

Capítulo I. Nuevos escenarios internacionales . . . . .	7
1. Una breve aproximación al mundo . . . . .	7
2. Efectos de los cambios en América Latina . . . . .	8
3. América Latina en los ochenta . . . . .	10
4. América Latina al despuntar la década de los noventa . . .	12
5. Un viejo dilema: las opciones de América Latina . . . . .	14

## CAPÍTULO I. NUEVOS ESCENARIOS INTERNACIONALES

### 1. UNA BREVE APROXIMACIÓN AL MUNDO

Luego de las radicales transformaciones habidas en la Unión Soviética y en los países de Europa oriental, la estructura del poder global se ha sacudido hasta sus cimientos. De la incertidumbre inicial, explicable por la dimensión de la sacudida, las estrategias de las cancillerías muestran cautela; de un mundo bipolar a otro multipolar; del largo periodo del equilibrio inestable a otro en que las hegemonías sólo se expresan como testimonios de fuerza tal cual quedó demostrado en el conflicto del Pérsico, las expresiones que mejor sintetizan y explican la actual estructura del poder global son “flexibilidad” y “laxitud”.

El orden internacional sobreviniente al término de la guerra fría se nos presenta aún ambiguo y con varios actores en disputa no abierta que posibilita una estructura de poder multipolar en el mediano plazo. Las características más notables de este orden internacional podrían ser algunas de las siguientes:

- a)* predominio de los factores económicos sobre los políticos e ideológicos;
- b)* aceleración de las medidas destinadas a la desnuclearización;
- c)* promoción internacional para la solución concreta y negociada de conflictos regionales;
- d)* globalización de la economía como una idea del discurso público y formación de bloques económicos regionales como instrumento real

de gobierno. Ambas tendencias se inscriben en los lineamientos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), a nivel mundial, y en los tratados de libre comercio como la ALADI, a nivel regional;

e) predominio en las políticas públicas de criterios realistas y pragmáticos, sobrevalorando los factores económicos y la ostentosa devaluación de lo ideológico.

En la cumbre de Moscú (30 y 31 de Julio de 1991) Bush afirmó: “Los cambios en el orden internacional darán lugar a un mundo de paz y cooperación... un mundo de intereses compartidos”. A su vez, Gorbachov habló de un mundo más seguro para todos.<sup>1</sup>

Es decir, “El mundo político es provisional, es un mundo en transición hacia un nuevo tipo de estructura política que no sabemos todavía con seguridad como será”.<sup>2</sup>

## 2. EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN AMÉRICA LATINA

Los cambios internacionales que se refieren a la capacidad de maniobra global por parte de América Latina exigirá transformaciones y ajustes a corto y mediano plazo. No puede sostenerse *a priori* que los cambios internacionales fortalezcan a la región y mejoran su capacidad negociadora. Tampoco podrá sostenerse que América Latina pierde peso específico en la economía y en la política mundial o se devalúa su capacidad negociadora en defensa de sus intereses. Luego del derrumbe de la guerra fría resulta imprescindible para América Latina mayor integración de sus economías y mejorar los mecanismos —o crearlos en su caso— de planificación y coordinación de políticas de ajuste sociopolítico.

A mayor abundamiento, podríamos desagregar otros efectos de los movimientos o sacudidas internacionales en el área latinoamericana:

1 Garza E., Humberto, “El lugar de América Latina en un mundo nuevo”, *Foro Internacional*, México, 1991, vol. 32, núm. 1.

2 Ojeda G., Mario, “Nueva agenda internacional”, *Foro Internacional*, cit..

*a)* “Desestatización” de la política y de la economía. La aplicación de políticas neoliberales de ajuste recesivo por parte de la mayoría de los países de América Latina ha traído como consecuencia la generalizada creencia de vivir una “crisis de Estado” y una necesaria “reforma del Estado”, cuyos ejes centrales sean una mayor eficiencia en lo interno e incrementar su competitividad en la comunidad internacional. Para que la reforma del Estado alcance los objetivos planteados es fundamental que reduzca su tamaño y se transforme de socio del crecimiento en mero administrador y regulador, funciones que bien cumplidas no son nada desdeñables. Este fenómeno político institucional —crisis y reforma estatal— se presenta en el marco de una crisis del socialismo “real” de la ex URSS y países del Este europeo y de un capitalismo más agresivo en términos de “costos sociales” y más abiertamente competitivo.

*b)* Significación creciente de la política exterior en el conjunto de la política nacional. La primera es percibida, cada vez más, como un instrumento eficiente para la erradicación o superación de problemas nacionales. Resulta notorio en este sentido la mayor y mejor participación de otros órganos estatales, en especial los económicos y financieros, en la formulación y ejecución de políticas exteriores. Cabe destacar la intervención de la iniciativa privada organizada en el ámbito descrito.

*c)* Una revaloración conceptual. Ocurre ello con conceptos como “independencia”, “nacionalismo”, “soberanía”, “autonomía” y “seguridad nacional”, todos los cuales han tenido en la política exterior latinoamericana una gran significación, jerarquía e importancia. Cada vez es más abierta la discusión o debate de lo que acontece en la Europa comunitaria donde precisamente son estos conceptos los que determinarán el curso exitoso de las instituciones políticas, económicas, comerciales, financieras, monetarias, judiciales, laborales y culturales.

### 3. AMÉRICA LATINA EN LOS OCHENTA

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha calificado a los años ochenta como la “década perdida” para el desarrollo. En un informe titulado “Transformación productiva con equidad”, hace una dramática exhibición del decenio.

Entre 1980 y 1989, el producto interno bruto por habitante en la región, en dólares a precio constante de mercado de 1980, cayó en un 8.3 por ciento.

El valor de la exportación de América Latina se estancó o bajó en 11 de los 19 principales países.

Un índice ponderado de los precios reales de 27 productos básicos que América Latina exporta, incluyendo los combustibles, revela un deterioro de más de 35 por ciento en el valor de éstos entre 1980 y 1989. Se evidencia un retroceso en la capacidad industrial: en los años ochenta, la participación del valor agregado industrial en el producto total tendió a disminuir en la mayoría de los países; en el conjunto de la región, el valor agregado industrial creció apenas 0.5 por ciento anual, por lo que el grado de industrialización promedio de la región bajó de 25.2 por ciento a 23.3 por ciento entre 1980 y 1989, ocasionando que el sector manufacturero dejara de aportar recursos dinámicos al crecimiento.

Igualmente se advierte una caída en el coeficiente de inversión neto de la región, el que bajó de casi 23 por ciento en 1980 a 16.5 por ciento en 1988. También hay un debilitamiento en el sector público que ha motivado o reforzado políticas que, en muchos casos, han llevado a una verdadera desarticulación de la acción del Estado, el cual ha mostrado, consiguientemente, menor autonomía para encarar las propuestas de ajuste recesivo proveniente de los organismos financieros multilaterales y en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La reducción de los márgenes de crecimiento se ha acentuado ante el hecho de que, a raíz de los elevados pagos derivados de la deuda externa, América Latina se ha convertido en exportadora neta de recursos financieros, al punto de que en los últimos años de la década

pasada, la transferencia acumulada ascendió a más de 200 mil millones de dólares.

El mayor impacto de este cuadro de crisis ha recaído sobre los sectores más pobres y sobre una parte de los grupos medios, generando una tendencia al empeoramiento de las condiciones de vida. El aumento de la pobreza extrema se registra especialmente en las áreas urbanas; así como la reducción de las ocupaciones estables y el predominio del trabajo informal, discontinuo y mal remunerado. En 1980, el 35 por ciento de los hogares latinoamericanos pertenecían al segmento de los más pobres y no tenían condiciones de alimentación, vivienda y subsistencias mínimas. Este problema tiende a agravarse en el tiempo por el crecimiento importante de la población en el área: ésta subió, durante los años ochenta, de 362 millones a 448 millones de habitantes. La situación más desfavorable correspondió a los estratos más débiles y explotados. La frustración de éstos ha originado varios fenómenos que se reflejan en un aumento de la explosión social: saqueo de supermercados, crecimiento de la delincuencia y movimientos migratorios significativos hacia los lugares que ofrecen mejores expectativas de vida.<sup>3</sup>

América Latina es un área marginal y de escasa influencia en el escenario mundial. En 1960, el valor de las exportaciones totales de la región representaba 7.7 por ciento de las exportaciones mundiales; en 1980 habían bajado al 5.5 por ciento y para 1988 cayeron al 3.9 por ciento. En lo que se refiere a la participación de América Latina en las importaciones globales, pasaron de 7.6 por ciento en 1960, a 5.9 por ciento en 1980 y a 3.3 por ciento en 1988.

En cuanto a la participación de América Latina en la inversión directa a nivel mundial, según la CEPAL ha bajado de manera sustancial en un plazo bastante más breve, desde el inicio de la crisis de la deuda externa; en el periodo de 1977-1981, las inversiones repre-

<sup>3</sup> Fajnzylberg, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen, 1983; también, CEPAL, *La deuda social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero-febrero, 1989.

sentaban alrededor del 13 por ciento, mientras que durante 1986-1987, habían descendido a sólo 5.8 por ciento del total.

#### 4. AMÉRICA LATINA AL DESPUNTAR LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Al comienzo de la década de los noventa, América Latina representaba un 9 por ciento de la población mundial, generaba el 8 por ciento del producto global, participaba con 4.5 por ciento de las exportaciones de bienes de capital y realizaba poco más del uno por ciento del gasto mundial en investigación y desarrollo.

De otro lado, la región exhibía una sustancial declinación en sus propias expectativas de poder: crisis generalizada en materia de proyectos políticos e ideas capaces de contribuir a la superación de la situación que se vive.

En un buen número de países del área latinoamericana se aplicaban políticas de ajuste recesivo inspiradas por el neoliberalismo caracterizado por reducir el rol protagónico del Estado en la economía; privatización de las empresas públicas; modernización del aparato productivo y de las áreas que le sirven de apoyo y concesionando servicios a particulares; renegociación de la deuda externa y apertura internacional para atraer capitales y empresas interesadas en aprovechar mano de obra barata y sin trabas sindicales, facilidades fiscales, etcétera. Es decir, estados mínimos y sociedades extremadamente desiguales. Estas políticas, al parecer, llegaron para quedarse y no como instrumentos conyunturales para superar inestabilidades críticas o para atender la emergencia económica, social y política.

En el umbral de la década de los noventa es perceptible una pérdida de la identidad cultural latinoamericana que, según algunos observadores, estaría explicada por los patrones de consumo cósmico que ha impuesto el acelerado desarrollo tecnológico y el creciente impacto de los medios de comunicación audiovisuales cuyos contenidos se determinan en los países centrales. Pero esta pérdida de identidad cultural latinoamericana se origina en “la pérdida del dinamismo de

la reflexión y el pensamiento latinoamericanos, muy directamente asociado con el retroceso de las posiciones y del poder de convocatoria de los grupos políticos progresistas y más avanzados”.<sup>4</sup>

En definitiva, como lo señala Luis Maira, el retroceso de la región no se asocia a la participación decreciente de ella en la economía global sino con nuestros márgenes de autonomía nacional y con la posibilidad de generar las propuestas que permitan superar este cuadro generalizado de retroceso.

No obstante, esta nueva década y los cambios que la acompañan pueden ofrecer grandes oportunidades pero, también, pueden entrañar riesgos que hagan más difícil el desafío del desarrollo para los países de América Latina.

En los últimos decenios las relaciones entre los países se han multiplicado y diversificado hasta alcanzar niveles inéditos. En la actualidad los flujos y las transacciones internacionales ligan a todas las economías nacionales, y las redes de transporte, comunicaciones e información cubren todo el planeta. La biosfera reacciona globalmente ante la interferencia humana donde quiera que ella se origine.

Esta creciente interdependencia tiene algunas consecuencias positivas importantes para las perspectivas de desarrollo. En muchos sentidos la proliferación de las relaciones a nivel mundial es fuente de dinamismo económico, social, político y cultural. La revolución de las comunicaciones está incrementando sostenidamente el acceso de los pueblos del sur a la información. Los movimientos internacionales de personas contribuyen a demoler barreras culturales y prejuicios, favoreciendo la cooperación entre las naciones. Esta última se ha visto estimulada por la creciente conciencia del hecho de que todos los pueblos comparten un hábitat planetario frágil que debe ser preservado por medio de esfuerzos cooperativos. La salud mundial también es indivisible para que cualquier país se pueda sentir libre del peligro del SIDA (éste debe ser erradicado de todos los países mediante la cooperación de todos). El tráfico ilícito de estupefacientes es otro

4 Maira, Luis, “América Latina y el nuevo escenario internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 1991, núm. 31.

problema con ramificaciones mundiales que hace imperiosa la concertación internacional.

La interdependencia descrita ha traído como consecuencia casi coetánea a ella una mayor concentración del poder de decisión de los actores de los países centrales. Es notoria la creciente multiplicación de las absorciones y fusiones entre empresas por encima de fronteras nacionales, respaldadas por la expansión explosiva de las corrientes financieras privadas, que representan ahora un volumen mucho mayor que el comercio internacional de bienes. La dilatada concentración de poder se explica, también, por la desregulación de los movimientos financieros y la adopción de sistemas electrónicos de operaciones de bolsa en los países desarrollados, que ha permitido transferencias masivas de fondos entre los principales centros financieros y ha facilitado la fuga de capitales del sur. Las redes resultantes de relaciones entre entidades privadas —bancos, instituciones de inversiones, empresas transnacionales— todo esto ha reforzado la influencia de las decisiones tomadas por entidades privadas sobre la actividad económica mundial y ha limitado la efectividad de las decisiones gubernamentales. La consecuencia para América Latina es mayor marginalización e impotencia.<sup>5</sup>

## 5. UN VIEJO DILEMA: LAS OPCIONES DE AMÉRICA LATINA

En primer lugar, dejemos asentada una enseñanza de la historia: en el “viejo orden internacional” —1945-1990— y en el “emergente”, las reglas del juego las establecen los países con poder militar y económico, los débiles no intervienen en el diseño. Simplemente, son seguidores, en aras de los principios de la preservación del derecho internacional.

Hemos afirmado en otra parte de este trabajo que los cambios de efectos acumulados como los que presenciamos en esta década repre-

5 “La escrucijada de los noventa. Un enfoque mundial”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, julio-diciembre 1990, núm. 18 (edición especial).

sentan riesgos y oportunidades para nuestra región. Sumariamente, los efectos en América Latina dependerán: *a)* de la forma en que los actores más poderosos del sistema reaccionen frente a los cambios; *b)* de la forma en que reaccione América Latina, y *c)* de la forma que evolucionen los cambios.

Al perfilarse una nueva división internacional del trabajo y del capital, una opción para América Latina es la inserción “pasiva” y desventajosa en la economía internacional, de acuerdo con las necesidades de los países industrializados. Sin embargo, este tipo de inserción no aumenta la capacidad interna de innovación tecnológica. Esta alternativa implica la exportación de recursos naturales mientras tengan demanda o hasta que se agoten; o bien, la manufactura de productos obsoletos que en principio no promueven el crecimiento a largo plazo. La dinámica de opción está determinada y dirigida desde fuera por actores y objetivos extranacionales, que con frecuencia se oponen a los intereses propios de América Latina. Eso equivale a entregar a agentes externos la responsabilidad de decidir el presente y el futuro de la economía nacional.

Una opción muy diferente consistiría en crear un núcleo endógeno de productores capaz de sostener el desarrollo técnico necesario para penetrar con éxito el mercado internacional. Esto supone hacer esfuerzos por integrar los avances científicos y técnicos en la estructura productiva nacional. En vez de una estrategia de industrialización ajena, América Latina requiere una que haga de su población y sus recursos nacionales un factor decisivo en su propio destino. Esta estrategia no es estrictamente económica, en tanto uno de sus ingredientes centrales es la voluntad política para decidir de manera soberana respecto del interés nacional y resistir presiones del exterior en sentido contrario.<sup>6</sup>

Esta segunda alternativa significa, a no dudarlo, un cambio en el modelo de desarrollo, agregándole nuevos ingredientes que tenga que ver con modalidades, nuevas circunstancias —escenarios—, transformaciones de los actores o conceptualizaciones. A este respecto es

6 Garza, Humberto, en *Foro Internacional*, *cit.*

conveniente señalar lo que Sunkel define como el cambio del desarrollo hacia dentro por el desarrollo “desde dentro”. El autor citado nos dice que el “desarrollo hacia dentro”, en lugar de poner el acento en la acumulación, el progreso técnico y la productividad, coloca el énfasis en la demanda, en la expansión del mercado interno y en el remplazo por producción local de los bienes previamente importados. Esta última formulación conduce a una estrategia que descansa en la aplicación del consumo interno y en la reproducción local de los patrones de consumo, producción industrial y tecnología de los centros mediante el proceso de sustitución de importaciones, orientado fundamentalmente por una demanda interna estrecha y sesgada, configurada por una distribución del ingreso interna muy desigual. La estrategia del desarrollo industrial “desde dentro” tiene implicaciones muy diferentes. En síntesis se trata, en palabras de Fajnzylber,<sup>7</sup> de “un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades específicas nacionales”.

En una primera fase de esta estrategia se comienza

por establecer las industrias consideradas pilares fundamentales para crear lo que hoy llamaríamos un núcleo endógeno básico para el proceso de industrialización, acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad.

Superada esta etapa fundacional, el esfuerzo de la creatividad doméstica exige mayor participación e intercalación más estrecha entre diversos agentes y motivaciones: grandes plantas industriales vinculadas con medianas y pequeñas empresas, infraestructura científica y tecnológica (institutos de tecnología, institutos de ciencias básicas, etcétera); organismos de capacitación del recurso humano en todos sus niveles; medios de comunicación masivos; ministerios y organismos que definen políticas y normas. Una vez que la comunicación, interacción y fluidez de la articulación entre estos actores, instancias y niveles de decisión se consolidan como práctica nacional, se habrá conformado íntegramente lo que se conoce como un “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” y se estará entonces en condiciones de generar sistemas articulados capaces de

7 Fajnzylbuy, Fernando, *La industrialización trunca en América Latina*, cit.

alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva.<sup>8</sup>

Es necesario, en consecuencias enfrentarse a los retos planteados en esta década de los noventa y cuyos efectos serán, entre otros, una estrategia de desarrollo que asuma las transformaciones estructurales que como proceso lleva implícito: reforma estatal, económica y social.

El rol del Estado debe entenderse esencial aun cuando elija el mercado como instrumento fundamental de asignación de recursos. El mercado no puede por sí sólo, en opinión de Sunkel,

producir tasas óptimas de ahorro o lograr el justo equilibrio entre los intereses de las generaciones presentes y de las futuras. El mercado tiende a desatender las inversiones en salud y educación, en que los beneficios sociales exceden los del inversionista individual.

Es meramente una presunción que los mercados sean competitivos. Lo que sí está avalado por la experiencia es la necesidad de normas regulatorias y de control público que garantice una efectiva libertad económica, un acceso no discriminado a la información y prevenga prácticas monopólicas. En este marco la asignación de recursos gana en eficiencia y transparencia. La privatización no es una solución integral, ilimitada y permanente. Es factible que a su sombra se originen monopolios privados, tanto o más ineficientes que los públicos y con el agravante de aumentar la desigualdad en la riqueza, el ingreso y el poder en la sociedad. Quiérase o no el desarrollo nacional reconoce zonas estratégicas por razones de seguridad nacional y la mejor opción para su control y gestión es la que proviene del Estado. Tampoco puede eliminarse del horizonte estatal la conveniencia de las empresas públicas, con un manejo responsable, planificado, controlable y autónomo.

El comercio entre los países latinoamericanos debe superar el raquítico diez por ciento actual y constituirse en la razón fundamental

8 Sunkel, Osvaldo, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, enero-marzo 1991.

de la cooperación regional. El Sistema Mundial de Preferencias Comerciales entre los países en desarrollo, que entró en vigencia en 1989, ofrece un marco normativo apropiado para incrementar el comercio recíproco. Los acuerdos y mecanismos regionales y subregionales de libre comercio e integración han sido subutilizados por la región.