

CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS PAÍSES DEL TERCER MUNDO



→ PEDRO PAZ/

ETIB
ESIE

LAS VARIAS EXPLICACIONES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

La determinación objetiva de las causas del endeudamiento externo constituye una tarea ardua, compleja y sin duda cualquier intento de explicación estará sujeto a controversia. El problema puede ser examinado desde las más diversas facetas, con su elucidación se puede perseguir una variada gama de objetivos y en cualquier enfoque que se adopte habrá subyacente un determinado contenido teórico e ideológico.

Resulta ya ocioso insistir sobre la relevancia y significación de este problema. Sus repercusiones se agudizan día a día y crece la conciencia pública y privada, nacional e internacional, acerca de buscar soluciones integrales y de fondo al endeudamiento creciente y de que las soluciones de emergencia sólo pueden dar un pequeño respiro. Además, se requiere reexaminar los expedientes habituales en estos casos (renegociaciones cuyo resultado es un mayor endeudamiento y costos financieros mayores, devaluaciones y políticas recesivas para atenuar el déficit comercial; pedidos de créditos hasta niveles que implican una autosujeción a disciplinas financieras que muchas veces comprometen la flexibilidad interna de la política económica, visión parcial y de corto plazo donde sólo se logran posponer los efectos financieros de un proceso más complejo, etcétera).

A su vez, el encontrar una explicación profunda sobre las causas del creciente endeudamiento de América Latina, permitirá reflexionar creati-

vamente en la búsqueda de soluciones que no sólo atañen a los países más pobres y endeudados del planeta sino a los grandes países acreedores.

Por otra parte, esta situación debiera ser una fuente de preocupación y de serias interrogantes sobre las prácticas habituales de crédito en los mercados financieros internacionales. Asimismo, sería oportuno intentar una revisión de las modalidades con que hasta ahora se vienen otorgando los créditos de todo tipo, y de los enfoques o interpretaciones de este intrincado problema.

Mucho se ha escrito sobre las características del endeudamiento (volumenes, plazos, costo financiero, origen, destino, peso de los servicios de la deuda sobre la balanza de pagos, evolución del endeudamiento, etc.). Una buena parte de este esfuerzo, de suyo importante, es realizado por los principales organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID y otros) y por varios de los organismos especializados de las Naciones Unidas (UNCTAD, CEPAL, etcétera). En general, se puede sostener que los trabajos de estos organismos describen adecuadamente la naturaleza y magnitud del problema del endeudamiento y constituyen, por consiguiente, un buen punto de partida para la indagación de las causas del endeudamiento externo. Conforman diagnósticos que en reiteradas oportunidades llamaron la atención sobre este problema, pero siempre con perspectivas limitadas de análisis.

Conviene destacar la diferencia de enfoques que se percibe entre los estudios de UNCTAD y CEPAL y los trabajos del FMI y Banco Mundial.

En los documentos de UNCTAD principalmente se puede apreciar una pertinaz preocupación por referir el problema de la deuda externa a los problemas del desarrollo de los países deudores. La preocupación de este organismo de las Naciones Unidas se orienta a buscar soluciones que redunden en beneficio de los países en desarrollo, ya sea proponiendo plazos más amplios, mayores periodos de gracia, costos financieros menores de los créditos y tratados de renegociaciones de la deuda donde los reajustes de los problemas de balanza de pagos no impliquen necesariamente la recesión o la postergación de las inversiones orientadas al desarrollo económico.

Así por ejemplo, UNCTAD sostiene que: “. . .Las perspectivas de los países en desarrollo se ven influidas por el curso de los acontecimientos económicos en los países desarrollados de economía de mercado. Un aminoramiento del ritmo de actividad económica en esas economías hará probablemente que bajen los precios de gran número de produc-

tos primarios y que disminuyan los ingresos de exportación de muchos países en desarrollo. En tal caso se agravaría el problema del servicio de la deuda en muchos países en desarrollo..."; y recalca: "...Las dificultades del servicio de la deuda deben examinarse en el contexto de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo, salvaguardando al mismo tiempo los intereses legítimos de las naciones acreedoras...".¹

En contraste, los trabajos del BIRF y del FMI revelan y expresan fundamentalmente la visión de los países acreedores. En general, en la orientación de las políticas de estabilización que sostiene el FMI, la preocupación por el desarrollo pasa a segundo plano y se percibe además un trato desigual para países desarrollados y en desarrollo.² Asimismo, en los últimos trabajos del Banco Mundial se aprecia un evidente esfuerzo por demostrar que el problema del endeudamiento creciente de los países en desarrollo no se ha acelerado, que los vencimientos no se acortaron apreciablemente, que la carga por intereses no se ha incrementado, que la inflación mundial reduce significativamente el costo real del endeudamiento y que resulta en una redistribución de ingreso desde los acreedores hacia los deudores. El tratamiento parcial y sesgado dado a las cifras en la elaboración de sus indicadores obedece, como se dijo, a que este enfoque expresa la visión de los países acreedores o exportadores de capital.³

En varios de los trabajos señalados se plantea que el aumento de la deuda estaría reflejando la expansión del comercio internacional, el déficit de la balanza comercial y de pagos, el deterioro de los términos del intercambio, la pérdida de dinamismo de las exportaciones primarias de los países en vías de desarrollo, la sobrevaluación del tipo de cambio, el déficit fiscal y las presiones inflacionarias. Estos elementos desempeñarían entonces el *papel de causas del creciente endeudamiento*. Aunque desde el punto de vista analítico, la caída en la tasa de crecimiento de la demanda por exportaciones primarias, el déficit fiscal atenuado por el financiamiento externo, la inflación y sobrevaluación del tipo de cambio junto con el deterioro de los términos del intercambio,

¹ Véase: UNCTAD//Problemas de la deuda de los países en desarrollo, Ginebra, TD/B/545/Rev. 1. N.Y., 1975.

² Recuerdese sólo a modo de ejemplo el persistente déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, que no fue considerado como "desequilibrio fundamental" de su balanza de pagos y por consiguiente su proceso de ajuste no siguió las normas a las que el FMI y Banco Mundial piden que se ajusten los países en desarrollo.

³ Banco Mundial//The External Debt of Developing Countries, Febrero 28, 1977.

explicarían la tendencia al creciente déficit comercial y de pagos; así, este déficit sería el factor explicativo principal de la ampliación del endeudamiento externo. Este tipo de explicación, si bien refleja elementos reales que están detrás de un creciente endeudamiento, es insuficiente para lograr una aprehensión global del funcionamiento de las economías subdesarrolladas que se endeudan, a la par que deja de lado otros aspectos esenciales para la comprensión del fenómeno.

En el pensamiento de la CEPAL, la tendencia al desequilibrio externo y el deterioro de los términos del intercambio están articulados dentro de su concepción global centro-periferia. CEPAL concibe que entre centro y periferia hay una diferencia básica de estructura económica, que a su vez origina una disparidad de funcionamiento y un tipo particular de comercio entre ambos polos de la economía mundial. En el centro existe una estructura económica diversificada e integrada, en contraste con una estructura periférica especializada y dual. Ello hace que el primero base sus exportaciones en una amplia gama de productos manufacturados y la periferia en pocos productos primarios (alimentos y materias primas).

Junto con esto, se manifiesta la concentración en el centro de los frutos del progreso técnico debido a la diferencia de estructuras y a su vez, la operación del mecanismo del deterioro de los términos del intercambio refuerza dicha concentración. En este contexto, el deterioro de los términos del intercambio se explica por la diferencial de salarios entre centro y periferia, por las diferencias de productividad en ambos polos y por la brecha en la elasticidad ingreso de la demanda por importaciones de centro y periferia. Insertados en este sistema centro-periferia, los países del segundo polo no logran superar su carácter primario y dual y se enfrentan contra una tendencia al desequilibrio externo que fuerza a un proceso espontáneo de industrialización. Esta situación tiene como resultado una diferenciación creciente en los niveles de productividad e ingreso entre centro y periferia y una concentración en el centro de los frutos del progreso técnico.

Como puede apreciarse, en esta concepción de la CEPAL, los problemas de déficits en la balanza comercial y de pagos y, por consiguiente, los del endeudamiento externo se conciben integrados en una explicación de conjunto y ligados a una interpretación general del problema del subdesarrollo. Ello contrasta con otros análisis en los cuales el endeudamiento externo se examina en términos de variables monetarias y fi-

nancieras, haciendo abstracción de las características particulares que asume el problema en los diferentes países de acuerdo a su inserción y rol en la economía mundial.

Sin embargo, varios de los planteamientos de la CEPAL no siempre encontraron suficiente arraigo en la realidad. Por ejemplo, postula que el capital extranjero tiene como función suplir la escasez de ahorro interno, atenuar el desequilibrio externo y ser sólo en una primera fase un elemento dinamizador de la economía para garantizar una cierta tasa de crecimiento del producto. En varios países latinoamericanos se verifica que la expansión del capital extranjero en los últimos años se apoya fundamentalmente en el uso del ahorro interno, que su actividad muchas veces se traduce en un factor significativo del déficit comercial y del estrangulamiento externo y que su creciente captación del mercado interno es un elemento inhibitorio para la expansión de la inversión privada nacional.⁴

Existen también un conjunto de trabajos que conciben la exportación de capitales desde los países desarrollados como "ayuda" al desarrollo de los países receptores. No es el caso discutir en esta presentación las implicaciones teóricas e ideológicas del propio concepto de "ayuda", pero debe señalarse que en tal concepción sólo se pone de manifiesto el carácter benefactor de que está investida la exportación de capitales. Así, la entrada de capitales significaría: aumentar el ahorro global y en consecuencia de las inversiones, incorporar el progreso técnico, acelerar la tasa de crecimiento del producto, atenuar el desempleo, ampliar los servicios sociales a la población, etc. En suma, la incorporación del capital externo sería el elemento básico para superar los problemas del subdesarrollo. Esta visión parcial y manipulada del problema actualmente ha perdido vigencia.

Esta breve reseña de los enfoques que intentan dar cuenta de las causas del endeudamiento externo, sugiere ya varias de las limitaciones para lograr una captación totalizadora del problema. De allí entonces que se intente un replanteo en el análisis del endeudamiento externo, que se apoye en el tipo particular de inserción comercial de los países del

⁴ Esta situación es parcialmente reconocida por estudios que señalan que el financiamiento externo no puede considerarse como una adición neta al ahorro nacional o a la formación de capital. Pero ese análisis hace referencia principalmente a las relaciones entre ahorro nacional y externo, sin profundizar en las repercusiones económicas de una presencia creciente de capital extranjero.

Tercer Mundo en el mercado mundial; en una caracterización del funcionamiento dependiente de estos países; en la tendencia a una creciente disponibilidad de ahorros en los mercados financieros internacionales y en la ausencia de una política adecuada de financiamiento interno y externo de los países en desarrollo.

Esta visión significa analizar el endeudamiento externo en el contexto del desarrollo económico de los países deudores. Independientemente del grado de avance del proceso de industrialización y modernización alcanzado, los países deudores son principalmente subdesarrollados y los países acreedores son básicamente desarrollados. Esta perspectiva de análisis está también presente en los trabajos de CEPAL y principalmente de UNCTAD, e incluso en la acción que desarrolla el Banco Mundial para los países de más bajo nivel de desarrollo.

La explicación convencional de que el problema del endeudamiento externo se genera en la brecha comercial y en la de las finanzas públicas se incorpora en un esquema de análisis en donde la brecha comercial es el resultado de las tendencias de las relaciones comerciales de los países en desarrollo con los desarrollados; y a su vez la brecha de las finanzas públicas es producto del funcionamiento de una estructura económica donde el sector público es sólo un protagonista, importante sin duda, de un complejo proceso de subdesarrollo. A estos dos elementos explicativos se agrega la "mayor disponibilidad" de créditos del mercado internacional privado de capitales para los países en desarrollo de ingresos medios y altos. Finalmente, se hace referencia a la falta de una estrategia de largo alcance respecto del financiamiento externo, en contraste con una visión de corto plazo que dimana de los problemas financieros inmediatos que hay que resolver, cuando el déficit de la balanza de pagos es agudo y los compromisos financieros perentorios presionan inexorablemente.

EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y LA INSERCIÓN COMERCIAL DEL TERCER MUNDO EN EL MERCADO MUNDIAL.

A menos que se cuente con un flujo neto positivo creciente de inversión privada externa, la tendencia al desequilibrio externo y el déficit consiguiente de la balanza comercial que se genera, se suple con la disminución de las reservas internacionales o con un aumento de los flujos netos de los créditos (nuevos compromisos desembolsados menos

los pagos por amortizaciones, intereses y otros gastos que acompañan a la gestión del endeudamiento). Salvo países que posean reservas cuantiosas y tomando en consideración el nivel mínimo de liquidez internacional que un país debe mantener, el primer expediente de enfrentar el déficit comercial mediante la utilización de las reservas internacionales no puede mantenerse por mucho tiempo; es y debe ser sólo un mecanismo transitorio. Queda entonces la posibilidad de recurrir al endeudamiento externo para enjugar el déficit comercial.

Dado que los países en desarrollo no cuentan con un nivel holgado de reservas internacionales (excepción hecha de los países exportadores de petróleo) y que el ingreso de capitales a través de la inversión privada directa tiende cada vez más a verse contrarrestado con los servicios de dicha inversión vía remesas de utilidades, pagos de *royalties*, de asistencia técnica, etcétera, hasta alcanzar en algunos casos signo negativo (especialmente en los países en desarrollo de ingresos altos y medios), se puede apreciar que el déficit comercial es uno de los elementos importantes en el análisis del creciente endeudamiento externo. Ahora bien, esto conduce a buscar una explicación de la brecha comercial entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

Desde un punto de vista formal, la brecha comercial sería el resultado de la evolución de las exportaciones, de las importaciones y de los efectos de modificaciones en los términos del intercambio. Es generalmente admitido que la conjunción de la pérdida de dinamismo de las exportaciones primarias de los países en desarrollo, de las necesidades crecientes de importaciones de estos países para sostener su crecimiento y del deterioro de los términos del intercambio, se traducen en el nivel creciente que alcanza la brecha comercial. Ello ofrecería una primera aproximación al problema de la deuda, desde que un nivel creciente de esta brecha induciría a un mayor endeudamiento. En un primer momento del análisis, el problema consistiría en verificar si tales hipótesis se manifiestan como tendencias en la evolución de las relaciones económicas internacionales. Pero se requiere algo más: es preciso explicar estas tendencias para poder identificar sus causas y así profundizar en el análisis de este problema que tan importante papel juega en el endeudamiento del Tercer Mundo.

La disparidad creciente de niveles de desarrollo, de productividad, de condiciones de vida, entre países desarrollados y en vías de desarrollo sigue presente. La diferencia de estructura económica y de funciona-

miento entre estos dos tipos de países continúa vigente y las modalidades de comercio a que da lugar la división internacional del trabajo es todavía una realidad. Sobre este trasfondo general, se presentaron importantes cambios en la economía mundial desde la postguerra, los cuales deben ser tomados en consideración para apreciar adecuadamente la situación por la que atraviesan hoy las economías del Tercer Mundo.

El menor dinamismo de las exportaciones de los países en vías de desarrollo es producto del tipo de inserción de estos países en el comercio mundial. Su propia situación de subdesarrollo ha originado una estructura económica particular y un sector exportador que sigue apoyándose fundamentalmente en la producción primaria.

A pesar de los avances de los países en vías de desarrollo en materia de industrialización y de la extraordinaria expansión del comercio mundial en las dos últimas décadas, su participación en dicho comercio decrece y sus problemas financieros tienden a agudizarse. Además, estas situaciones son el reflejo de tendencias de largo plazo que se muestran particularmente adversas a los países en desarrollo. En efecto, mientras las exportaciones de los países desarrollados crecieron al 8.6% anual entre 1948 y 1970, para el mismo periodo las exportaciones de los países en desarrollo lo hicieron al 5.3% y las de América Latina al 3.8%. Esto trajo como consecuencia la persistente caída de la participación de las exportaciones de los países en desarrollo respecto de las exportaciones mundiales. Dicha participación fue de 30% en 1948; 21% en 1960 y 17% en 1970. En América Latina la caída fue aún más pronunciada, ya que su participación que era del 11% en 1948 se redujo al 5% en 1970.

Parte del mayor crecimiento del comercio de los países desarrollados se explica por la ampliación de los flujos comerciales entre estos mismos países. El comercio entre países desarrollados, que significaba el 64% de sus exportaciones totales en 1948, pasó a representar el 77% en 1970. En contraste, el comercio entre países en vías de desarrollo que sólo expresaba el 29% de sus exportaciones totales en 1948, bajó al 19% en 1970.⁵

⁵ A este respecto América Latina, quizás como resultado de la existencia de ALALC, Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino), Mercado Común Centroamericano y CARIFTA, muestra un modesto crecimiento de su comercio intrazonal, que pasó del 9% en 1948 al 11% en 1970. Véase el artículo de Miguel S. Wioaczek "El crecimiento latinoamericano y las estrategias de comercio internacional en la posguerra", en *Política Económica en Centro y Periferia. Lecturas Núm. 16*, del FCE, México, 1976, pp. 234-274.

La situación descrita se explica en buena parte porque la expansión del comercio se da principalmente a través del intercambio de productos manufacturados. El crecimiento de las exportaciones manufactureras mundiales en las dos últimas décadas es del 10% anual. Las ventas de manufacturas al exterior de todos los países desarrollados, sobre el total de sus exportaciones creció del 64% en 1955 hasta el 76% en 1970.

Para el mismo periodo, el porcentaje de exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo respecto de sus exportaciones totales pasó del 13% al 24%. En América Latina estos porcentajes fueron del 9% y 17% para tales años.⁶ Además, en 1970 el 75% de las exportaciones de los países en desarrollo se orientaban hacia los países desarrollados. En 1970, de las exportaciones totales de los países en desarrollo, el 77% estaban constituidas por productos primarios; en América Latina este porcentaje pasó del 81% al 83% en el mismo lapso. Este proceso opera *pari-passu* con la caída de las importaciones que los países desarrollados hacen desde los países en desarrollo, respecto de sus importaciones totales. Este porcentaje cayó del 31% al 18% en el periodo 1948-1970 y América Latina pasa del 13% al 5%, muy por debajo de la cuota que poseía en la preguerra. La estructura económica de los países desarrollados conduce a una absorción de importaciones primarias incompatible con las necesidades de los países en desarrollo de acelerar sus exportaciones, en tanto éstas sigan basándose en materias primas y alimentos.

Las cifras examinadas muestran que la tendencia al desequilibrio externo y, por consiguiente, la brecha comercial de los países en desarrollo, trasciende los desequilibrios coyunturales en su comercio y son más bien el reflejo de la función que desempeñan en el esquema de la división internacional del trabajo, como proveedores de materias primas y alimentos. Estos países no han superado todavía el carácter primario de la estructura de sus exportaciones y por ello se han enfrentado a una importante baja de su participación en el comercio mundial, como

⁶ Debe señalarse que la significación de estos porcentajes está sobreestimada dado que, por la forma de registro, ciertas actividades de exportación se comportan como manufactureras (azúcar, minerales con cierto grado de refinación, etc.) en circunstancias que esencialmente son de naturaleza primaria. Además, varias de estas exportaciones son producto de la estrategia de división de mercado de las empresas transnacionales. Y por último, muchas ventas de manufacturas entre los países subdesarrollados son producto de convenios comerciales coyunturales, y de ventas de manufacturas esporádicas incapaces de consolidar una tradición de exportaciones manufactureras.

tendencia al largo plazo. Allí se encuentra una de las causas de la brecha comercial y en consecuencia, de una parte de las necesidades de endeudamiento externo de los países del Tercer Mundo.

En lo relativo a las necesidades crecientes de importación de los países en desarrollo, cabe señalar que se expandieron significativamente y a un ritmo mayor que el crecimiento de su producto interno bruto, sobre todo en los países de ingreso alto. Para los países en desarrollo no exportadores de petróleo, el valor de sus importaciones se triplicó entre 1970 y 1975. El análisis de este fenómeno se realizará en el acápite siguiente, porque el nivel y tipo de importaciones está íntimamente vinculado a las características del funcionamiento interno de las economías en desarrollo. Aquí sólo se adelanta que ese tipo de funcionamiento de las economías del Tercer Mundo explica que para alcanzar tasas de crecimiento más elevadas, únicamente puedan hacerlo al precio de un significativo aumento de sus importaciones de materias primas y de bienes de capital. En estos países es muy incipiente la industria productora de bienes de capital y varios insumos difundidos de la industria que requieren procesos tecnológicos relativamente complejos no se han desarrollado lo suficiente. Ello hace que el dinamismo de su producción no provoque mayores estímulos internos y que dicho dinamismo signifique mayores exportaciones de los países desarrollados.

Por otra parte, el fenómeno del deterioro de los términos del intercambio es un mecanismo de transferencia de recursos reales desde las economías en desarrollo hacia las economías desarrolladas y es una manifestación de la concentración en estas últimas de los frutos del progreso técnico. Entre 1951/55 y 1966/70, la relación de intercambio empeoró para América Latina en un 23%. El volumen físico de sus exportaciones en el periodo aumentó en 86%, en tanto que el poder de compra de las exportaciones $\frac{(X. Px)}{Pm}$ se elevó sólo en un 43%. Esto

$\frac{(X. Px)}{Pm}$

significa en términos de recursos reales, que la mitad del incremento del quantum físico de las exportaciones latinoamericanas se transfirió hacia las economías desarrolladas. Durante la década del 70, la relación de intercambio entre países en desarrollo y países desarrollados se hizo más compleja debido a la conjunción de una serie de fenómenos. El gran aumento de los precios de petróleo, las variaciones bruscas y coyunturales de los precios de otros productos primarios, el aumento de los precios de los bienes de capital y otros productos manufacturados

y la inflación mundial, significan un trabajo muy cuidadoso para establecer la significación real de los términos del intercambio en este muy inestable periodo.

Otros aspectos tampoco deben soslayarse. Se trata del examen de los servicios que acompañan al comercio (fletes, seguros, créditos de proveedores), y que generalmente tienden a encarecer las importaciones de los países en desarrollo. Dichas naciones carecen de un mínimo de esta infraestructura comercial externa para lograr una distribución más equitativa de los excedentes que se generan en esta actividad.

EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y EL FUNCIONAMIENTO DEPENDIENTE DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

Repercusiones económicas y financieras del capital externo en las economías en desarrollo.

Resulta bastante difícil caracterizar el funcionamiento interno de los países en desarrollo para detectar qué aspectos de él conducen a la expansión de su endeudamiento externo. La diversidad de estructura económica entre ellos, los diferentes grados de industrialización y articulación económica interna alcanzados, las distintas dimensiones geográficas y económicas y el mayor o menor control que sobre su aparato productivo y financiero alcanza el capital extranjero, entre otros factores, muestran un panorama de múltiples situaciones donde cualquier generalización resulta peligrosa y es claramente vulnerable. Pero, a pesar de la diversidad, es necesario identificar aquellos aspectos recurrentes en estas economías capaces de explicar un proceso que conduce a un creciente endeudamiento externo.

Al respecto, se sugieren las siguiente hipótesis. Por un lado, de qué manera el modelo de desarrollo vigente y el tipo de industrialización que opera, conducen a un incremento de sus importaciones tendencialmente mayor que las posibilidades estructurales de crecimiento de sus exportaciones tradicionales. Por el otro, cómo el carácter dependiente del funcionamiento de estas economías se refleja en cargas financieras crecientes, derivadas de los diversos servicios al capital extranjero (amortizaciones, intereses y otros costos financieros de los préstamos; remesas de utilidades, intereses y regalías que constituyen la contrapartida financiera de las inversiones extranjeras directas y de la venta de patentes, licencias y marcas de fábrica). Estos dos elementos combinados, jun-

to con el creciente financiamiento externo de varias de las actividades del sector público, estarían en la base de los desequilibrios que inciden en la balanza de pagos y que conducen y refuerzan la espiral de endeudamiento externo.

Aun cuando desde perspectivas diferentes, la mayor parte de los estudios más recientes sobre el funcionamiento de las economías en desarrollo reconocen el papel estratégico que en la expansión de las últimas dos décadas cumplieron las empresas transnacionales. Y esto es válido para las economías subdesarrolladas que se industrializaron, donde estas empresas controlan los sectores claves y más dinámicos y donde tendieron a aumentar y consolidar una estructura oligopólica en las principales ramas industriales. También en los países donde por su pequeña dimensión y su ingreso reducido por habitante no existen condiciones para una industrialización orientada hacia el mercado interno; estas empresas tienden a controlar el sector exportador dando lugar, en varios países, a una especie de "renacimiento del crecimiento hacia afuera" y a tener una presencia significativa en el sector comercial y financiero.

No se trata aquí de emitir juicio sobre las repercusiones e implicaciones de un mayor control de las economías del Tercer Mundo por parte del capital extranjero, sino de señalar una situación de hecho, que no es ajena a los problemas financieros de estos países y que por consiguiente constituye un elemento que no puede quedar al margen de la explicación de las causas del endeudamiento externo creciente.

Los países en desarrollo que alcanzaron un mayor grado de industrialización y que a su vez se cuentan en general entre los países con un mayor nivel de endeudamiento externo, se expandieron en torno a un patrón de desarrollo dependiente que, junto con la modificación de las relaciones financieras y tecnológicas con los países desarrollados, reveló la concurrencia de varios de los siguientes fenómenos:⁷

⁷ Sin constituir una bibliografía exhaustiva sobre el tema, se señalan algunos de los estudios empíricos sobre dependencia: Caputo Q., Pizarro, R. // *Dependencia y Relaciones Internacionales*. Costa Rica, EDUCA, 1974; Fainzylber, E., "La Empresa Internacional en la Industrialización de América Latina", en *Lecturas núm. 6*, FCE; Wionczek, M. // *Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina*. Ed. J. Mortiz, México, 1971, y *El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera*, Ed. Siglo XXI, México, 1967; Vaitos, C.V. "El poder, los conocimientos y la política de desarrollo. Relaciones entre las empresas transnacionales y los países en desarrollo". En *Trimestre Económico*, Núm. 168; Fainzylber, E. y Martínez Tarragó, T. // *Las empresas transnacionales (expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana)*, México, FCE, 1976; Graciarena, J. // *Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en*

- a) mayor presencia extranjera a través de la inversión directa o de la venta de licencias o marcas de fábrica, en los sectores dinámicos que orientan su producción industrial hacia el mercado interno;
- b) desnacionalización de parte de la industria nacional preexistente por absorción patrimonial o por una mayor y creciente captación de la expansión del mercado interno;
- c) mayor utilización del ahorro nacional para expandir las inversiones extranjeras (reinversión de utilidades, acceso a los créditos del mercado financiero doméstico, etcétera).
- d) consolidación de pautas de consumo incompatibles con el nivel de desarrollo alcanzado por los países subdesarrollados y diversificación exagerada del consumo de los grupos de ingresos altos y medios;
- e) dependencia tecnológica creciente no sólo en lo relativo a los procesos productivos, sino también en las formas de distribución;
- f) concentración económica y ampliación de los desequilibrios sectoriales y regionales;
- g) acentuación del desempleo, subempleo y marginalidad como expresión de un funcionamiento excluyente de estas economías.⁸

Es evidente que cada uno de los fenómenos señalados se presenta con una magnitud y significación diferente en cada país, pero la recurrencia de estos hechos fue demostrada en varios estudios, principalmente en América Latina, y evidencia algunas de las repercusiones más importantes que provoca la presencia creciente del capital externo en estas economías. Cabe agregar además que varias de estas tendencias intentan ser contrarrestadas por ciertas disposiciones legales para controlar al capital extranjero y por ciertos aspectos de la política económica que se adoptan en algunos países.

Esta caracterización general intenta mostrar algunas de las repercusiones económicas provocadas por la mayor gravitación extranjera sobre las decisiones económicas de los países en desarrollo; repercusiones a las

América Latina, CEPAL, abril de 1976 (mimeo); Lagos/C//Empresas Multinacionales. Aspectos Socio-Económicos, Jurídicos e Institucionales, BID, INTAL, 1968; Katz/J/M//Oligopolio, firmas nacionales y empresas multinacionales. (La industria farmacéutica argentina). Buenos Aires Siglo XXI Editores, 1974; Chudnovsky/D//Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía latinoamericana, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires 1974; Karbusch/E/Anest (Ed)//Cambios estructurales en el Perú. (1968-1975) Lima, I.D.I.S., 1976.

⁸ Véase: Paz/Pedro, "Dependencia Financiera y Desnacionalización de la Industria Inter-na" en El Trimestre Económico, Núm. 146, FCE, México, 1971; Quijano/Añibal "Redefinición de la Dependencia y Proceso de Marginalización en América Latina" en Populismo, Marginalización y Dependencia, EDUCA, Costa Rica, 2a. Edic., 1976.

que no se hace referencia comúnmente cuando se postula la necesidad de inversiones externas y de financiamiento externo para superar los problemas del subdesarrollo. Asimismo, se sostiene que este funcionamiento dependiente es el que tiene como uno de sus resultados un creciente endeudamiento externo.

Cuando la inversión extranjera se orienta preferentemente hacia el mercado interno, se generan requerimientos financieros que se traducen en presión sobre las balanzas comercial y de pagos. Ello contrasta con el modelo anterior, en el cual la inversión extranjera se vinculaba al sector exportador y su dinamismo implicaba un mayor ingreso de divisas, independientemente de la mayor o menor remesa de utilidades realizada o del nivel de insumos importados que utilizara. En el nuevo esquema, como las empresas extranjeras operan al interior de la estructura económica de los países en desarrollo, gozan de las ventajas de las actividades locales (principalmente el proteccionismo), lo cual incrementa sus ganancias que en cierta proporción se remesarán al exterior. Pero además, una buena parte de las utilidades transferidas al exterior no corresponde a los resultados de la operación de capital aportado desde fuera, sino al excedente de capital creado en los propios países en desarrollo. Las utilidades de las empresas extranjeras reinvertidas en estos países se convierten en "capital extranjero" con la misma categoría o *status* que en el caso de recursos efectivamente originados en el exterior. A estos ahorros originados en actividades domésticas se agregan otros capitales locales movilizados o canalizados por las empresas extranjeras. Esta utilización del ahorro interno en favor de empresas extranjeras se puede ilustrar a través del incremento de la participación de los fondos propios de la filial y de otros fondos locales, en la inversión total de las filiales norteamericanas en América Latina. Esa participación subió del 67% en 1957-59 al 91% en 1963-65.⁹ Esto significa que sólo el 9% de las inversiones de Estados Unidos en América Latina se financió en ese lapso con aporte en divisas desde el exterior. Así, esta modalidad de operación del capital extranjero se traduce en que las remesas de utilidades e intereses sobrepasa al aporte de divisas desde el exterior,¹⁰ y que además se tiende a controlar el ahorro local. Éste

⁹ /CEPAL/ *Estudio Económico de América Latina, 1970* cfr. /Pinto/ A/, "El Sistema Centro Periferia: 20 años después" en *Inflación: raíces estructurales*, FCE, México.

¹⁰ La diferencia entre el aporte neto de la inversión directa desde Estados Unidos y la remesa de utilidades a ese país en el periodo 1960-68 fue de (—) 6 700 millones de dólares; fuente: *Ibid.*

es un elemento que explica parte de las necesidades crecientes de divisas que presionan sobre la balanza de pagos y que en ausencia de niveles adecuados de reservas, conducen a un mayor endeudamiento.

Si se examinaran los ocho países con mayor nivel de endeudamiento público externo que explican cerca de la mitad del total de esa deuda y en donde dos países acaparan el 44% de la deuda externa de origen privado del Tercer Mundo, se verifica que en tales naciones avanzó más el proceso de industrialización según la caracterización antes descrita.

Dentro de ese proceso de industrialización, la producción y ventas de las empresas transnacionales crecen a ritmos sustancialmente mayores que las de empresas nacionales. La creciente participación extranjera en las áreas más dinámicas de la estructura productiva de estos países, conduce a necesidades crecientes de importación de insumos y de bienes de capital. En varios casos su componente importado es mayor que el de las industrias tradicionales. A ello se agrega que el capital nacional al operar crecientemente con patentes, licencias y marcas de fábrica para poder competir ante las nuevas pautas de consumo, se hace dependiente tecnológicamente y sus requerimientos de importación hacia el país poseedor de la tecnología quedan en buena parte definidos. Además, ciertos créditos "atados" se traducen en parte en importaciones adicionales (ya sean créditos al sector público o a la actividad privada). Todos estos elementos sugieren que el tipo de funcionamiento dependiente se traduce en necesidades crecientes de importación que provocan una tendencia al déficit comercial, lo que implica una disminución de reservas internacionales o un mayor endeudamiento externo.

Por otra parte, el aporte de las empresas transnacionales a las exportaciones de los países en desarrollo difiere en absoluto del aporte realizado en otras fases de su desarrollo, por cuanto sus actividades se dirigen principalmente hacia el mercado interno. La participación de las exportaciones en el total de las ventas de las filiales manufactureras subió sólo de un 4 a un 7 por ciento de 1957 a 1965. Agréguese a ello que estudios parciales muestran que las filiales de las empresas transnacionales utilizan la sobrefacturación de sus importaciones desde la casa matriz y abultados pagos por asistencia técnica.¹¹ A su vez, otros estudios, también parciales, indicarían que buena parte de las exportaciones de ma-

¹¹ Véase por ejemplo, Vaitsoy, G.V. "El poder, los conocimientos y la política de desarrollo. ... Relaciones entre las empresas Transnacionales y los países en desarrollo". En El Trimestre Económico núm. 168. FCE, México.

nufacturas de las empresas transnacionales que operan en América Latina están subvaluadas.¹²

La sobrefacturación de importaciones y la subfacturación de exportaciones se traducen en un mecanismo de ocultar ganancias, de remesar utilidades por canales no convencionales y, por último, es un elemento adicional de presión sobre el déficit comercial que puede conducir al mayor endeudamiento.

Con lo brevemente reseñado hasta el momento, se intentó mostrar qué elementos de la presencia creciente del capital extranjero en los países en desarrollo, cuando se orienta a satisfacer el mercado interno, provocan requerimientos ampliados de importaciones para sostener sus niveles crecientes de actividad económica y requerimientos de divisas para atender los servicios del capital externo, con lo cual se agravan los déficit comerciales y de pagos, aspectos que forman parte de la explicación del aumento del endeudamiento externo.

EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAÍSES DEL TERCER MUNDO

Una buena parte del endeudamiento externo se origina en el sector público de los países en desarrollo. Son varias y complejas las causas del porqué el sector público tiende a depender cada vez más del financiamiento externo para sus inversiones y para ampliar algunos de sus programas sociales. La explicación no se agota en la incapacidad de controlar gastos o de incrementar las fuentes de ingresos fiscales, o en la tendencia de los políticos de transferir al futuro los costos de las acciones presentes. El problema consiste en explicar porqué el sector público tiene este comportamiento y cómo ciertos parámetros del funcionamiento de las economías de estos países delimitan estructuralmente las posibilidades de acción del Estado.

El análisis de la presión al sector público hacia un mayor endeudamiento externo, se hará con base en la convergencia de tres elementos: la dispersión de las fuentes demandantes de financiamiento externo de

¹² Véase *Wronczek, Miguel S.* "El crecimiento latinoamericano y las estrategias de comercio internacional en la posguerra" // *Lecturas*, núm. 16, p.p. 1976; donde se hace referencia a una encuesta de más de 100 empresas manufactureras extranjeras en América Latina, y se muestra que sus exportaciones a otros países latinoamericanos y al resto del mundo se facturan con una rebaja del 50% en promedio, en comparación con los precios logrados por otras empresas latinoamericanas que exportan al mercado abierto.

los países en vías de desarrollo, los requerimientos sobre el Estado del modelo de industrialización, y el apego a formas convencionales de financiamiento junto a la inflexibilidad de la estructura tributaria. La significación y presencia de cada uno de estos elementos será diferente en los distintos países en desarrollo, dada la ya señalada diversidad de estructura y de funcionamiento entre ellos.

Respecto de la dispersión de las demandas por financiamiento externo se cree oportuno examinar por separado los requerimientos del gobierno, de las empresas públicas y del sector privado nacional. En general, los gobiernos de los países en desarrollo recurren al financiamiento externo para ampliar o sostener ciertos programas de los sectores sociales (educación, salud, vivienda, empleo) o para expandir o apoyar sus inversiones de infraestructura. Las empresas públicas recurren al crédito externo para sostener buena parte de sus inversiones y en muchos casos para enjugar sus déficit corrientes. El sector privado nacional tiende a usar el financiamiento externo para hacer frente a sus compromisos en divisas de sus inversiones y/o importación de insumos. Muchos de estos requerimientos de financiamiento externo pueden apoyarse en poderosas razones que justifican su existencia desde una microvisión; pero considerando que desde una perspectiva global los países en desarrollo tienden a una severa restricción en sus ingresos de divisas, en sus niveles de activos de reservas y en sus compromisos financieros externos, se puede concluir que varias de estas demandas por créditos externos no se justifican plenamente y que se torna necesario buscar nuevas modalidades de financiamiento interno para minimizar el uso del endeudamiento externo.

Financiamiento externo de programas para los sectores sociales

Respecto a los programas de gobierno para los sectores sociales que en parte se apoyan en financiamiento externo, cabrían dos consideraciones. En primer lugar, que varios de los préstamos con este destino son bilaterales o multilaterales oficiales, los cuales vienen acompañados con los criterios que interesan al país acreedor o a los países que tienen mayor gravitación en los organismos multilaterales. De esta manera se genera una incidencia del país acreedor en parte de la política social del país deudor. En segundo lugar, que la necesidad o no del apoyo externo a estos programas depende del grado de desarrollo alcanzado por estos países y de la naturaleza del programa que se intenta impulsar.

En buena parte de los casos no se justifica crear compromisos en divisas para programas que pueden financiarse "genuinamente" con recursos locales. Para el caso de la educación, el financiamiento externo debiera orientarse al apoyo de ciertos programas de especialización técnico-científica de niveles superiores, a becas de perfeccionamiento, a investigaciones de elevado nivel de complejidad que requieran instrumental importado, a programas combinados de cooperación científica y técnica, a la compra de insumos de tecnología educativa, etcétera. No hay razones de peso que justifiquen basar programas de educación primaria, secundaria y aún universitaria en financiamiento externo. En los casos de planes o programas de vivienda no existen argumentos para defender que éstos deban financiarse con créditos del exterior. En lo relativo al sector salud la situación es la misma desde el punto de vista económico y financiero, a lo cual se agrega que los programas que se impulsaron a través del financiamiento externo fueron por ejemplo los de control de la natalidad y los de investigaciones médicas de un alto nivel de especialización, lo que en muchos casos deja desprovisto de investigación y atención los programas que atienden a las patologías que más alta frecuencia tienen en los países en vías de desarrollo.¹⁸ Este análisis contrasta con los criterios que a menudo prevalecen en las políticas que adoptan varios de los países en desarrollo y con la visión de los organismos bilaterales o multilaterales de crédito que financian estas actividades.

El análisis precedente debe relativizarse en los casos de los países en desarrollo de ingresos bajos, donde varios de los programas sociales, si se financian con créditos concesionales, pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores de más bajos ingresos. Lo mismo podría señalarse en los casos de las regiones más atrasadas de los países en desarrollo de ingresos medios. Por lo demás, no son estos rubros los más importantes en el endeudamiento externo, aunque tampoco carecen de significación.

Financiamiento externo de las inversiones de infraestructura

En lo que respecta a las demandas de financiamiento externo por obras de infraestructura, se verifica que éstas crecen de manera significativa

¹⁸ En este análisis se dejan de lado las implicaciones políticas o los aspectos de dependencia cultural que puede acarrear el financiamiento externo de los programas de los sectores sociales; sólo se señala la inconveniencia de asumir compromisos en divisas derivados de actividades que puedan financiarse con fuentes internas.

y que dicho crecimiento está en función de las necesidades de expansión ante una infraestructura deformada que se originó para servir a los sectores exportadores de los países en desarrollo. A medida que avanza el proceso de industrialización en varios de los países del Tercer Mundo y en tanto el resto de los países de más bajo ingreso tiendan a modernizar, al menos en parte, su estructura económica, los requerimientos de modificación, ampliación y adecuación de la infraestructura aumentan de manera sensible. Buena parte de este esfuerzo recae sobre el sector público, aun cuando las economías externas que genera este esfuerzo benefician principalmente al sector privado y en varios países especialmente a las empresas transnacionales que, como ya se indicara, son los protagonistas centrales del dinamismo industrial. En consecuencia, las necesidades de grandes inversiones en infraestructura son una necesidad objetiva del desarrollo y expansión industrial de los países en desarrollo. El problema consiste en explicar porqué estas inversiones tienden a ser asumidas totalmente por el Estado y cada vez más a ser financiadas con crédito externo.

También con respecto al financiamiento externo de la infraestructura, cabe señalar que los criterios que deben regir para recurrir a dicha fuente serán diferentes según el grado de desarrollo del país y la naturaleza de la inversión en infraestructura realizada.

En los países en desarrollo de ingreso alto y en varios de ingreso medio, donde ya el Estado tiene una mayor capacidad operativa y una larga experiencia en materia de administrar la puesta en marcha de obras de infraestructura, no se justifica, salvo casos especiales, que se recurra a créditos externos para tales inversiones. Es totalmente impensable que los países desarrollados que se endeudan contraigan créditos en divisas para financiar sus programas hacia los sectores sociales y sus inversiones de infraestructura. En las situaciones en las cuales recurren a créditos externos, éstos se destinan a enjugar déficit en las balanzas comercial y de pagos o para reconstruir sus reservas internacionales. Los países socialistas usan el endeudamiento externo para transferir recursos reales (vía comercio) desde otras economías hacia la propia. Aún en ciertos países en desarrollo hace ya tiempo que no se recurre a financiamiento externo para ampliar los programas sociales y para realizar buena parte de sus obras de infraestructura. No es lo mismo apoyarse en financiamiento externo para la expansión ferrocarrilera y de la infraestructura portuaria en fases anteriores de su desarrollo, que recurrir a créditos externos para finan-

ciar caminos, puentes, infraestructura urbana, ampliación de redes eléctricas, etcétera; cuando ya se cuenta con un cierto grado de desarrollo industrial y con un mayor margen de capacidad operativa en el aparato del Estado.

En estas condiciones, sólo una concepción dependiente de la política de desarrollo o de la política de inversiones, explica el que se recurra crecientemente a créditos externos a fin de realizar inversiones que no significan incorporación del progreso técnico y uso amplio de insumos importados, y que tienen como resultado un flujo de compromisos financieros en divisas que presionarán sobre la balanza de pagos y que pueden conducir a una cadena de endeudamiento externo.

Estos planteamientos generales que buscan reducir en lo posible el uso de créditos externos, deben calificarse ante situaciones particulares. En primer lugar, existen obras de infraestructura que ante su magnitud y complejidad tecnológica requieren un esfuerzo financiero y tecnológico de tal carácter, que se deberá recurrir a financiamiento externo. Como ejemplos se pueden señalar proyectos que vinculan dos países a través de obras que unan los márgenes de un gran río, o la construcción de un largo oleoducto, o la puesta en marcha de una gran usina hidroeléctrica con una compleja red de canales de riego, y otras. En proyectos de este tipo, el largo periodo de estudios previos y de maduración de la inversión, el elevado costo de la obra, la complejidad y desafíos tecnológicos que implica, conducen a apoyarlos en la asistencia técnica y en el financiamiento externos. Estos proyectos se impulsan o porque forman parte esencial de una política de desarrollo de largo plazo o bien porque responden a la estrategia de largo plazo de las empresas transnacionales, o a ambos. En la segunda opción se debiera intentar que los costos sean compartidos por los beneficiarios más directos de estos proyectos.

Por otra parte, en los países pequeños o de bajo nivel de ingreso, tales obras e incluso proyectos de menor envergadura son poco frecuentes y su presencia puede transformar sustancialmente su estructura económica y el funcionamiento de aquéllos. En estas naciones el financiamiento externo y la asistencia técnica cobran una especial significación dada la escasa capacidad operativa de sus Estados, la casi inexistencia infraestructural, el aislamiento de vastas regiones de su territorio, etcétera. En esos casos, más caminos o una usina hidroeléctrica pueden provocar importantes cambios en sus economías y crear condiciones para un

mayor desarrollo. Pero también, dada la mayor vulnerabilidad externa de estas economías, deberá buscarse en lo posible, incorporar en forma creciente fuentes de financiamiento interno para tales obras.

El análisis realizado respecto al financiamiento externo de las inversiones de infraestructura, sugiere que existe un vínculo entre la magnitud de dichas inversiones y el avance en el proceso de industrialización o de modernización. Pero el modelo de industrialización dependiente conduce a niveles aún mayores de necesidades de infraestructura. Por ejemplo, la expansión de la industria automotriz, el aumento incesante del parque automotor en las áreas metropolitanas y el remplazo o desplazamiento del ferrocarril en el transporte de carga y de personas, provocó en varios de los países en desarrollo una demanda creciente para caminos, autopistas, carreteras, anillos de circunvalación y pasos a distintos niveles en las áreas urbanas que al poco tiempo de ponerse en operación ya resultan insuficientes: se multiplican así las demandas adicionales por estas obras. Pero además se requiere que las industrias automotrices y las que proveen insumos cuenten con energía, vías de comunicación, abastecimiento de metales y demás, elementos que en estos países tienden a ser provistos por el Estado. Es claro que estos requerimientos significan un progreso material evidente. Sólo se sugiere que el modelo de industrialización que tiende a prevalecer en varios de los países en desarrollo, presiona sobre el sector público para que éste amplíe constantemente sus inversiones de infraestructura. En condiciones de cierta inflexibilidad de la estructura tributaria, de expansión de los gastos corrientes y de disponibilidad de créditos externos, la tendencia a apoyarse en financiamiento externo para ampliar las inversiones de infraestructura deviene casi en necesidad.¹⁴

Endeudamiento externo de las empresas públicas de los países en desarrollo

Otra de las fuentes del creciente endeudamiento externo proviene de la acción de las empresas públicas. Resulta también una tarea compleja

¹⁴ A menudo, parte de este financiamiento absorbe los costos de los estudios de factibilidad y de la elaboración de los proyectos que realizan firmas consultoras extranjeras, lo cual en no pocos casos tiende a limitar la capacidad autónoma para generar proyectos en el país deudor. No ocurre así generalmente con la asistencia técnica que prestan las Naciones Unidas a los países en vías de desarrollo con sus organismos especializados.

realizar una caracterización de estas empresas en los países en desarrollo. La mayor o menor presencia que alcanzan las empresas estatales responde a muy variadas causas, entre las cuales merecen destacarse las siguientes: 1) empresas que por su magnitud y carácter estratégico sólo podían ponerse en marcha por el Estado o por el capital extranjero (energía, gran minería, siderurgia, petroquímica, servicios públicos); 2) coyunturas políticas que implicaban una concepción de política económica en la que el Estado debía participar en los sectores estratégicos de la economía como eje de una política nacional de desarrollo o por razones de "seguridad nacional", cuando los militares tienen gravitación en la vida política de ciertos países; 3) empresas de menor significación (medianas o pequeñas) que al caer en situación de quiebra podrían crear un problema de desocupación que agudizaría tensiones políticas, por lo que el Estado las tomaba a su cargo; 4) política de nacionalización de ciertas actividades que estaban en poder del capital extranjero (ferrocarriles, explotación petrolera, minerales de exportación, ciertos bancos o entidades financieras); 5) ciertas actividades en zonas o regiones muy atrasadas donde buena parte de la población gira en torno a una sola actividad, por lo que el gobierno estadual o provincial se ve precisado a mantenerlas, aunque su rentabilidad económica lo justifique por ejemplo.

Como es fácil apreciar, circunstancias tan disímiles explican una situación muy diversa respecto de la mayor o menor gravitación de las empresas públicas en las economías de los países en desarrollo, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado o del mayor o menor avance del proceso de industrialización o de modernización.

Dentro de la gran heterogeneidad que caracteriza a la acción de las empresas públicas en las economías en desarrollo se hará referencia a las empresas de mayor magnitud, que son las más directamente involucradas en el endeudamiento externo. Por lo general, estas empresas tienden a ser deficitarias. El pensamiento liberal, que ideológicamente es adversario de la presencia de estas empresas en la economía, tiende a explicar dicho déficit en términos de su ineficacia, de su burocratismo, del sobrempleo producto de la demagogia política y de la corrupción. Varios de estos elementos están presentes en la forma de operar de tales empresas, pero la conjunción de ellos no constituye un fenómeno general. A estas empresas se les fijan tarifas o precios por debajo de sus costos. En el caso de las tarifas de ciertos servicios públicos, sus bajos niveles responden a políticas redistributivas en el consumo doméstico y/o a

políticas que benefician al sector empresarial privado cuando se trata del uso industrial de estos servicios. Este último fenómeno también está presente cuando se abastece a la empresa privada a bajos precios, bienes que producen las empresas del Estado. Ya sea que se atribuya a éstas una función social o un papel de estímulo a la actividad privada, lo concreto es que las empresas públicas operan generalmente con déficit, no generan excedentes ni tampoco reciben transferencias del gobierno central para la expansión de sus actividades. En esas circunstancias, se recurre crecientemente al endeudamiento externo para ampliar sus inversiones. En varios casos se acude a consultoras extranjeras vinculadas informalmente a ciertos organismos multi o bilaterales de crédito para dicho financiamiento. Tal mecanismo tiende a encarecer el proyecto, a vincular la adquisición de maquinarias, equipos e insumos a importaciones de un cierto origen, a debilitar la capacidad interna de generar proyectos, a minimizar las necesidades de investigación científica y tecnológica, a desaprovechar la competitividad del mercado mundial, a subutilizar la producción de origen nacional, etcétera. Como a su vez esos créditos del exterior deben amortizarse y pagarse los intereses respectivos, llega un momento en que el financiamiento externo no sólo se requiere para las inversiones, sino también para hacer frente a tales obligaciones financieras. Como puede apreciarse, las condiciones económico-financieras a las que se somete a buena parte de las empresas públicas, constituyen una fuente creciente de endeudamiento externo.

El endeudamiento público originado en el sector privado

También el sector privado nacional, cuando se endeuda con el exterior con aval del Estado, genera otra fuente de endeudamiento público externo. Para los países del Tercer Mundo de mayor desarrollo industrial y dado el patrón demanda que se consolida en el mercado, el empresario privado nacional tiende cada vez más a depender tecnológicamente del exterior y por consiguiente a basar sus operaciones en bienes de capital e insumos importados. Ello conduce a requerir divisas para sus inversiones y su capital de operación, transformándose esto en una fuente de endeudamiento externo; sobre todo cuando la venta de los equipos viene acompañada con modalidades de financiamiento externo de mediano o largo plazo, condiciones financieras que no siempre se logran encontrar en el mercado nacional. En otras oportunidades, cuando dicho modelo de industrialización dependiente se presenta con in-

flación, y cuando el tipo de cambio se mueve más lentamente que la tasa de inflación, se crean estímulos para el endeudamiento externo del empresario nacional.

En varios países se presenta el caso de que ciertas entidades públicas cuya función es fomentar las inversiones privadas, se endeudan con el exterior para constituir o ampliar su capital de operación. En este caso se amplía la deuda pública externa para sostener un endeudamiento privado. En los casos de países en desarrollo de más bajo ingreso, esta presión por endeudamiento externo que se origina en el sector privado nacional es menor dada la escasa diversificación de la actividad económica. No obstante, cuando el sector importador influye marcadamente sobre las decisiones de política económica, puede crear en este tipo de países una mayor presión por endeudamiento externo para ampliar el nivel de sus operaciones. Se concluye que tanto el sector público como el privado nacional, contribuyen a demandar financiamiento externo creciente.

Se intentó mostrar la conjunción de aquellos factores que conducen a un creciente endeudamiento externo de los países en desarrollo, dado el funcionamiento dependiente de estas economías. El tipo de funcionamiento y las modalidades de la acción del sector público y privado en los países en desarrollo, conducen a una mayor sujeción a los créditos externos y a los compromisos financieros que ellos implican y refuerzan dinámicamente la mayor demanda por préstamos del exterior, generando la denominada espiral de endeudamiento público externo.

EFFECTOS GLOBALES SOBRE LA BALANZA DE PAGOS

Queda ahora examinar la presión global sobre la balanza de pagos de los diversos elementos que conducen a un creciente endeudamiento externo de los países del Tercer Mundo. En primer lugar, la tendencia al desequilibrio externo que se deriva de la naturaleza de la inserción comercial de estos países en el sistema de la división internacional del trabajo. Ello implica el intercambio de materias primas y alimentos por productos manufacturados, el deterioro de los términos del intercambio y la menor participación del Tercer Mundo en la expansión del comercio mundial. Si a ello se agrega la ausencia en estos países de una adecuada infraestructura comercial y de servicios que acompañan al intercambio internacional (flota mercante, compañías aseguradoras

del comercio externo, financiamiento de exportaciones y otros) y las prácticas de las empresas transnacionales de sobrefacturar importaciones y de subfacturar exportaciones, se aprecian los varios aspectos que influyen sobre el déficit de la balanza comercial. Éste se acelera durante las fases depresivas del ciclo económico, como en los últimos años donde el déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo subió de 9 a 11 mil millones de dólares en 1970-73, a 30 mil millones en 1974, a 38 mil millones en 1975 y a 28 mil millones en 1976.¹⁵ El déficit comercial es uno de los factores que presiona sobre la balanza de pagos y que conduce a un mayor endeudamiento externo.

A su vez, la presión que generan sobre la balanza de pagos las remesas de utilidades y los pagos de intereses y de regalías, dada la presencia creciente del capital extranjero en la producción para el mercado interno, constituye un elemento adicional de demanda de divisas que concluye en endeudamiento, puesto que la posición de reservas internacionales no es holgada. Además, las modalidades de operación del sector público, que crecientemente recurre a los créditos externos para apoyar ciertos programas sociales y de fomento, para sostener financieramente sus inversiones de infraestructura, para sustentar el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas; y que, finalmente da su aval a los créditos externos del empresario privado nacional, revelan la dispersión de las demandas por financiamiento externo y explican en buena medida la espiral del endeudamiento externo del sector público. Todos estos factores en conjunto, operando cada uno de ellos en distinto grado para los diferentes países deudores del Tercer Mundo, permiten apreciar globalmente la aguda presión sobre la balanza de pagos de estos países y por ende el creciente endeudamiento público externo. Asimismo, el conjunto de los compromisos financieros externos que genera este endeudamiento, plantea nuevas necesidades de créditos del exterior que a su vez incrementarán los compromisos financieros, conduciendo a una especie de *círculo vicioso del endeudamiento externo*. El efecto financiero total de este círculo se refleja en la participación que alcanzan los servicios totales del capital extranjero en los ingresos procedentes de la exportación. Como bien señala UNCTAD: "...Los pagos del servicio de la deuda, las remesas de utilidades y las transfe-

¹⁵ En el déficit en cuenta corriente se incluyen los pagos (netos) por utilidades e intereses del capital externo, Banco Mundial.

rencias privadas deben efectuarse, en definitiva, con los ingresos de exportación. . .”¹⁶

El proceso que se acaba de examinar tiene sus límites y los países latinoamericanos, e incluso los países acreedores, pueden verse afectados si el creciente endeudamiento sigue su marcha. Del análisis realizado se puede concluir que ambas corrientes (la de bienes y servicios y la de flujos de capital) deben mantener una cierta armonía o proporcionalidad para evitar que los países del Tercer Mundo tiendan a enfrentarse a agudos y crecientes desequilibrios en sus balanzas de pagos y en consecuencia a la espiral de endeudamiento externo. En otras palabras, no todo crédito o aumento del endeudamiento significa *per se* efectos saludables o expansivos para las economías del Tercer Mundo. Los mayores niveles de endeudamiento y de inversión extranjera directa sólo se justifican para determinados destinos muy específicos y en un contexto de aumento de los ingresos de exportación y de mejoramiento de los términos y condiciones del endeudamiento externo. Sólo así se podrá hacer frente a los compromisos financieros de la deuda, sin deprimir las necesidades de mayores importaciones de un proceso de desarrollo y sin caer en medidas de recesión como único proceso de ajuste de los desequilibrios en la balanza de pagos.

Con lo expuesto se intentó precisar las causas del creciente endeudamiento externo de los países del Tercer Mundo, proceso que tan honda preocupación provoca en los actuales momentos.

¹⁶ UNCTAD // Problemas de la deuda de los países en desarrollo, N.U. Nueva York, 1975, TD/B/545, Rev. I, p. 4.

