

Ricardo Lagos

## América Latina: algunos hechos económicos recientes y su poder de negociación\*

Es muy difícil hacer un balance de los cambios que se pueden haber producido en el poder de negociación de América Latina *vis a vis* el resto del mundo. En todo caso, es ella una tarea que escapa a nuestra capacidad personal y que requiere —además— de otras formaciones académicas. Por ello, en estas notas sólo se hará referencia a algunos hechos que en el ámbito de la economía internacional se han producido y como resultado de los cuales se ha modificado la “capacidad de negociación” de la región, así como la forma en que ésta se inserta en el mundo. Para ello dividiremos estas notas en una primera sección destinada a revisar someramente lo que ha sido la evolución de las economías latinoamericanas y la forma en que el modo de pensar de ésta respecto del proceso de desarrollo se ha ido modificando. Luego veremos los hechos más importantes —desde la perspectiva de negociación— que han tenido lugar, para finalizar haciendo un balance de los elementos que debieran considerarse para analizar la mayor o menor autonomía de la región en su inserción mundial.

La idea predominante es que, por una parte América Latina no se ve tan afectada como en el pasado por las fluctuaciones económicas de los grandes centros y, por la otra, que esta mayor autonomía —producto del mayor crecimiento económico— ha mejorado la presencia de la región en el debate sobre el NOEI. Sin embargo, el balance no permite extraer conclusiones tan nítidas.

Antes de entrar en materia, una reserva —obvia— es necesaria. Si bien se hablará de la región como un todo, existen grandes diferencias al interior de ella. De ahí que muchas afirmaciones no son aplicables a cada uno de los países que la componen.

### I

Intelectuales, especialmente aquellos que trabajan en ciencias sociales tienen una tendencia a hablar y escribir de un modo pesimista. Esta puede ser la razón por la cual los logros que ha tenido América Latina en materia

\*Trabajo presentado al Seminario sobre las Relaciones Internacionales de América Latina y su inserción en el Sistema Internacional, organizado por FLACSO en Santiago de Chile, en el curso de 1979.

de crecimiento económico no han sido subrayados suficientemente. En efecto, entre 1945-1972 la región creció a una tasa acumulativa anual de 5,42 por ciento y su producto se triplicó en el mismo período. Este promedio oculta diferencias importantes: Brasil y México tuvieron tasas sobre el seis por ciento, en tanto aquellos del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) eran del cuatro por ciento o menos.

Este “éxito” en materia de crecimiento se modifica algo cuando consideramos los aumentos de población. Sin embargo, la región como un todo duplicó su ingreso per cápita en los últimos 30 años. Obviamente, este crecimiento modificó la estructura productiva en tanto la industria fue el elemento más dinámico. Hacia 1940 la agricultura constituía el 30 por ciento del producto de América Latina. A comienzos del 70 su participación era del 15 por ciento.

No es necesario señalar las diferencias entre crecimiento y desarrollo. En este sentido, podría afirmarse que la región ha tenido crecimiento pero no desarrollo, o, para decirlo más suavemente, si ha habido desarrollo éste ha sido mucho menos exitoso que el crecimiento. En tanto es real que América Latina hoy tiene un producto similar al de la Europa de los 50, no es aventurado señalar que la diferencia estriba en que la Europa de los 50 era desarrollada y América Latina de los finales de los 70 no lo es.

La razón se encuentra en el proceso de desarrollo que ha tenido lugar en la región, proceso que difiere radicalmente del que siguieron en su momento los países hoy industrializados. Este hecho es importante para comprender los problemas que —a pesar de su crecimiento económico— enfrenta hoy América Latina.

La división entre países ricos y pobres es un hecho reciente en la historia de la humanidad. Arranca, podría decirse, con la Revolución Industrial, cuando por primera vez algunos países tienen un crecimiento sostenido y prolongado. Es el inicio y florecimiento del sistema capitalista. Sin embargo, la idea predominante consistía en que estas diferencias eran resultado de países que transitan antes que otros su proceso de desarrollo y que, por lo tanto, una vez que se dieran determinadas medidas o condiciones, el desarrollo se produciría casi de un modo automático. Un buen ejemplo —entre otros— de este tipo de pensamiento lo encontramos en las “etapas del crecimiento” de Rostow<sup>1</sup>.

Lo que está implícito es que esta visión alcanza a grandes capas intelectuales en América Latina durante la década del cincuenta y parte del sesenta.

<sup>1</sup>Rostow, W. W., “The Take-off into Self-Sustained Growth”, en *Economic Journal*, vol. LXVI, marzo, 1956, págs. 25-38; *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

Esta concepción significa también una forma de ver la inserción de América Latina en la economía mundial, concepción que se ve modificada con la influencia de CEPAL y su tesis centro-periferia. Lo fundamental, sin embargo, es que la ideología del desarrollo predominante ve a América Latina como un continente que “está un poco más atrás” pero que es “cuestión de tiempo” tener acceso al club de los países ricos. Y a medida que este proceso de desarrollo tenga lugar, se producirá un “derrame” de los frutos del mismo hacia toda la sociedad, de suerte que al interior de ellas se irá avanzando hacia mejores niveles de vida. Es el llamado *trickle-down*, el derrame que se produce hacia abajo (en la escala socioeconómica) con lo cual mejorará seguramente la distribución del ingreso<sup>2</sup>.

No es necesario entrar al análisis de las causas o factores que explican las razones por las cuales esta situación de paulatino mejoramiento social no se dio, a pesar que las cifras de crecimiento permitirían suponerlo. Para algunos —que gustan de explicaciones simples— ello ha sido resultado, de elevadas tasas de aumento demográfico, que ha significado —entre otros fenómenos— el que América Latina tenga tasas de crecimientos en su fuerza de trabajo que casi duplican las que han tenido históricamente los países hoy desarrollados. Para otros, la agricultura ha jugado un rol limitante, en tanto su tasa de crecimiento ha sido casi la mitad que la del producto. Esto ha hecho que América Latina se haya convertido en importador neto de granos en 1972 y 1973 (por primera vez) y que las exportaciones agrícolas hayan caído de un 50 por ciento del total de exportaciones realizadas en 1960 a un 34 por ciento en 1974 (aunque los precios del petróleo puedan haber distorsionado algo estas cifras). Si bien se han realizado reformas agrarias tendientes a modificar la estructura del agro en algunos países (en especial luego de la “luz verde” de la Alianza para el Progreso) sus resultados no han sido definitivos, restaurándose en algunos casos no el viejo orden, sino sistemas de tenencia basados en la propiedad privada, pero con características que acentúan relaciones de tipo capitalista en el campo. Programas destinados a movilizar la capacidad tecnológica de la región tampoco han sido muy exitosos, en tanto ellos no llegan a un ocho por ciento del total de los agricultores<sup>3</sup> según un estudio reciente que comprende seis países. En todo caso y cuales-

<sup>2</sup> Un buen ejemplo de la tesis que a medida que el desarrollo tiene lugar se genera —luego de un período de regresividad— una mejor distribución del ingreso, lo da Simón Kuznets en su discurso presidencial a la Asociación de Economistas Norteamericanos. Véase, “Economic Growth and Income Inequality”, en *American Economic Review*, 45 (1), marzo 1955, págs. 1-28.

<sup>3</sup> Street, J.H., “The Internal Frontier and Technological Progress in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol. xii, 1977, pág. 41.

quiera que sean sus causas, es un hecho que la agricultura no ha sido de los sectores más exitosos para mejorar la capacidad negociadora de la región, en tanto su productividad prácticamente ha permanecido estancada.

Distinta ha sido la situación respecto del sector industrial, el cual ha tenido el crecimiento más acelerado en relación a los demás sectores. Este crecimiento ha seguido pautas conocidas<sup>4</sup>: las industrias de bienes de consumo han ido perdiendo importancia relativa ante el más rápido crecimiento de las de bienes intermedios y de capital, lo cual ha sido especialmente notorio en los países más grandes (Argentina, Brasil, México).

Sin entrar al debate de esta industrialización "sustitutiva" y de las fuerzas que la generaron frente a la conveniencia de abrir las economías latinoamericanas para "industrializarse exportando", algunos elementos del proceso deben mencionarse:

a) Industrializar no significa siempre disminuir la dependencia vía disminución de importaciones: a veces ella implica modificar las importaciones desde bienes finales a intermedios, que son insumos para el proceso industrial realizado localmente;

b) Como consecuencia del tamaño reducido de los mercados, se observan fuertes índices de concentración industrial, lo que origina en muchos casos situaciones monopólicas u oligopólicas;

c) El crecimiento industrial no ha sido —en muchos países— muy exitoso en producción de bienes de capital, con los consiguientes problemas que implica la importación de los mismos, cuando —como es el caso— éstos se diseñan en función de otras realidades económicas (diferencias en precios relativos, factores productivos, entre otras);

d) El perfil de la industrialización que ha emergido refleja los patrones de demanda que se derivan de una determinada distribución del ingreso. Este perfil es relativamente rígido, lo que hace difícil su adaptación a cambios en la composición de la demanda. Para tener una idea de la importancia de los diferentes perceptores de ingresos en la demanda de bienes, véase el cuadro 1.

El último punto nos lleva necesariamente a la cuestión de los "estilos" de desarrollo. Sin entrar a la conceptualización del término y sus vincula-

<sup>4</sup> Tal vez quien presentó primero esta tesis fue Hoffman, W.G., *The Growth of Industrial Economies*, Nueva York, Macmillan, 1958 (primera edición en alemán es de 1931). Véase también Maizels, A., *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA<sup>a</sup>: PARTICIPACIÓN DE DISTINTOS ESTRATOS DE  
POBLACIÓN EN EL CONSUMO TOTAL  
POR RUBROS DE CONSUMO ALREDEDOR DE 1970

<i>Estratos de población</i>	20% más pobre	50% más pobre	20% an- terior al 10% más rico	10% más rico
<i>Rubros de consumo</i>				
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda <sup>b</sup>	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal <sup>c</sup>	2	15	31	41
Servicio doméstico	—	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión <sup>d</sup>	—	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	—	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
Total	3	15	28	43

Fuente: Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

<sup>a</sup> Promedio estimado sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

<sup>b</sup> El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

<sup>c</sup> El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

<sup>d</sup> El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

ciones con otros sistemas o estructuras<sup>5</sup> puede ser útil recordar que el estilo predominante ha significado determinados patrones de producción, los cuales son consecuencia de una determinada demanda, resultado de la distribución de ingreso existente. Como esta distribución es consecuencia de la repartición de los frutos del desarrollo, es claro que existe aquí una causalidad acumulativa. Esta, entre otras, es una de las razones por las cuales no se ha producido el “derrame” en el cual se confiaba en las décadas pasadas.

Como consecuencia de lo anterior se ha producido una frustración en cuanto a la efectividad de los mecanismos correctivos automáticos de las desigualdades que generaría el sistema. Esto explica por qué el énfasis presente en la “extrema pobreza”. Por otra parte y además de la constatación que las hipótesis del desarrollo no estaban funcionando, debe señalarse —aunque sea al pasar— que al mismo tiempo se ha planteado una crisis en cuanto al estilo de vida del mundo desarrollado. Esta crisis, que surge desde muchos ámbitos al interior del mundo desarrollado (ecológicos, calidad de la vida, escasez de recursos naturales, etc.), significa en un cierto sentido un cuestionamiento de la sociedad postindustrial a la cual esos países habían tenido acceso. En otras palabras, el modelo al cual los países atrasados pretendían llegar está siendo erosionado por aquellos que ya lo han logrado. La meta que se buscaba se ha tornado muy difusa. Estos dos hechos: carencia de automaticidad del proceso de desarrollo para derramar sus frutos y la pérdida de confianza en el tipo de sociedad al cual se aspira implican un desafío intelectual y a la vez hacen que en términos de “capacidad negociadora” unos y otros se encuentren en posiciones intelectuales que denotan perplejidad, no sólo respecto del camino a seguir en materia de desarrollo, sino *además* respecto de aquellos que lo “han logrado” una modificación en sus valores y estilos de vida.

## II

La participación de América Latina en el comercio mundial ha declinado permanentemente desde la Segunda Guerra Mundial (cuadro 2) como resultado de un comercio cada vez más intenso entre los países desarrollados, el cual se ha concentrado, de preferencia, en el comercio de manufacturas. Esto refleja un creciente proceso de integración de las economías centrales, en las cuales la tasa de crecimiento de sus exportaciones duplicó a la tasa

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Pinto, A., “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”; Graciarena, J., “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, ambos en *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1976.

## Cuadro 2

COMERCIO INTERNACIONAL  
(millones de dólares)

Año	Importaciones CIF			Exportaciones FOB		
	Mundo (1)	EE.UU. (2)	América Latina (3)	Mundo (1)	EE.UU. (2)	América Latina (3)
1938	25.400	2.180	1.940	22.700	3.064	2.010
1948	63.500	7.183	7.440	57.500	12.545	7.460
1958	114.500	13.298	10.490	108.600	17.755	9.600
1963	162.900	17.072	10.790	154.600	23.104	11.290
1968	252.400	33.066	14.950	239.800	34.199	13.850
1970	328.700	39.756	18.870	314.000	42.590	17.160
1972	429.800	55.282	23.360	417.600	38.968	20.640
1974	849.700	107.112	52.820	848.700	97.144	51.270

Fuente: Calculado por el autor a base de datos sacados de Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics, 1975*, Nueva York, Naciones Unidas, 1976.

del producto nacional bruto<sup>6</sup>. Tan interesante como estas cifras globales es visualizar algunos cambios que se han producido en la estructura del comercio mundial. Obviamente que el grueso de las exportaciones de los países centrales se concentra en manufacturas (alrededor del 70 por ciento), habiéndose producido una pérdida relativa en la importancia de Estados Unidos respecto de Europa y Japón. Así, por ejemplo, del total de exportaciones mundiales en maquinaria y equipo de transporte, Estados Unidos cae de un 21,2 por ciento a un 17,2 por ciento entre 1969 y 1973 en tanto que Europa aumenta de 53,5 a 56,5 (América Latina "aumenta" de 0,4 a 0,7 por ciento)<sup>7</sup>.

Sin embargo, básicamente la estructura del comercio mundial no ha sido modificada sustancialmente. Lo importante es la pérdida para América Latina de su participación en el mismo. Es un primer elemento que debe tenerse presente.

Otro elemento importante es el surgimiento de las empresas multinacionales (EM's) las cuales juegan un rol crucial en el comercio mundial. Por este hecho, los mecanismos de compilación estadística deben considerarse con precaución. En efecto, estudios recientes<sup>8</sup> señalan que el 25 por ciento del comercio mundial se realiza entre casas matrices y subsidiarias o entre las subsidiarias mismas. Tratando de medir este "comercio cautivo" los precios llegan a tener poco sentido como indicadores idóneos del comercio internacional. No es necesario señalar que cuando una parte sustancial de las exportaciones o importaciones de un país es comercio cautivo, la mayor parte de los mecanismos que enseña la teoría convencional para regular el comercio internacional se tornan inoperantes. Así por ejemplo, se sabe que el total de remesas por concepto de utilidades, dividendos e intereses enviados a Estados Unidos por los EM's desde América Latina fue de 5.400 millones de dólares en 1970; ese mismo año, el comercio cautivo fue de 18.900 millones de dólares<sup>9</sup>. Si las EM's hubiesen sobrefacturado sus precios sólo en un diez por ciento, habrían estado aumentando en un tercio su remesa total, eludiendo toda norma sobre impuestos y remisión de utilidades. De paso, valga la pena señalar que el comercio cautivo ha venido creciendo a una tasa más rápida que la de las exportaciones mundiales de manufacturas (17 por ciento *versus* 13 por ciento) por lo que estos hechos pueden ser más significativos en el futuro.

<sup>6</sup> CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, Santiago, CEPAL, 1977, pág. 175.

<sup>7</sup> Naciones Unidas; *Yearbook of International Trade Statistics, 1975*, Nueva York, Naciones Unidas, 1976.

<sup>8</sup> Fajnzylber, F.; Martínez Tarragó, T., *Las empresas transnacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, págs. 79 y ss.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 80, cuadro 16.

Otro elemento que debe tenerse presente se refiere a la diversificación que se ha producido en las exportaciones en la región y a los cambios en la composición de las importaciones que han tenido lugar en los últimos 30 años. Con respecto a las exportaciones, productos agrícolas y materias primas representaban el 54 por ciento del total en 1955, participación que declina a un 42 por ciento en 1973, en tanto que maquinaria y equipo de transporte y otros productos manufacturados aumentan su participación de 1,9 por ciento a 12,7 por ciento en el mismo período. Este crecimiento fue mucho más significativo durante los últimos ocho años del período en cuestión y se concentró de preferencia en los países más grandes de la región, esto es, Argentina, Brasil y México. En efecto, las exportaciones de manufacturas en Argentina aumentan del nueve al 32 por ciento entre 1965 y 1973, en tanto que Brasil lo hace del 14,9 al 27 por ciento y México del 16,3 al 48,7 por ciento<sup>10</sup>. Sin duda alguna que el crecimiento que ha tenido la exportación de manufacturas es uno de los hechos más prometedores para la región. Distintos factores pueden considerarse para este aumento. Para comenzar, la industrialización ha alcanzado una proporción importante en algunos de los países, de tal suerte que éstos están en condiciones de poder competir en los mercados mundiales. Este aumento tuvo lugar en países que tenían tasas de cambio fluctuantes o al menos fijas a un nivel lo suficientemente "alto" como para promover exportaciones. Asimismo, se utilizaron otro conjunto de mecanismos como los *draw back* con el mismo propósito.

Es necesario mencionar que las empresas multinacionales han jugado un rol importante en este aumento de las exportaciones de manufacturas. Algunos estudios señalan que el 43 por ciento del total de exportaciones manufactureras de Brasil ha sido realizado por empresas multinacionales en 1969<sup>11</sup>.

Respecto de la exportación de manufacturas, vale la pena señalar por último dos elementos: primero, que alguna liberalización ha tenido lugar con respecto a las importaciones de manufacturas por parte de los países centrales al menos en las primeras etapas de este proceso y segundo, que había condiciones económicas favorables en los países desarrollados con economías de mercado como para aceptar la exportación de manufacturas, al menos hasta 1973. Es importante señalar que las exportaciones de manufacturas de América Latina hacia los países centrales declinaron duran-

<sup>10</sup> CEPAL, *Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina*, Santiago, CEPAL, 1976.

<sup>11</sup> Tyler, W.G., *Manufacture, Export Expansion and Industrialization in Brazil*, Tübingen, 1976. Véase también G.K. Helleiner, "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", en *Economic Journal*, vol. 83, marzo, 1973.

te 1974 y 1975 como resultado de la recesión en que dichos países se encontraban<sup>12</sup>.

Con respecto a las importaciones, cambios importantes también han tenido lugar en este período. El proceso de sustitución de importaciones a que se hizo referencia anteriormente, se refleja en la caída (en términos relativos) de los bienes de consumo que representaban un 22,8 por ciento del total de las importaciones en 1948 y que en 1973 constituían sólo el 14 por ciento, así como el aumento que se genera en los bienes intermedios de un 31 a un 41 por ciento en el mismo período. Es interesante subrayar que las importaciones de bienes de capital en términos porcentuales se mantienen prácticamente idénticas (hay un aumento de un 31 a un 33 por ciento entre 1948 y 1973)<sup>13</sup>.

El otro elemento que debe considerarse se refiere al problema de la inversión extranjera y al movimiento de capitales que ha tenido lugar en los últimos 30 años. Este es un elemento fundamental para poder entender el tipo y forma de inserción de América Latina dentro del sistema económico mundial. Es importante, antes que nada, colocar a la inversión extranjera en perspectiva con respecto a la importancia que ella tiene para el país que la recibe. En América Latina los ahorros internos representan más del 90 por ciento del origen de la inversión total. Esta es la razón por la cual, como ha expresado Ffrench-Davis<sup>14</sup> para elevar la tasa de crecimiento del producto interno bruto en América Latina en un uno por ciento se requeriría un influjo de capital dos y media veces superior a la tasa de influjo de capital histórico en América Latina. Esto indica que en tanto la inversión extranjera pueda ser importante en algunas áreas específicas en un contexto global su contribución no es, indudablemente, fundamental. No estamos en presencia de una variable estratégica; por el contrario, la crucial es el esfuerzo doméstico interno y la inversión extranjera tan sólo un complemento del mismo. En este sentido, si América Latina quiere aumentar su tasa de crecimiento, serán los esfuerzos adicionales de tipo interno a nivel nacional los determinantes.

El análisis de la inversión extranjera en la región refleja, sin duda, la diferente presencia que los países industrializados han tenido en la economía mundial. Hasta 1914 lo era el Reino Unido; con posterioridad Estados Unidos ha llegado a ser el país más importante. Hacia 1967 Estados Unidos te-

<sup>12</sup> Véase por ejemplo, Devries, B.A., "Exportaciones: El caso de Latinoamérica", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre, 1977.

<sup>13</sup> CEPAL, *América Latina. Importaciones clasificadas según su uso o destino económico*, Santiago, CEPAL, 1977, cuadros 2 y 3.

<sup>14</sup> Ffrench-Davis, R., artículo en Urquidí, V.; Thorp, R., (eds.), *Latin America in the International Economy*, Nueva York, John Wiley and Son, 1975.

nía el 65 por ciento del total de la inversión extranjera en la región; este porcentaje disminuye a 55 por ciento cuando nos referimos sólo a la inversión en el campo de las manufacturas. No obstante, este porcentaje de los Estados Unidos debiera haber disminuido como resultado de la nacionalización del petróleo en Venezuela y del cobre en Chile. Le sigue a Estados Unidos el Reino Unido y luego Holanda y la República Federal Alemana. Es importante destacar que este último país representa el 11 por ciento de la inversión en manufactura.

El otro elemento que debe considerarse es que América Latina significa para los Estados Unidos aproximadamente el 20 por ciento de la inversión extranjera total de dicho país, en circunstancias que para otros países como Holanda esta cifra es superior al 42 por ciento<sup>15</sup>.

Un conjunto de elementos han hecho que la región en los últimos diez a 15 años haya visto aumentar de un modo extraordinario su deuda externa. En efecto, ésta se ha expandido a tasas que no tienen precedentes en la historia económica de la región. Durante los últimos diez años, la deuda externa de América Latina ha aumentado cinco veces y en los últimos cinco años más que se ha duplicado. Hacia 1974 el 84 por ciento de la deuda de la región estaba concentrada en siete países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Este fenómeno, sin embargo, no está solamente restringido a América Latina sino que en general afecta a todos los países en desarrollo. En el hecho, el 30 por ciento de la deuda total de los países subdesarrollados corresponde a América Latina, pero ésta tiene aproximadamente el 40 por ciento del servicio total de la deuda. Esto quiere decir entonces que América Latina tiene acceso al financiamiento externo en plazos que son más reducidos que el resto de los países en desarrollo.

No obstante que esta cifra debe ser interpretada con precaución, durante la última década la relación entre la deuda externa y el producto total ha permanecido prácticamente a niveles constantes. Lo que sí es materia de preocupación es que la relación de la deuda externa con respecto a las exportaciones ha estado aumentando desde 21 por ciento durante la última década a un 27 por ciento en 1974. Obviamente que si se hace una distinción entre países exportadores y no exportadores de petróleo, la situación es mucho más inquietante.

El otro elemento que debe considerarse con respecto a la deuda, se refiere a la composición de ésta. En efecto, en los últimos años se ha visto que los términos entre la deuda pública y privada y la importancia relativa de cada uno de los elementos prácticamente se ha invertido. Hacia 1960 un

<sup>15</sup> CEPAL, *La presencia de las empresas multinacionales en la industria manufacturera de América Latina*, Santiago, CEPAL, 1975.

quinto de los créditos eran provistos por los bancos privados; su participación se elevaba aproximadamente un 40 por ciento en 1974 y esta tendencia obviamente que continuará en el futuro, en tanto existan los niveles de liquidez internacional que hoy día caracterizan al sistema monetario mundial. Esta tendencia sin duda alguna que refuerza lo que para algunos ha sido denominado como la internacionalización de las economías latinoamericanas. La región ha desarrollado vínculos más estrechos con los centros financieros internacionales, así como con —como se señaló anteriormente— las empresas transnacionales.

La creciente apertura de las economías, la diversificación de las importaciones, la exportación de manufacturas y el mayor acceso al sistema financiero internacional, son todos elementos que se subrayan dentro del proceso de internacionalización de la región.

### III

Luego de esta rápida visión a lo que ha sido el desarrollo de la región y los hechos más importantes en lo que se refiere a la vinculación de América Latina con el sistema económico mundial, es adecuado poder hacer un balance de los principales elementos que apuntan hacia un mejoramiento (o empeoramiento) del poder de negociación de América Latina respecto de las otras regiones del mundo.

En primer lugar, puede ser importante mencionar lo que algunos han denominado la capacidad de defensa en la economía latinoamericana, respecto de lo que ocurre en el resto del mundo. Durante la recesión del año 74-75, los países de la OECB tuvieron un crecimiento de 0,5 por ciento en 1974 y de —1,2 por ciento en 1975; América Latina en cambio (excluyendo a Ecuador y Venezuela para evitar las influencias del petróleo) tuvo un crecimiento de 7,2 por ciento y 2,4 por ciento para esos mismos años, respectivamente. Esta situación es una demostración clara de la capacidad de defensa a la que se ha hecho referencia; significa que, dado el grado de desarrollo de la región, ésta se ha convertido en menos dependiente de lo que fue en el pasado respecto de las condiciones económicas de los países centrales. En buena medida, este mejoramiento de la capacidad defensiva de la región es el resultado de la diversificación de los sistemas productivos de la misma y, especialmente, el proceso industrializador. Es evidente que la industrialización de las economías, y la participación en el producto de los distintos sectores económicos de un modo más homogéneo, hace que en cierta medida la región tenga una mayor autonomía en los mecanismos de generación del producto y de su demanda agregada :

y en consecuencia, las fluctuaciones cíclicas de los centros llegan mucho más atenuadas que en el pasado.

A esta capacidad defensiva de la región ha contribuido un segundo elemento y que se refiere a la diversificación de las exportaciones y especialmente en lo relativo a la expansión de la exportación de manufacturas. Este elemento, sin embargo, debe ser considerado con cuidado. Esto como consecuencia de lo que se mencionó anteriormente respecto de las empresas multinacionales. Si el grueso de la exportación de manufacturas está determinado por éstas, esto querría decir que si bien las economías latinoamericanas son más sólidas desde el punto de vista intrínseco del control sobre la exportación de sus manufacturas, los países no lo son en tanto éstas dependen de decisiones que están en poder de empresarios, cuyas variables están determinadas por los flujos y reflujos de la economía mundial. En este sentido, se daría el mismo tipo de relación que en el pasado tenían los enclaves exportadores de productos alimenticios y de materias primas. En ambos casos, los centros que resuelven en cuanto al proceso de exportación, su ritmo, expansión, están localizados no en los países de América Latina, sino fuera de ellos. Sólo se estaría cambiando la composición del producto exportado pero no el control del mismo. De ahí entonces que este elemento positivo en la capacidad negociadora de la región deba necesariamente considerarse a la luz de la situación del fenómeno de las empresas transnacionales.

El tercer elemento que debe considerarse dentro del mejoramiento de la capacidad negociadora se refiere a que América Latina ha pasado a producir bienes intermedios y bienes de capital en magnitudes que hasta hace 30 años eran absolutamente desconocidas. Esto significa que el sistema productivo de la región se está acercando a un sistema completo, esto es, un sistema que tiene capacidad para producir tanto los bienes de consumo como los bienes de capital que se requieren para producir los primeros. Obviamente que América Latina se encuentra muy lejos de alcanzar los niveles de los países centrales, pero es indudable que el reforzamiento de la capacidad de la región para producir bienes intermedios y de capital mejora enormemente sus poderes de negociación.

Sin embargo, respecto de este elemento positivo deben hacerse al menos dos consideraciones. El mejoramiento de la capacidad defensiva de la región puede también entenderse desde otro punto de vista y es la que dice relación con el hecho de que América Latina ha llegado a ser un mercado importante para muchos países desarrollados respecto de algunas áreas o productos específicos.

Precisamente debido al proceso de crecimiento, la región ya no es un consumidor de poca monta respecto de los productos manufacturados que producen los países industrializados. Este es en cierto modo un fenómeno reciente.

te pero que amerita algún tipo de análisis en particular. El crecimiento del comercio mundial en el período 1970-1974 ha sido muy acelerado. En efecto, él crece de 312.000 millones de dólares a 835.000 millones, en tanto que el crecimiento del comercio para América Latina es de 18 a 55.000 millones de dólares. Es evidente, como se señaló anteriormente, que a nivel global América Latina no es un mercado importante, en tanto es bastante menos del diez por ciento de las importaciones mundiales (el único producto que se acerca en América Latina como receptor del diez por ciento de las exportaciones mundiales es el que se refiere a los productos químicos). Sin embargo, cuando de estos niveles globales se hace una mayor desagregación nos percatamos, por ejemplo, que el 12 por ciento de las exportaciones totales de alimentos de los Estados Unidos se dirigen a América Latina. Respecto de los productos químicos, el 22 por ciento; en cuanto a la maquinaria y equipo de transporte, 20 por ciento y figuras similares pueden encontrarse respecto de productos manufactureros, como textiles, hierro, acero, etc. Si se entra a ver ciertos productos específicos, América Latina representa casi el 64 por ciento del total de las exportaciones de los Estados Unidos en lo que se refiere a material ferroviario y en otras áreas como maquinaria para procesamiento de alimentos el 35 por ciento; maquinaria para procesamiento de papel, 31 por ciento, barcos 33 por ciento, bicicletas 40 por ciento<sup>16</sup>

Si este tipo de análisis se hace sobre un período largo de tiempo, la tendencia global indica que con respecto a algunos productos la importancia de la región se ha ido expandiendo. No existe, por otra parte, razón alguna para pensar que esta tendencia pueda ser diferente en el futuro. Al menos, la región tenderá a mantener su posición actual a no ser que algún proceso de sustitución de importaciones tenga lugar. Si así fuere, la importación de productos intermedios o de materias primas, tenderá a aumentar en tanto América Latina no es una región autosuficiente.

Lo que se quiere subrayar es que a pesar de la participación decreciente de América Latina en el comercio mundial desde la Segunda Guerra Mundial (debido, como ya se señaló, a la intensificación del comercio entre los países desarrollados) la región sigue siendo un cliente importante en el comercio mundial con respecto a determinados productos. Es indudable que esta situación tan peculiar puede ser usada como un elemento negociador importante siempre y cuando la región pueda hablar con una sola voz. Es evidente que esta es una tarea difícil pero no imposible y sin duda alguna que si

<sup>16</sup> Se han tabulado aproximadamente 100 productos que normalmente representan 20% o más de las exportaciones. La información está tomada de Naciones Unidas, *Boletín de estadísticas del comercio mundial de productos de industrias mecánicas y eléctricas*, Nueva York, Naciones Unidas, 1975; Respecto del acero, véase Naciones Unidas, *Statistics of World Trade in Steel*, Nueva York, Naciones Unidas, 1975.

la región fuera capaz de hacerlo su poder negociador mejoraría enormemente. Por lo demás, los países latinoamericanos han mejorado su participación en el comercio mundial durante los últimos cinco años, lo cual refleja la mayor diversificación económica de la región y el hecho de que las exportaciones de manufacturas tengan una tendencia clara a aumentar. El éxito de estas últimas exportaciones obviamente que dependerá de las políticas comerciales de los países desarrollados y especialmente la forma en que las tendencias hacia el mayor proteccionismo que se están observando en dichos países tengan éxito a futuro. Obviamente, aquí hay un terreno negociador para América Latina de vital importancia, poder negociador que difícilmente podrá ejercerse si los países de la región comienzan a disminuir sus mecanismos de protección autónomamente y sin esperar que este sea resultado de una mesa negociadora con los países centrales.

El otro hecho que debe subrayarse dentro del mejoramiento de la capacidad negociadora de la región se refiere al aumento que ha tenido el comercio intrarregional. A pesar del escaso éxito que han tenido los esquemas integracionistas, el comercio intrazonal ha aumentado de un siete por ciento en el período 1962-64 a un 12 por ciento en 1975, acercándose en la actualidad al 17 por ciento. En cinco de los 11 países que constituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, las exportaciones intrazonales constituyen más del 25 por ciento del total de las exportaciones.

En lo que la región no ha sido exitosa se refiere al proceso de diversificación de los flujos de comercio. Todavía Estados Unidos y Europa continúan siendo el "centro" del comercio en América Latina; está por verse si es posible introducir modificaciones sustanciales a estos flujos. Obviamente que este es un problema que entra en un terreno directamente político y las consideraciones que se hacen en torno a él tienen fundamentalmente este carácter y no son de tipo económico. Es indudable que en tanto el flujo del comercio no tenga algunas modificaciones, la capacidad de defensa de la región tenderá a disminuir.

Un sexto hecho que normalmente se menciona respecto del mejoramiento de la capacidad negociadora de la región es el que se refiere al flujo de capital extranjero que ha llegado esta última década. Concretamente, en el debate internacional se tiende a señalar que el acceso que tiene la región al sistema financiero nacional no sólo refleja la mayor solidez en sus economías sino que también un mayor grado de autonomía respecto a lo que han sido las condiciones que enfrentaba la región en el pasado. Si bien es cierto que el acceso a las fuentes crediticias internacionales ha mejorado sustancialmente, este es un argumento que debe considerarse con cautela por dos razones. Históricamente la deuda externa se ha usado para resolver alguna (o varias) de tres situaciones: déficit fiscal, déficit

de balanza de pagos o necesidades de capital para inversión. Las primeras dos situaciones están enraizadas en la estructura económica de la región. Es difícil poder presumir en qué forma esta estructura pueda modificarse sin producir cambios profundos en las respectivas economías. De ahí entonces que es posible predecir que la tendencia al endeudamiento creciente de la región continúe en el futuro. En ese evento, el *credit worthiness* de América Latina volverá a estar en peligro y en consecuencia el flujo de capital externo que hasta ahora ha llegado podría detenerse. En ese sentido, el segundo elemento que debe considerarse se refiere a quien entra a juzgar la capacidad crediticia de la región. Se ha argumentado por algunos que las posibilidades de acceso a la banca privada internacional implica en cierto modo una autonomía mayor respecto de lo que acontecía en el pasado, en el que fundamentalmente eran organismos de carácter multilateral como el Fondo Monetario u otros, los que entraban a establecer la capacidad de pago de un país y, en consecuencia, su mayor o menor solvencia para tener acceso al crédito internacional. Se sostiene que hoy en día la posibilidad de recurrir directamente a los centros privados internacionales permitirían un mayor grado de autonomía. Está por verse si esta situación actual es sólo producto de la coyuntura económica internacional a través de la extraordinaria liquidez que se ha creado como resultado de los petrodólares, o bien si es un fenómeno más permanente.

Sin embargo, más importante que el nivel absoluto de la deuda externa es comprender la dinámica de la misma, esto es, compararla con los aumentos del producto nacional o el aumento de las exportaciones totales. En tanto la deuda externa esté aumentando a tasas similares de aquellas de los otros indicadores que hemos mencionado, la deuda puede considerarse dentro de límites manejables. El problema se presenta cuando la tasa de crecimiento de la deuda excede la de los otros indicadores. Este parece ser el caso de algunos países de la región, donde el servicio de la deuda representa 40 por ciento o más del total de las exportaciones, circunstancias en las cuales el refinanciamiento de la misma es prácticamente inevitable. Desgraciadamente, estas discrepancias entre el crecimiento de las tasas de la deuda por una parte, y el de las exportaciones o el producto nacional por la otra, aparentemente es una tendencia que puede acentuarse desfavorablemente en el futuro. En este sentido, el extraordinario crecimiento de la deuda y la mayor capacidad de maniobra que la mayor liquidez le ha dado a América Latina se perdería tan pronto la región se enfrente a una situación que le hace necesario refinanciar la deuda y disminuir fuertemente los límites del crecimiento de la misma que le ha permitido tener un determinado estilo de desarrollo.

## CONCLUSIONES

Todos estos elementos que hemos intentado reseñar y que se refieren a hechos económicos de reciente data en América Latina apuntan, como ha podido apreciarse a un mejoramiento de la capacidad negociadora de la región, a una mayor solidez en sus economías y a un mayor grado de autonomía de éstas respecto de lo que ocurre en los países centrales o desarrollados.

Sin embargo, cada uno de estos elementos contiene características tales que obliga a considerar estos elementos positivos con extrema cautela; por otra parte, América Latina por sus características económicas estructurales, se encuentra en condiciones similares a las del resto de las regiones que se eucliden al tercer mundo. En ese sentido se está muy lejos de haber alcanzado una situación que le permita jugar un rol intermedio entre el tercer mundo y el mundo desarrollado. Es cierto que como resultado del mayor desarrollo económico de la región ésta puede tener intereses que sean un tanto diferente a los de Asia o Africa, pero en la línea gruesa y en lo que constituye el tipo de debate sobre el denominado Nuevo Orden Económico Internacional, los lineamientos generales de América Latina son similares a los que se pueden expresar en los otros continentes. Es en este sentido que esta mayor capacidad defensiva de la región que es también una mayor capacidad negociadora de la misma puede y debe necesariamente entenderse como una capacidad al servicio de las demás regiones del tercer mundo, para poder hacer un planteamiento común frente a lo que son los intereses del primer mundo. El que puedan existir algunas aristas de particular interés para América Latina en su inserción en el comercio mundial, como pudiera ser por ejemplo el acceso que solicita la región para sus productos manufacturados dentro del contexto mundial, no significa que en la línea gruesa no exista una identidad de intereses con las otras regiones del tercer mundo.

Lo que parece particularmente notable es que América Latina en muchos de sus países esté unilateralmente disminuyendo lo que son sus barreras y protecciones al producto interno sin obtener concesiones recíprocas algunas por parte del primer mundo. Parece un tanto inverosímil que a estas alturas del siglo xx se crea que porque un pequeño país disminuye sus barreras arancelarias esto producirá un efecto demostración en el primer mundo. Para esto es obviamente indispensable el diálogo, de suerte que tanto poderosos como débiles puedan entrar a un poder de negociación fructífero. Son muchas las instancias de negociación que se han dado tanto en la Asamblea General de Naciones Unidas, la UNCTAD y la Conferencia de París, sin que haya habido un resultado positivo.

En la actualidad se prepara una nueva ronda de negociaciones en el denominado Committee of the Whole. Allí, se ha dicho que "los países latinoamericanos deben reconocer la promesa y la importancia política que encierra esta nueva rueda de negociaciones globales. Deben prepararse también para participar eficazmente en ellas, mediante una intensa labor de identificación de sus prioridades actuales en el escenario internacional y una estrecha coordinación de sus posiciones. Nuestra capacidad negociadora dependerá de que logremos evitar tanto la ilusión de una homogeneidad que no existe como la tentación de seguir cursos negociadores separados. Debemos aprender a reconocer objetivamente nuestras diferencias, pero también los intereses que nos unen. Por encima de todo, no debemos olvidar que nuestra gravitación en el escenario internacional dependerá de que seamos capaces de articular una acción conjunta"<sup>17</sup>.

Finalmente, aunque sea sólo una redundancia digamos que esta capacidad negociadora de la cual dispone América Latina sólo podrá ser utilizada eficazmente al servicio de los integrantes de sus economías en tanto los posibles beneficios que se deriven de la negociación internacional puedan distribuirse al interior de los sistemas económicos de cada uno de los países de la región de un modo equitativo, de suerte de producir una redistribución positiva del ingreso nacional al interior de los mismos.

<sup>17</sup> Iglesias, E., *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1979*, Santiago, CEPAL, 1979.