre la América Latina y Europa que se realizará en Montreaux, Suiza, del 20 al 22 de noviembre de 1979.

79-9-2412



América Latina es una región en desarrollo en la cual, junto a una serie de importantes factores de transformación de la estructura económico-social a lo largo de los últimos tres decenios, se observan elementos de atraso no menos relevantes, referidos, sobre todo, a fuertes desigualdades sociales.

Como se señala en la evaluación de la Ciudad de La Paz,^{1/} la presente década, ya próxima a concluir, ha sido un período de grandes fluctuaciones y contrastes, de rápido crecimiento económico al comienzo y sensible debilitamiento hacia el final. En el largo plazo, y no obstante el significativo crecimiento económico medio de los tres últimos decenios, se ha mantenido un persistente desajuste entre el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad.

Entre los factores de transformación y modernización cabe mencionar, en lo social, la importancia creciente de los estratos de ingreso medio y la aceleración del proceso de urbanización; y, en lo económico, la expansión del ahorro interno, el mejoramiento global del nivel de calificación de la mano de obra y la profundización del proceso de industrialización, que abarca todas las ramas de la actividad fabril y que en varios países ha llevado a la creación de una capacidad de exportación de manufacturas, ligada al aumento de competitividad a nivel mundial.

Entre los factores de atraso se señalan la existencia de amplios sectores urbanos y sobre todo rurales en condiciones de pobreza crítica, la gran magnitud de las cifras de desempleo y subempleo, el insuficiente desarrollo de ciertas ramas industriales tales como el sector de bienes de capital y la persistencia de dificultades en el sector externo.

En este último campo, que es el que aquí nos interesa, es oportuno recordar que, hacia mediados de la década de los sesenta, las

^{1/} Resolución 388(XVIII) de la Comisión Económica para América Latina sobre la Cuarta Evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo, aprobado en la ciudad de La Paz en abril de 1979. Véase Cuadernos de la CEPAL, América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta. Santiago de Chile, 1979.

estrategias de sustitución de importaciones, que habían sido predominantes en la mayoría de los países desde la guerra, sufrieron cambios profundos, al acoplárlas muchos países con programas de promoción de exportaciones cada vez más articulados. La protección fue reducida aunque no hasta niveles que obstaculizaran el logro de las metas nacionales de desarrollo industrial. No obstante, alrededor de un 86% de las exportaciones de la región siguen siendo de origen primario,^{1/} (productos básicos), y se enfrentan, como consecuencia, a una demanda poco dinámica en los mercados internacionales, además de la desventaja de estar sujetas a fuertes oscilaciones en los precios. Las manufacturas, que, en la estructura asimétrica del comercio latinoamericano, constituyen el grueso de las importaciones, sólo inciden en un 14% en el total de las exportaciones, aunque la tendencia es hacia el aumento.

La importancia de los productos básicos en el total de exportaciones latinoamericanas, ligado con la fuerte caída de estos últimos como porcentaje del comercio mundial, es la razón principal que explica la drástica baja de la participación de América Latina en el comercio mundial entre 1955 y 1975, tanto por el lado de las exportaciones (de 10.4% a 3.9%) como por el de las importaciones (de 9.0% a 5.7%). Más aún, América Latina, a la par de cada una de las otras regiones en desarrollo, perdió terreno hasta en los propios productos básicos, ya que en cada uno de los cuatro grandes grupos ^{2/} en que se los suele clasificar, su participación bajó entre 1955 y 1975 en favor de los países desarrollados.

En el caso de Europa Occidental, el fuerte aumento del comercio intrazonal contribuye a explicar la pérdida de participación de las regiones en desarrollo en el total de importaciones. En efecto, este comercio para el total de Europa Occidental, subió de un 33.2% en 1955 a un 43.7% en 1975. Para la CEE, el comercio intrazonal superaba en 1975 el 50% del total.

^{1/} Este porcentaje sería de 47% para 1975 si se excluyeran los combustibles y de un 75% si se excluyeran los dos países latinoamericanos miembros de la OFEP (Venezuela y Ecuador).

^{2/} Alimentos, materias primas de origen agrícola, minerales y metales no ferrosos.

Sin embargo, aún descontando el comercio intrazonal, la proporción del mundo en desarrollo, y de América Latina en particular bajó notablemente entre 1955 y 1973, y esta baja se acentuó después de esta fecha, si se excluyen los países exportadores de petróleo.

Esta pérdida de importancia relativa de América Latina como proveedor de Europa tiene su equivalente en la disminución paralela de su importancia como comprador.

En cuanto a la estructura del comercio latinoamericano con Europa, los productos básicos (72.2% de las exportaciones a la CEE) representaban en 1975 el porcentaje más alto, seguidos por los combustibles (14.7%) y las manufacturas (12.6%).^{1/} Estos mismos porcentajes, referidos al total mundial son de 47%, 39.4% y 13.6% respectivamente.

En contraste, el 88% de las exportaciones europeas hacia América Latina están constituidas por manufacturas.^{2/}

La estructura del comercio entre las dos regiones, tal como se ha descrito, es fuertemente asimétrica (fuerte concentración en manufacturas en una dirección y en productos básicos en la otra). En ello influye no sólo la distinta dotación de factores en las dos regiones, sino la aplicación por parte de países europeos de políticas que dificultan las exportaciones latinoamericanas. Se trata, fundamentalmente, de la emergencia y del fortalecimiento de claras tendencias proteccionistas por parte de la CEE, que afectan a productos de alto interés, actual y aún potencial, para América Latina.^{3/} Actualmente, se aplican a los tipos de bienes importados desde América Latina restricciones más fuertes que las que afectan a los provenientes de otros países desarrollados. Además, influyen las preferencias comerciales, recíprocas o no, que se han otorgado a los 57 países ACP regidos por el Acuerdo de Lomé y los países Mediterráneos con los cuales se han estipulado acuerdos

^{1/} Los porcentajes no cambian significativamente al agregar las cifras para otros países de Europa Occidental.

^{2/} Este porcentaje sería aún más alto si se pudiera dar una estimación de las exportaciones de armamentos.

^{3/} Entre estos productos, están, en primer lugar, los textiles, y también carnes, cueros y calzado, acero, productos electrónicos, material de transporte y otros.

especiales. En la práctica, se ha venido creando una red comercial cada vez más vasta de la cual está excluida América Latina, con la excepción de los países caribeños miembros del Acuerdo de Lomé.

En el caso del proteccionismo, que afecta de manera inmediata a los intereses de los países latinoamericanos, no se desconocen, por cierto, los problemas de déficit de balanza de pagos, de desempleo y de inflación que aquejan en forma más o menos aguda a muchos de los países de Europa Occidental. Sin embargo, es muy probable que el perjuicio que las medidas proteccionistas le ocasionen a los países de América Latina, frustrando sus incipientes esfuerzos de diversificación de su estructura de exportaciones, sea superior al beneficio que ello pudiera significar para las economías de los países desarrollados. Por otra parte, la protección que los países europeos otorgan a sus industrias no competitivas a la escala internacional, posterga su propia reestructuración industrial, con perjuicio de su dinamismo y con consecuencias inflacionarias. Además, cabe recordar que, en épocas no tan lejanas, se impulsó a América Latina a aceptar, en nombre del libre comercio, flujos comerciales que, por el modelo de consumo, de acumulación y de estructura productiva que implicaban, no iban necesariamente en el sentido del desarrollo económico y social de la región y que fueron generalmente ventajosos para los países desarrollados.

Una primera respuesta al interrogante planteado (¿Cómo puede Europa contribuir el logro de las metas de desarrollo de América Latina?) sería entonces: podría hacerlo favoreciendo, o por lo menos no obstaculizando con medidas proteccionistas la exportación de aquellos productos de la región que estén en condiciones de competir en los mercados europeos. El impulso a esas exportaciones -en especial las de manufacturas- tendrá un efecto favorable sobre las variables fundamentales del desarrollo económico de los países interesados, lo cual se expresará, a su vez, en un mayor poder adquisitivo de la región para aquellas manufacturas de alto contenido tecnológico, cuya importación sigue siendo imprescindible. En otras palabras, los países desarrollados también se beneficiarán de los efectos de un aumento importante de las exportaciones manufactureras de la región.

/Con respecto

Con respecto a la exclusión de América Latina de los acuerdos preferenciales de la CEE, sin perder de vista el interés europeo de ofrecer condiciones comerciales más favorables a países en desarrollo menos adelantados, -en especial a aquéllos con los que existieron antiguamente vínculos coloniales- este criterio no debería llevar a una discriminación geográfica de las corrientes comerciales, más aún si ello es en desmedro de otros países en desarrollo. La validez de este argumento cobra mayor fuerza cuando se considere que no todos los países ACP están en peores condiciones económicas que el promedio de países latinoamericanos.

En lo que respecta a la inversión privada directa, en 1976 se concentraba en América Latina el 15% del total de la efectuada por los países de Europa Occidental; de tal modo, la región ocupa el primer lugar entre las regiones en desarrollo. Aunque el monto acumulado de la inversión procedente de los Estados Unidos es más elevado, los capitales europeos -junto con los japoneses- representan un porcentaje creciente. Así, en el caso del Brasil, han sobrepasado a las provenientes de los Estados Unidos y su participación tiende a crecer.

En su mayor parte, están radicadas en el sector industrial y orientaron al abastecimiento del mercado interno protegido. En el fondo, visto desde el punto de vista de Europa, se trata de una "sustitución de exportaciones" de una magnitud significativa ya que hay indicaciones de que el valor de la producción de las empresas manufactureras europeas en América Latina supera al de las exportaciones europeas de manufacturas hacia la región.

Sin embargo, existe un desequilibrio entre la participación europea en las inversiones por una parte y en el comercio latinoamericano por la otra, ya que el porcentaje que le corresponde a América Latina en las inversiones directas europeas totales es del 15% mientras que el que tiene en las importaciones europeas es del 2.9%.

Uno de los rasgos fundamentales de la actual inversión directa extranjera es que implica una salida relativamente pequeña de capitales

/del país

del país de origen de las inversiones ^{1/} y consiste sobre todo en la gestión del financiamiento (con fondos internacionales o locales del país que recibe la inversión), en la venta de tecnología y el suministro de formas organizativas. Asimismo, en el caso particular de América Latina se observa que es fuertemente negativo el saldo neto entre los flujos anuales de inversión directa extranjera y los intereses, utilidades y regalías que se pagan anualmente por la inversión directa extranjera acumulada.

Con respecto a la posible contribución al desarrollo de América Latina de la inversión directa extranjera en general y europea en particular, sería indispensable, ante todo, lograr un mejor ajuste a la estrategia de desarrollo y a la política económica definida por cada país latinoamericano. Específicamente, las mayores contribuciones podrían esperarse en tres áreas: tecnología, acceso a los mercados de manufacturas y pautas de organización. Actualmente, están tomando creciente importancia nuevas formas de implantación del capital extranjero que son el resultado de la negociación entre los gobiernos y las empresas privadas de los países en desarrollo, por una parte; y las empresas transnacionales, por la otra. Entre ellas cabe mencionar: a) la co-producción y los acuerdos de especialización entre plantas localizadas en países desarrollados y plantas pertenecientes a empresas locales en países en desarrollo; b) subcontratación; c) acuerdos de cooperación referidos a aspectos específicos de tecnología y comercialización; d) operaciones conjuntas.

Concretamente, algunas áreas en las que podría mejorarse la relación entre los países latinoamericanos y los inversores europeos son:

^{1/} Con respecto a las fuentes de fondos de las inversiones directas realizadas en América Latina por un conjunto de empresas de los Estados Unidos en el período 1966-1972, los fondos netos provenientes de los Estados Unidos llegaban al 20.84% del total en el sector industrial, al 15.6% en el minero y era de -21.24 en "otros". (Véase U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business, julio de 1975, artículo de Iva May Mantel "Sources and uses of funds for a sample of majority-owned foreign affiliates of U.S. companies, 1966-72").

a) La contribución financiera neta de la empresa inversora que debería ser significativamente mayor; b) la tecnología suministrada por las empresas transnacionales, que no necesariamente debería estar ligada a la inversión y que debería poder desagregarse, para que el país receptor pueda adquirir sólo aquella necesaria para los ciclos productivos que escapan al patrimonio tecnológico nacional; c) la exportación de bienes producidos con la colaboración del capital extranjero no debería obstaculizarse, sino que, por el contrario, debería negociarse el posible uso de la red internacional de comercialización de la empresa extranjera; d) los casos de beneficios excesivos deberían impedirse, mediante el control más estricto de los precios de transferencia, los pagos de asistencia técnica y similares; e) las empresas extranjeras deberían estar más dispuestas a aceptar nuevas modalidades de asociación entre sus intereses y entidades económicas nacionales.

Con respecto al financiamiento externo de América Latina, en los últimos años tuvieron lugar importantes cambios. Así, aumentó rápidamente el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos de los países no petroleros; las fuentes públicas de financiamiento perdieron importancia relativa, mientras aumentó la participación de los flujos privados; los plazos y las condiciones de los préstamos, en general, se deterioraron; y la deuda externa se incrementó considerablemente.

La participación de Europa en el total del financiamiento externo de la región se incrementó en cifras absolutas (pasó de 800/950 millones de dólares anuales en el período 1969/1973, a 1 820 millones en 1975; pero, sin embargo, disminuyó en términos relativos del 32% del total en 1970 a 16.2% en 1972 y 25.0% en 1974).

En lo que respecta a la ayuda oficial, América Latina absorbió entre 1969 y 1975 sólo el 5.6% del total de los fondos originados en los países europeos por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); y más de la mitad de ese flujo corresponde a un solo país (la República Federal de Alemania). En contraste con esta participación tan baja, los créditos de proveedores europeos, entre 1969 y 1976 oscilaron en varios importantes países de la región, entre el 58% y el 93% del total de créditos de proveedores recibidos (la excepción fue México, con el 40%).

Frente a la difícil situación actual, algunas de las áreas de cooperación entre las fuentes de financiamiento europeas y los países de América Latina podrían ser:

- a) El mejoramiento del acceso al mercado privado de capitales de mediano y largo plazo, que adquiere creciente importancia debido a sus plazos más largos de pago y a la relativa marginalización de América Latina de las fuentes oficiales de financiamiento. Actualmente, los títulos latinoamericanos representan una parte muy pequeña de la colocación total y está limitada a los países más importantes de la región.
- b) Los países desarrollados que todavía no han alcanzado la meta de la AOD deberían aumentarla hasta llegar a esa meta internacionalmente aceptada.
- c) El perfeccionamiento y ampliación de los servicios existentes de financiación compensatoria.

Se ha procurado aquí esbozar, en forma muy somera, algunos de los problemas y las posibilidades de cooperación entre Europa y América Latina en materia de comercio, inversión y financiamiento. Estos puntos merecerían un tratamiento más profundo y, por otra parte, los distintos aspectos de las relaciones entre Europa y América Latina (comercio, inversión privada directa, financiamientos y tecnología), aunque se puedan tratar separadamente para fines analíticos, están fuertemente relacionados entre sí. Los problemas que afectan estas relaciones deberían, por consiguiente, tener soluciones de tipo global. En este contexto, el alto interés que demuestran los países europeos por los mercados internos latinoamericanos, deberían llevarlos a una mayor consideración de las necesidades externas y adecuación a las políticas económicas latinoamericanas, en especial en la elaboración de las estrategias y políticas europeas en esta materia.

