

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

20

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/AGOSTO DE 1983

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Luis López Cordovez
Eligio Alves	Roberto Matthews
Nessim Arditi	George Mouchabek
Oscar J. Bardeci	Michael Nelson
Daniel Blanchard	Marco Pollner
Alfredo Eric Calcagno	Alejandro Power
Ricardo Cibotti	Gert Rosenthal
Germán W. Rama	John A. Spence
	Alejandro Vera

COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael	Miembros <i>ex officio</i> :
Andrés Bianchi	Francisco Acebes
Robert Brown	Oscar J. Bardeci (CELADE)
Norberto González	Marta Boeninger
Adolfo Gurrieri	Claudionor Evangelista (CLADES)
Henry Kirsch	Jorge Israel (ILPES)
	George Mouchabek
	Jorge Reiner

Secretaria del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Lucy Gloria Jul

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.83.II.G.4

NOTAS

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

**Revista de la
C E P A L**

Santiago de Chile

Número 20

SUMARIO

Nota de la Dirección	7
Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador Don Osvaldo Hurtado a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA	9
Carta de los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA al Presidente Constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado	11
Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. <i>Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso</i>	17
La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983	49
La crisis del capitalismo y el comercio internacional. <i>Raúl Prebisch</i>	53
América Latina: crisis, cooperación y desarrollo. <i>Guillermo Maldonado, Eduardo Gana y Armando Di Filippo</i>	77
Renegociación de la deuda latinoamericana: Un análisis del poder monopólico de la banca. <i>Robert Devlin</i>	103
Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes. <i>Victor E. Tokman</i>	115
¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? <i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	131
La deuda externa y los problemas financieros de América Latina. <i>Carlos Massad</i>	153
Algunas publicaciones de la CEPAL	169

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

E/CEPAL/G.1253

Agosto de 1983

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Nota de la Dirección

Cuando el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Don Osvlado Hurtado, se dirigió, con fecha 11 de febrero de este año, a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA, solicitando la urgente preparación de un "conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación", puso de relieve tanto la seriedad de la crisis que aqueja a la región como la responsabilidad que tienen frente a ella los organismos internacionales.

Asimismo, el Presidente Hurtado invitó a todos los Jefes de Estado de los países latinoamericanos a apoyar la iniciativa y tomar parte en su formulación, convencido que "las diferencias ideológicas, políticas, económicas y territoriales que separan a nuestras naciones" no deben constituir un obstáculo. Antes bien, subrayó que la colaboración de estos gobiernos podría enriquecer sensiblemente los aportes de la CEPAL y del SELA, en busca de un Programa de Acción que permita forjar los instrumentos conceptuales requeridos para superar el actual momento pero que, al mismo tiempo, contribuya a asegurar "los objetivos permanentes de justicia, paz y libertad".

Como respuesta a tan importante iniciativa, con fecha 16 de mayo, ambos Secretarios le hicieron llegar una carta a la que acompañaba el trabajo: "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional".

Dada la trascendencia de los documentos mencionados y con el propósito de contribuir a su más amplia difusión, hemos creído útil y oportuno reproducirlos en esta entrega de la *Revista de la CEPAL*.

En el mismo orden de cosas, y con el objeto de examinar la crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina, se reunió en Bogotá, convocado por la CEPAL, entre los días 19 y 21 de mayo, y con la participación del Presidente de Colombia, Dr. Don Belisario Betancur, un grupo de alrededor de 30 personalidades representativas del quehacer económico y político de la región. Luego de un intenso intercambio de opiniones se redactó una declaración que también se presenta en este número con el título de "Conclusiones de Bogotá".

Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado

A LOS SEÑORES ENRIQUE V. IGLESIAS, SECRETARIO EJECUTIVO DE LA
CEPAL Y CARLOS ALZAMORA, SECRETARIO PERMANENTE DEL SELA

Quito, Ecuador, 11 de febrero de 1983

Estimado amigo:

Al iniciarse el año 1983, pocas dudas quedan sobre la gravedad de la crisis económica internacional. Desde la gran depresión de los años treinta el mundo no ha conocido una crisis tan profunda y prolongada. De sus perniciosos efectos casi ninguna sociedad ha logrado escapar, pues, parecidos son los problemas que sufren los países del norte desarrollado y los del sur en vías de desarrollo, los del este socialista y los de occidente. El hecho de que ella afecte a todas las sociedades, cualesquiera sea su orientación ideológica, su régimen político y su modelo económico, es la mejor demostración de que nos encontramos ante un fenómeno de carácter universal que involucra a todas las naciones.

Si bien no hay país que hoy esté libre de dificultades económicas, son los pueblos del Tercer Mundo los que más problemas sociales y políticos sufren y, entre ellos, los de América Latina y El Caribe. En efecto, en 1982, tanto el producto interno bruto como el ingreso por habitante se redujeron en términos que no habían ocurrido en los últimos cuarenta años, y la tasa media de inflación fue, y en mucho, la más alta hasta ahora registrada en la Región. Si los altos índices de crecimiento de las décadas pasadas —que hoy pueden apreciarse en toda su significación— no lograron eliminar esa herida profunda que escinde nuestras sociedades, constituida por la miseria, la injusticia y el subempleo, o el desempleo, ya puede imaginarse lo que vendrá en el futuro si se prolonga la depresión económica más allá de 1985, como se teme. Se encuentra, pues, en juego, como nunca antes, la paz social de las naciones y la estabilidad del sistema democrático; en suma, el destino de vastas comunidades humanas que, día a día, ven agravarse sus problemas sociales no resueltos y con temor advierten la posibilidad de una hecatombe.

Siempre se pensó que la insuficiencia de recursos financieros constituía el principal obstáculo para el desarrollo del Continente. Pero, si se examina retrospectivamente la década pasada y se analiza la presente coyuntura, inevitablemente se llega a la conclusión de que la sobreabundancia de créditos provistos por la banca privada internacional y su inadecuado uso, sumados a plazos cortos y a altas tasas de interés, constituyen el elemento esencial de la crisis. Cuando la deuda externa se acercaba a la asombrosa cifra de 300.000 millones de dólares y las economías latinoamericanas requerían de divisas, como nunca antes, para importar, pagar intereses y amortizar el capital, en el segundo semestre del año pasado, bruscamente se pasó de la oferta ilimitada de créditos a la escasez absoluta. A estas tendencias debe añadirse el deterioro de las exportaciones de productos básicos por la caída del crecimiento de los países industrializados, por las restricciones que han establecido por los cambios tecnológicos introducidos en los procesos productivos y por el predominio alcanzado por las transnacionales en el comercio mundial.

Las peculiaridades de la crisis económica actual y las evidentes limitaciones que han demostrado las medidas recomendadas por la ortodoxia económica, cualquiera sea la vertiente ideológica que las inspire, son antecedentes suficientes para llegar a la conclusión de que nos encontramos ante un fenómeno inédito que probablemente demande la formulación de un renovado pensamiento económico. Si a ello se suma el hecho de que las políticas que practican los países industrializados afectan por igual a todas nuestras naciones y que, además, asistimos a la redefinición del sistema económico internacional que rigió desde la posguerra, resulta imperiosa la necesidad de que Latinoamérica esté

presente en tan decisivo proceso histórico, del que dependerá la superación de la crisis y el futuro desarrollo económico y social.

Cierto que la crisis es de tal magnitud que por momentos parece desbordarnos, pero también es verdad que los pueblos de América Latina y El Caribe poseen las virtualidades indispensables para superarla. En su ya larga historia han demostrado una pertinaz voluntad para dominar una generosa pero dura geografía; energía y perseverancia para consolidar los Estados en que se han constituido; amplitud y creatividad para enriquecer su ancestral cultura; imaginación para asimilar y renovar la técnica; aptitud empresarial para llevar adelante nuevas actividades económicas; y espíritu de trabajo y sacrificio. Además, la Región posee abundancia de recursos, ha progresado en su desarrollo económico y social y han mejorado los equipos técnicos a cargo de la administración del Estado.

Las difíciles circunstancias que confrontan nuestros países, tornan indispensable la urgente formulación de una respuesta latinoamericana a la crisis, para lo cual será necesario un esfuerzo concertado que permita utilizar a plenitud todas nuestras capacidades, recursos e instituciones.

La CEPAL primero y más tarde el SELA han prestado invalores servicios a cada uno de los Estados de América Latina y El Caribe y a la Región en su conjunto. Los estudios de la primera permitieron la conformación de un pensamiento económico propio y ofrecieron soluciones concretas a muchos problemas. El segundo, precisamente fue concebido como una instancia regional para que los países miembros puedan encontrar respuestas conjuntas a sus comunes dificultades. Ahora, cuando el Continente vive una dramática coyuntura, parece indispensable que tan autorizados organismos técnicos presten una vez más su contribución.

En consecuencia, señores Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y del SELA, a nombre del Gobierno del Ecuador les solicito se sirvan preparar, en el menor tiempo posible, un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación.

Los aportes de la CEPAL y del SELA, enriquecidos con los que se dignen prestar los gobiernos de la Región, darían lugar a un programa de acción que, inscrito en el horizonte de los próximos años, permita enfrentar los graves problemas inmediatos, teniendo siempre en cuenta los objetivos permanentes de justicia, paz y libertad.

Este planteamiento y el pedido que les formulo en esta carta estoy comunicando a los Jefes de Estado de los países latinoamericanos, invitándoles a apoyarlo y a participar en su formulación, en la convicción de que no deben constituir un obstáculo las diferencias ideológicas, políticas, económicas y territoriales que separan a nuestras naciones. Creo que también será necesaria la contribución de los organismos latinoamericanos que, en los campos específicos de su competencia, puedan brindar su valiosa colaboración.

Reciban mi reconocimiento por la benevolente acogida que den a mi requerimiento y mis sentimientos de consideración y aprecio personal.

Afectuosamente

OSVALDO HURTADO
Presidente Constitucional
de la República del Ecuador

Carta de los señores
Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL
y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA

AL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
DON OSVALDO HURTADO

Quito, 16 de mayo de 1983

Excelentísimo señor Presidente,

El planteamiento conjunto que presentamos respondiendo a su solicitud, constituye un urgente llamado a la acción concertada de América Latina. En él se propone que se adopten, en el espíritu de su importante iniciativa, decisiones inmediatas que permitan a la región, mediante el desarrollo de su capacidad de respuesta y el afianzamiento de sus sistemas de cooperación, hacer frente a la seria situación por la que atraviesa.

*Crisis estructural, vulnerabilidad externa de América Latina
y nuevo enfoque del desarrollo latinoamericano*

América Latina vive probablemente su más grave crisis económica del último medio siglo. El crecimiento económico se ha detenido y el nivel de vida se ha reducido en todos los países de la región, con graves consecuencias sociales y políticas.

Esta crisis afecta a la totalidad de la vida económica. Se manifiesta en un endeudamiento sin precedentes, que equivale a tres veces el valor de las exportaciones anuales conjuntas de la región. En el creciente servicio de esa deuda, que consume ya un elevadísimo porcentaje de los ingresos por exportaciones. En la enorme caída de esos ingresos, afectados por una baja de los precios de los productos básicos, que ha llevado el valor real de muchos de ellos a niveles inferiores a los de 1930. En la abrupta disminución del ingreso neto de capitales. Todos estos factores y las políticas adoptadas para corregirlos, han obligado a una reducción sensible de importaciones vitales para mantener el ritmo de funcionamiento del aparato económico y han generado una inflación que afecta crecientemente a todos los países de la región.

La naturaleza de esta crisis, originada en los países industrializados y trasladada con todas sus consecuencias a América Latina, ha puesto de manifiesto, en todos sus alcances, su vulnerabilidad estructural, su peligrosa dependencia de factores exógenos, y la insuficiente utilización del potencial propio de la región. Y demuestra que su solución depende fundamentalmente de la adopción de decisiones que modifiquen las estrategias y políticas que han contribuido a acentuar esa vulnerabilidad y a limitar las posibilidades de que América Latina pueda ejercer su capacidad de respuesta conjunta.

Porque América Latina sufre los efectos de la crisis económica internacional, pero también —y ello es aun más dramático— su propia crisis para hacerle frente. Para superarla, América Latina debe valerse de esta doble crisis como una oportunidad y un incentivo para reconsiderar aquellas pautas y estilos de desarrollo que la han tornado tan vulnerable y dependiente, y para redefinir sus objetivos político-sociales. Para poner en marcha un programa de acción integral destinado a reforzar la cooperación y la integración regionales como pilares de su seguridad e independencia económicas. Para materializar el potencial de negociación conjunta que le permita corregir la perniciosa estructura asimétrica de sus relaciones externas.

Mientras las realidades internas y externas señalan ese camino, la realidad actual nos presenta en toda su crudeza el estancamiento o retroceso de los esquemas de integración condenados por acción u omisión a peligrosas crisis recurrentes. El debilitamiento de múltiples mecanismos de cooperación,

como las empresas multinacionales latinoamericanas, con las que no ha sido consecuente. Y el deterioro de buena parte del comercio intrarregional por efecto de reacciones individuales a los problemas de balanza de pagos.

En suma, una multiplicidad de reacciones individuales que provocan un perjuicio común por pretender hacer frente aisladamente a una crisis cuyo origen y manifestaciones son comunes a todos los países de la región y, en consecuencia, requieren una coordinación a nivel regional, porque en ese contexto las soluciones individuales ya no son viables.

Si no hay, por ello, soluciones providenciales globales a los problemas inmediatos de América Latina, su solución sí exige decisiones y acciones inmediatas, que pasan necesariamente por los caminos de las soluciones de fondo que buscan la reestructuración de su capacidad defensiva frente a las causas de la vulnerabilidad, a base de la complementación regional, y la consolidación de su poder de negociación, en función de una concertación política de esfuerzos. De ahí que nuestras propuestas trascienden la coyuntura, pero están concebidas para hacer frente a la emergencia actual.

Los tres planos de la respuesta latinoamericana

América Latina no puede continuar esperando que la solución de sus problemas provenga solamente de impulsos externos. Por esta vía la vulnerabilidad de la región ha aumentado conforme se producía una mayor apertura de las economías nacionales hacia una economía internacional transnacionalizada y en crisis. Esto facilitó su transmisión hacia la región y que ésta tuviera que soportar una parte desproporcionada del costo del proceso del ajuste en los países industrializados.

El desarrollo de América Latina será un largo proceso basado esencialmente en el esfuerzo interno de cada país y en el refuerzo de la cooperación y la integración latinoamericanas. Dependerá en larga medida de que América Latina consiga detener el drenaje de sus recursos que hoy provoca el tipo asimétrico de sus relaciones comerciales y financieras externas y de que pueda reencauzar esos recursos en beneficio de su propio desarrollo. Y de que sepa utilizar su mercado regional, que tiene ya dimensiones suficientes para desempeñar un importante papel de sustentación como elemento dinámico de la expansión del comercio y del desarrollo industrial de la región.

Por ello resulta necesario definir la futura acción latinoamericana en tres frentes y en torno a otros tantos objetivos.

En el *plano interno* es necesario superar estrategias de desarrollo fuertemente inequitativas en lo social, basadas predominantemente en la dinámica consumidora de los grupos de altos ingresos o en una excesiva dependencia externa generada en la exportación de productos primarios, en la estructura industrial o en la importación masiva de capitales. Ello exigirá ajustar las estrategias de desarrollo a través de un aprovechamiento más intenso del mercado interno y del mercado regional, que permita atender las necesidades básicas de las grandes mayorías. Sólo así se podrá reclamar al conjunto de la sociedad los sacrificios necesarios para superar la actual coyuntura y sentar las bases de un desarrollo sostenido y autónomo. Requerirá también que se genere internamente la mayor parte de los recursos necesarios para mantener los niveles de inversión que permitan transformar el aparato productivo. Esto no será posible sin una contención sustancial de los gastos no reproductivos, que por el nivel y el ritmo que han alcanzado, comprometen los mismos objetivos de seguridad que persiguen, y de los consumos que sólo están al alcance de limitados sectores sociales.

En el *plano regional*, deberá estructurarse la complementación de la producción, el comercio y los servicios sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana. Esto permitirá acrecentar el intercambio intrarregional, desviando importaciones que ahora provienen de otras áreas y que pueden ser suplidas por la región, aprovechar la capacidad ociosa existente y hacer frente a la agudización de los desequilibrios externos. En esencia, se trata de procurar una adecuada complementación a nivel regional, preservando los requisitos de eficiencia económica y equidad en beneficio de todos los países de la región. Esto implica darle a la integración y a la cooperación regionales una articulación eficiente e incorporarlas plenamente a las políticas nacionales.

Sólo así se podrán afirmar las políticas de complementación hacia adentro y de concertación frente al resto del mundo. No ya como elementos accesorios de una estrategia que se funda en otros principios, sino como bases importantes de sustentación de la orientación autónoma del desarrollo que América Latina requiere en el presente.

En el *plano internacional*, es necesario reestructurar los ejes principales de la vinculación de la región con los países industrializados y fortalecer los vínculos con otras regiones en desarrollo. De este modo, y organizando el poder conjunto de negociación de la región, será posible corregir las asimetrías estructurales y coyunturales que sufre América Latina, y ésta podrá contribuir a la reestructuración integral del sistema económico internacional.

El firme apoyo de América Latina a los grandes objetivos del diálogo internacional propuesto por los países en desarrollo en los foros internacionales es así más imperativo que nunca.

Hacia un programa de acción regional frente a la crisis

Todo programa de acción regional debe apoyarse en valores y criterios compartidos. Para poder concretarse debe contar, ineludiblemente, con el apoyo expreso y continuado de los máximos niveles políticos y con el respaldo de todas las fuerzas sociales de cada país. Debe apuntar a la satisfacción de las necesidades de cada sociedad, y basarse en criterios de armonía y justicia en la distribución de los esfuerzos y beneficios.

Esos mismos criterios deben aplicarse también en el marco regional, poniendo en práctica en América Latina lo que con toda justicia predicamos hacia afuera. En ese sentido la problemática económica de los países más pequeños o desprovistos de recursos naturales reclama la acción coordinada de toda América Latina, con el objetivo de apoyar su desarrollo y aportarles los medios necesarios para que puedan participar plenamente en el proceso de integración regional.

En esa propuesta de acción conjunta también les toca al empresariado y a las fuerzas laborales latinoamericanas desempeñar, al lado de los gobiernos y de los organismos regionales, un rol promotor y ejecutor. Este debe ser reconocido y estimulado por todos los sectores del nuevo proceso de cooperación latinoamericana e incorporado en la concepción y planificación de sus esquemas de sustentación e impulsión.

A partir de estas consideraciones hemos creído necesario, frente a los apremiantes problemas que enfrenta la región, focalizar nuestras propuestas en los problemas derivados del peso del servicio de la deuda externa y del comercio, y en la necesidad de avanzar decididamente por el camino de la cooperación y la integración regionales, sin que esto signifique restar importancia a temas tales como la seguridad alimentaria regional, o la cooperación en materia de energía, que también se consideran en el documento anexo, o aquellas otras áreas que, como el transporte marítimo, los seguros y reaseguros, o el desarrollo tecnológico, están reclamando también una acción conjunta dirigida a reforzar la seguridad económica regional.

El dilema más urgente que confronta América Latina es que requiere recursos para mantener un mínimo de crecimiento en circunstancias en que se ha cerrado la etapa del financiamiento externo en el que se sustentó dicho crecimiento en los últimos tiempos. Estos recursos no provendrán del comercio internacional mientras los países industrializados no superen su actual crisis económica. Y los organismos financieros internacionales tampoco están actualmente en condiciones de proveerlos.

Presenciamos con expectativa los signos de recuperación que apuntan en algunos países industrializados. Confiamos en que se concreten porque, en ese caso, América Latina podrá salir más rápidamente de la actual recesión. Pero aun si esto ocurriera, seguirán en pie las causas que la llevaron a sufrir tan duramente el impacto de esta crisis. Por esto es que creemos que su solución no provendrá sino de una decidida acción conjunta de la región.

América Latina ha estado contribuyendo a resolver los problemas económicos de los países industrializados a través de los precios más bajos de sus productos de exportación y de los intereses más altos que ha debido pagar por los fondos que se le han prestado. Pero, ante la gravedad de la situación económica que enfrenta, resulta comprensible que no pueda seguir haciendo ese sacrificio. Por el

contrario, hemos llegado a un punto en que resulta necesario defender ante todo la economía nacional y proteger el aparato productivo.

Acción concertada frente a la deuda

Para América Latina el principal compromiso es desarrollarse, y ello exige adecuar el servicio de la deuda externa a la capacidad de pago presente de los países deudores, y distribuir adecuadamente en el tiempo la deuda acumulada para poder mantener el nivel de las importaciones esenciales. Ello impone que las renegociaciones se lleven a cabo sobre nuevas bases, que reduzcan su costo para los países deudores, distribuyan equitativamente el peso del ajuste internacional y permitan, al menos, preservar el nivel de vida de dichos países, salvaguardando la autonomía de las decisiones nacionales.

Para lograrlo será necesaria una acción regional coordinada en diversos planos y ante diversos actores del sistema financiero internacional. Una acción dirigida a que el mundo desarrollado comprenda que el camino más seguro para que América Latina pueda atender el servicio de la deuda, es el de promover su desarrollo, y no privarla de los medios financieros que él requiere.

Consideramos esencial para contribuir a alcanzar estos objetivos el establecimiento de un mecanismo de información sobre la deuda externa latinoamericana, que deberá facilitar el intercambio entre los países de la región de informaciones sobre las condiciones en que se llevan a cabo las refinanciaciones y sobre la evolución de los mercados financieros internacionales. Y que también podrá prestar, en determinados casos, asesoramiento a los gobiernos sobre la administración y solución de problemas derivados de la deuda externa.

Resulta, pues, urgente, una concertación latinoamericana a un nivel político que permita considerar conjuntamente una solución al problema del endeudamiento externo que afecta tan severamente a la mayor parte de los países de la región. Las soluciones individuales deben apoyarse en mecanismos de carácter global, de tal forma que no se siga tratando cada caso como si se tratara de una serie de crisis financieras aisladas, sin vinculación entre sí, ni con el contexto internacional que las origina. Esa acción debe ir acompañada de otras destinadas a perfeccionar el sistema financiero internacional y a proveer recursos financieros adicionales a los países en desarrollo.

La expansión del comercio intralatinoamericano

Como segundo objetivo, resulta necesario intensificar toda la inexplorada potencialidad del comercio intralatinoamericano, con la meta de por lo menos duplicarlo en esta década, sustituyendo importaciones extrarregionales, particularmente de alimentos, energía y bienes de capital, por aquello que pueda proveer la propia región. Para ello se requiere la adopción de un acuerdo que garantice que no habrán de continuar deteriorándose las condiciones de acceso para los productos de la región en ninguno de los mercados latinoamericanos; que se adopte una preferencia comercial regional que alcance a todos los países latinoamericanos; y que se intensifiquen los acuerdos bilaterales de alcance parcial y compensados, especialmente a través de las compras estatales, pero salvaguardándose la naturaleza multilateral del comercio regional.

Para que esto sea posible, será necesario reforzar y ampliar los mecanismos regionales de financiamiento del comercio y de compensación de saldos. Son éstas no sólo soluciones viables frente al problema coyuntural de escasez de recursos externos que sufre la región sino, también, puntos de partida de un proceso acelerado de integración regional que permita el pleno aprovechamiento y expansión de la capacidad de producción instalada y el desarrollo de nuestros recursos. Esto permitirá, además, aplicar criterios selectivos en aquellos casos en que se impongan restricciones discriminatorias contra las exportaciones latinoamericanas, y crear la capacidad de respuesta suficiente para poder evitar que puedan volver a afectar a ningún país latinoamericano medidas económicas coercitivas adoptadas por terceros países.

Frente a la crisis y a la concertación de los países industrializados, la dispersión latinoamericana resulta ineficaz para defender nuestros intereses. América Latina debe organizarse económicamente como una unidad. Así podremos prepararnos para enfrentar el futuro con una estructura de complementación preferencial, eficaz y dinámica, que nos libere del riesgo de depender del impacto de las políticas seguidas por otros países y que responda a los intereses de la comunidad latinoamericana.

La instrumentación del programa de acción

La instrumentación de estas propuestas impone la urgencia de un gran diálogo latinoamericano de entendimiento y concertación que requiere fórmulas aún inéditas. En este sentido consideramos que la convocatoria de una conferencia económica latinoamericana podría ser un procedimiento adecuado. En el marco de esta conferencia podrían considerarse las propuestas que están presentes en el documento que acompaña esta carta, y aquellas otras que resulten de la iniciativa presentada por Vuestra Excelencia a los Presidentes de América Latina.

Una conferencia de este tipo debería concentrar sus esfuerzos en las áreas del financiamiento del desarrollo y del comercio intrarregional y dar un renovado impulso a la integración y la cooperación latinoamericanas. Un amplio apoyo político a sus decisiones contribuiría decisivamente a la puesta en marcha de los mecanismos que fueran necesarios para asegurar su pronta instrumentación.

Al mismo tiempo, esta conferencia podría no sólo reforzar o integrar los mecanismos existentes, sino establecer las bases de futuros mecanismos latinoamericanos de apoyo a las balanzas de pago, el financiamiento de las exportaciones y el mayor valor de los productos básicos que la región exporta. Puede parecer utópico presentar en estos momentos, en que los países latinoamericanos enfrentan serios problemas financieros, la creación de nuevos mecanismos que requieran importantes recursos. Sin embargo, la experiencia nos señala que es precisamente ahora, cuando la necesidad de dichos mecanismos se presenta en toda su evidencia, que hay que asumir el compromiso de crearlos y de destinarles, desde el momento en que sea posible, los medios necesarios para ponerlos en marcha.

Los desafíos que enfrentaremos al comienzo del próximo siglo se están generando en el presente. Las dos últimas décadas del presente parecen llamadas a marcar el fin de una era y el comienzo de otra nueva. Para afrontarla, resulta indispensable diseñar y aprobar desde ahora las bases fundamentales de la estructura que requiere América Latina. De lo contrario, los efectos de un creciente impacto externo limitarán las posibilidades de decidir nuestro propio destino en el terreno económico, e incluso en el político y estratégico.

A este reto debe acudir América Latina con espíritu unitario, con la misma solidaridad con que en el pasado realizó sus grandes empresas y con la conciencia del interés común que entonces inspiró. Más aún, dichos desafíos no se agotan en el plano de la cooperación económica. Tarde o temprano requerirán extender y consolidar el diálogo latinoamericano en el terreno político para contribuir a que América Latina sea una zona de paz y de cooperación en toda su extensión, entre todos los países. Sólo así podrá surgir una auténtica Comunidad Latinoamericana.

Llevar a cabo esta empresa requiere una gran voluntad política. Creemos que ella está presente y que sólo faltaba convocarla para darle forma. Su iniciativa Señor Presidente, al poner de relieve la gravedad de los problemas por los que atraviesa la región e invitar a la acción concertada, reafirma una vez más, que nuestros dirigentes políticos están conscientes del momento que les toca vivir y están dispuestos a encauzar las soluciones de los graves problemas actuales por vía de la unidad latinoamericana. Y ello debe ser así. Por encima de los problemas coyunturales que hoy pueden dividirnos, el momento requiere recobrar la visión de lo colectivo que tanto inspiró a nuestros Libertadores, quienes no concibieron su misión en función tan sólo de una emancipación nacional, sino al servicio de la región toda.

Asumir el momento en toda su plenitud es lograr en la acción conjunta la fuerza que propugnara el Libertador Simón Bolívar, y el mejor homenaje que le podemos rendir en el bicentenario de su nacimiento, que estamos a punto de conmemorar.

Al reiterar a Vuestra Excelencia nuestro profundo reconocimiento por la enaltecida muestra de confianza que su encargo reviste para nosotros y para nuestras instituciones, y a la que hemos procurado corresponder con toda la intensidad de nuestra identidad latinoamericanista y nuestra fe inquebrantable en el destino de la región, nos valemos de esta oportunidad para reiterarle nuestra más alta y distinguida consideración.



Enrique V. Iglesias
Secretario Ejecutivo de la Comisión
Económica para América Latina (CEPAL)



Carlos Alzamora
Secretario Permanente del Sistema
Económico Latinoamericano (SELA)

Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional

*Carlos Alzamora T.
y Enrique V. Iglesias*

I

Introducción

El 11 de febrero de 1983, el señor Presidente del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado, nos hizo llegar una carta en la cual, luego de destacar la gravedad de la actual situación económica internacional, señala que "desde la gran depresión de los años treinta el mundo no ha conocido una crisis tan profunda y prolongada".

En su misiva el Presidente Hurtado plantea, además, dos juicios de gran significación. El primero de ellos es que la magnitud y la intensidad de la crisis que hoy enfrenta la América Latina hacen que en la región se encuentren en juego "...como nunca antes, la paz social de las naciones y la estabilidad del sistema democrático; en suma, el destino de vastas comunidades humanas que, día a día, ven agravarse sus problemas sociales no resueltos y con temor advierten la posibilidad de una hecatombe". El segundo expresa que, no obstante la magnitud de estas dificultades, "los pueblos de América Latina y el Caribe poseen las virtualidades indispensables para superarlas".

Es a partir de esta clara percepción de la realidad mundial y regional que el señor Presidente Hurtado nos solicitó en nombre del Gobierno del Ecuador "...preparar, en el menor tiempo posible, un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación".

En el interés de cumplir con tan calificada solicitud, hemos preparado el presente documento, que refleja nuestras propias opiniones nutridas con las contribuciones de las Secretarías

de la CEPAL y del SELA. Hemos contado asimismo con la colaboración muy apreciada de los directivos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), y de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), quienes nos hicieron llegar valiosas opiniones y sugerencias que mucho agradecemos.

Nuestro documento se sustenta en una idea claramente expresada en la carta del señor Presidente y que compartimos plenamente: la crisis económica por la que atraviesa la región es la más aguda de toda la postguerra, abarca en distinta forma a todos los países latinoamericanos con un grado de universalidad desconocido hasta ahora y, por sus características, es cualitativamente distinta de cualquiera otra experiencia reciente.

En estas circunstancias, América Latina requiere, más que nunca, hacer un profundo análisis autocrítico del modelo de desarrollo basado en una industrialización altamente dependiente del exterior y de los consumos de los estratos medios y altos de sus sociedades, en el mantenimiento de una elevada participación de los productos básicos en sus exportaciones y, en años recientes, en la dependencia cada vez más estrecha de la captación masiva y creciente de recursos externos.

Por ello, la urgencia de atender angustiosos problemas de corto plazo no debiera apartarnos del propósito de trabajar en la elaboración de enfoques renovados que, junto con permitir enfrentar la crisis y preservar los avances económicos y sociales logrados en el pasado, ayuden a establecer las bases para un nuevo tipo de expansión económica, más sólida, más dinámica, me-

nos vulnerable y más equitativa que la registrada hasta ahora.

Por otra parte, la naturaleza misma de la crisis ha determinado que desborde su ámbito estrictamente económico, como también lo sugiere la carta del Presidente Hurtado. Como consecuencia, cualquier solución para los actuales desafíos sólo será viable en la medida en que logre establecer fórmulas aceptables para la distribución de la carga del ajuste, tanto entre los distintos grupos sociales dentro de los países, como entre las diferentes naciones. Esa tarea es, en última instancia, una gran responsabilidad de los organismos políticos, los que se ven enfrentados a complejos dilemas.

Es sabido, además, que a pesar de los comunes denominadores de la región, existen diferencias entre sus países y entre las situaciones que cada uno de ellos enfrenta ante la crisis. Por otro lado, no obstante los síntomas de recuperación que desde comienzos de año ha empezado a mostrar la economía de los Estados Unidos, no se dispone todavía de una perspectiva clara sobre la evolución futura del conjunto de las naciones industrializadas y menos aún sobre las consecuencias de los cambios significativos que están teniendo lugar en sus estructuras productivas.

Todos estos factores hacen, sin duda, difícil dar respuestas generales y definitivas acerca de cómo enfrentar los variados y complejos problemas que la coyuntura actual plantea a la región. Pero ellos representan también para nosotros una renovación de los desafíos latinoamericanos que marcaron el nacimiento de nuestras instituciones.

A la luz de estas consideraciones, hemos preparado un informe que se propone: i) describir la naturaleza y el alcance de la crisis económica de América Latina; ii) cuestionar el actual proceso de ajuste que, como consecuencia de la insuficiencia e inadecuación de la cooperación internacional a las exigencias de la coyuntura, crea condiciones externas a los países latinoamericanos que acentúan los costos económicos y sociales en que éstos deben incurrir para superar

la crisis; y iii) identificar algunas orientaciones y propuestas prioritarias con el fin de estimular la acción conjunta de América Latina encaminada a superar la crisis, particularmente referida a los planos internacional y regional.

Cabe señalar, empero, que los lineamientos para la acción sugeridos en el presente documento responden a un criterio deliberadamente selectivo, procurando evitar la consideración detallada de numerosas medidas, de muy distinta importancia y naturaleza. Además, al presentar esas directrices, la sustentación analítica ha sido por lo general reducida considerablemente con el propósito de mantener dentro de límites razonables la extensión del texto. Por estas razones, hemos concentrado nuestro esfuerzo en sugerir algunas bases genéricas sobre las cuales podría, a nuestro juicio, delinearse un programa de acción cuyo objetivo sería materializar en toda su plenitud las oportunidades que América Latina tiene para sobreponerse a las repercusiones de la crisis internacional, tal como nos lo solicita el Presidente Hurtado.

Nuestras reflexiones están inspiradas, asimismo, en la convicción de que es necesario hacer frente a la crisis mediante una réplica de carácter regional, que permita superar los riesgos de un inmovilismo pesimista motivado por la existencia de largas listas de reivindicaciones que parecen escasamente compatibles con los desafíos y posibilidades que plantea la situación actual. Por el contrario, es considerable la medida en que se podría incrementar el poder de negociación de los países latinoamericanos a través de una posición concertada sobre la base de un programa de acción selectivo, con prioridades claras, y firmemente apoyado en la cooperación regional.

En definitiva, estimamos que América Latina podrá aprovechar y movilizar su capacidad de respuesta ante los efectos negativos de la crisis internacional y que, de esa manera, será viable avanzar hacia el establecimiento de un nuevo orden económico y social latinoamericano, más dinámico, equitativo y estable, a la vez que más solidario.

II

Naturaleza y alcance de la crisis económica de América Latina

A. LA CRISIS INTERNACIONAL

La década de 1980 se ha iniciado con una recesión económica que es la más intensa y prolongada que ha sufrido la economía mundial en todo el periodo de la postguerra. Los efectos negativos asociados a la fase descendente del ciclo económico se han visto agravados por las políticas de ajuste aplicadas, por la agudización de algunas deficiencias estructurales de las economías centrales y por ciertos desequilibrios no resueltos en las relaciones económicas internacionales.

Además de excepcionalmente intensa, la crisis actual ha sido muy generalizada. En efecto, debido, en esencia, a la impresionante internacionalización de las economías en los últimos decenios, sólo pocos países han escapado a sus efectos y ella ha comprometido, aunque en diversos grados, la marcha de los países desarrollados y de los países en desarrollo, de las economías socialistas y las capitalistas, de los países exportadores e importadores de petróleo, y de las economías grandes, medianas y pequeñas.

En las economías industrializadas, la crisis se ha manifestado en la declinación de la producción, en una baja aguda de la inversión —que debilitará su ritmo de crecimiento futuro—, en un aumento excepcional de la desocupación, y en procesos inflacionarios desusadamente intensos y persistentes.

Con todo, el rasgo más distintivo de la crisis ha sido el nivel excepcionalmente alto alcanzado por las tasas reales de interés. Como resultado de la alta prioridad que los países industrializados otorgaron en años recientes a la reducción de la inflación, de la considerable magnitud de los déficit fiscales y, sobre todo, del enorme énfasis que en dicha tarea se dio en algunos de ellos al control de la oferta monetaria, las tasas de interés subieron marcadamente en los principales centros financieros internacionales a partir de 1978 y, en términos reales, alcanzaron durante el bienio 1981-1982 niveles comparables sólo a los regis-

trados durante la Gran Depresión. Es cierto que desde mediados del año pasado las tasas nominales han disminuido, pero como a su descenso ha acompañado una baja considerable de la inflación en la mayoría de las economías industrializadas, ellas duplican o triplican aun en términos reales los niveles que prevalecieron durante la postguerra.

La persistencia de tasas de interés real desusadamente altas se ha convertido así en un problema clave de la coyuntura económica internacional. Así, problemas como la caída de las inversiones productivas —que en los últimos años han sido incapaces de competir con las financieras— son atribuibles en buena medida a los niveles de las tasas de interés. En el plano internacional, las elevadas tasas de interés y, sobre todo, sus bruscas variaciones, han constituido una de las causas principales de los movimientos erráticos de capitales y, a través de éstos, de las fluctuaciones igualmente marcadas de los tipos de cambio. El nivel excepcionalmente alto de las tasas reales de interés ha contribuido, asimismo, a reducir fuertemente la demanda de inventarios, entre ellos los de productos básicos, lo que, a su vez, explica en gran parte el deterioro de los términos de intercambio de las economías en desarrollo.

Como ya se señaló, a partir de los comienzos de este año se han registrado algunas señales de recuperación económica en algunas economías industrializadas, especialmente en la de los Estados Unidos. Asimismo, los avances logrados en varios países centrales en la lucha contra la inflación han permitido cierto aflojamiento de las medidas de contención monetaria, lo que ha estimulado la demanda global y, en particular, las compras de ciertos bienes de consumo duraderos, que tienen considerable importancia en la dinámica del ciclo económico de aquellos países.

En ciertos círculos, estos indicadores han dado lugar a opiniones relativamente optimistas

sobre la posibilidad de que la recuperación de las economías industrializadas se consolide y extienda, y que sus probables efectos benéficos se difundan principalmente a través del comercio internacional y de la baja en las tasas de interés, a las economías de la periferia.

Sin embargo, estas posiciones están lejos de ser unánimemente compartidas y en ciertos medios persisten las opiniones escépticas sobre las perspectivas de una reactivación general, intensa y duradera de las economías industrializadas. Dichos medios señalan que, en general, las políticas macroeconómicas siguen siendo altamente restrictivas en los países centrales y subrayan, asimismo, que como consecuencia, sobre todo, de las elevadas tasas de interés aún prevalecientes en los Estados Unidos, los déficit externos de varios países industrializados continúan siendo muy amplios. Es evidente, por otra parte, que la recuperación de los niveles de inversión se ha visto demorada en dichos países por el efecto conjunto de los altos intereses, el exceso bastante generalizado de capacidad ociosa en la industria y, especialmente, la incertidumbre imperante so-

bre la evolución futura de la actividad económica.

Otro factor limitativo es la persistencia de los conflictos entre las políticas comerciales de ciertos países centrales, los que podrían adquirir incluso mayor intensidad en los próximos años, si no se produjese una realineación en el valor de sus monedas.

Sin embargo, los dos elementos que causan mayor preocupación y que amenazan más directamente la pronta recuperación de los países centrales son, por una parte, la continuada y simultánea aplicación de políticas recesivas en la mayoría de ellos y, por otra, su falta de disposición para empezar a aplicar, al mismo tiempo y de manera coherente, políticas encaminadas a generar una reactivación coordinada de sus economías. Tal posición resulta particularmente grave en el caso de aquellos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que han controlado en mayor medida sus tasas de inflación y que han logrado, asimismo, reducir la magnitud de sus déficit externos.

B. LA TRANSMISION DE LA CRISIS INTERNACIONAL HACIA AMERICA LATINA

La naturaleza de las relaciones económicas internacionales ha hecho que la negativa evolución reciente de las economías centrales haya incidido de manera severa en el comportamiento de los países en desarrollo y, en particular, en la evolución de los de América Latina, que en los últimos años se integraron en forma intensa en la economía mundial a través de un variado conjunto de mecanismos de relacionamiento comercial, financiero y tecnológico.

De hecho, la crisis de la economía mundial se extendió sobre la región a través de tres canales principales.

El primero de ellos fue el comercio internacional. Al igual que durante otras recesiones, el estancamiento de la actividad económica de los países industrializados tuvo efectos desfavorables en su demanda de importaciones y, por ende, en el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, en esta ocasión, dichas consecuencias adversas se vieron reforzadas por el resurgimiento de prácticas proteccionistas en la po-

lítica comercial de muchas economías centrales, las cuales fueron haciéndose más frecuentes y severas a medida que se incrementaba el desempleo y se prolongaba la recesión. En estas circunstancias, el volumen del comercio internacional, cuya acelerada expansión había tenido un papel fundamental en el crecimiento económico mundial durante la postguerra, aumentó apenas en 1980, se estancó casi por completo en 1981 y se redujo 2% en 1982.

Como era previsible, esta progresiva pérdida de dinamismo del comercio mundial afectó fuertemente tanto al volumen como a los precios de las exportaciones de América Latina. En efecto, al prolongarse por tercer año consecutivo la recesión de los países industrializados y caer en términos absolutos el volumen del comercio mundial, en 1982 cesó por completo la expansión real de las exportaciones latinoamericanas, que entre 1976 y 1981 se habían incrementado, en cambio, a un ritmo excepcionalmente alto de alrededor de 8%.

La contracción del comercio mundial condujo, asimismo, a que en 1982 se deterioraran fuertemente los términos de intercambio de América Latina. La caída fue especialmente grave en el caso de los países no exportadores de petróleo, ya que en ellos la baja de ese año se agregó a las ocurridas en los cuatro años anteriores. Con esto, el valor medio de sus términos de intercambio en el trienio 1980-1982 fue inferior incluso al registrado durante los años 1931-1933, que constituyeron el período más crítico de la Gran Depresión.

El segundo mecanismo de transmisión estuvo constituido por las altas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacionales. Estas contribuyeron a desencadenar y acentuar la crisis de América Latina a través de dos vías complementarias. Por una parte, al frenar la recuperación de las economías industrializadas, ellas tendieron a reducir en éstas la demanda de las exportaciones de América Latina. Por otra, al elevar el servicio de la deuda externa —cuyo monto había aumentado ya con gran rapidez en los años anteriores—, contribuyeron a ampliar enormemente el déficit de la cuenta corriente y obligaron a efectuar una transferencia real de recursos hacia el exterior también mucho mayor.

Al respecto es preciso recordar que, desde el punto de vista de los países deudores, el mayor o menor sacrificio real que implica el pago de los intereses de la deuda externa depende no sólo del nivel de la tasa nominal de interés sino de la relación entre ésta y la variación de los precios de los productos exportados. Dicho en otros términos, el monto de los recursos reales que el país deudor debe transferir al exterior para servir la deuda será mayor en la medida en que la tasa de interés nominal aumente y en la medida en que el precio medio de sus exportaciones disminuya.

Tal fue, precisamente, la situación que debió enfrentar América Latina en el período 1981-1982. Como ya se señaló, durante este lapso, además de alcanzar las tasas de interés niveles excepcionalmente altos en los mercados financieros internacionales, declinó fuertemente el valor unitario de las exportaciones latinoamericanas. El resultado de esta coincidencia fue dramático: la tasa real de interés que América Latina debió pagar fue de alrededor de 24%, cuadruplicando así las pagadas durante esos años por los deudores de los países centrales, las que, como ya

se indicó, fueron a su vez las más elevadas registradas durante el último medio siglo.

Por último, una tercera vía a través de la cual la recesión se difundió desde las economías centrales a América Latina fue la brusca reversión del movimiento neto de capitales, como consecuencia, principalmente, del cambio radical que experimentó en 1982 la percepción de los bancos comerciales internacionales acerca de la conveniencia de continuar ampliando fuertemente sus créditos a la región. Así, el ingreso neto de capitales que había crecido con gran rapidez entre mediados del decenio pasado y 1981, cayó espectacularmente en 1982, alcanzando un monto de poco más de 19 000 millones de dólares, esto es, una suma equivalente a menos de la mitad de la recibida el año anterior. Esta violenta contracción del ingreso neto de capitales y la expansión extraordinaria que mostraron las remesas netas de intereses y utilidades más que compensaron los efectos del vuelco producido en el balance comercial —que, luego de generar un déficit de casi 2 000 millones de dólares en 1981, produjo un superávit de 8 800 millones en 1982— y obligaron a financiar una parte considerable del desequilibrio de la cuenta corriente con reservas internacionales. Los problemas de pagos se vieron agravados aún más por la simultánea reducción del plazo medio de los préstamos externos obtenidos.

Sin embargo, la fuerza con que los problemas de la economía mundial se hicieron sentir en América Latina se debió también en parte a las políticas económicas aplicadas en muchos de sus países a partir de mediados del decenio pasado, que promovieron un crecimiento económico estrechamente dependiente de los ingresos de capitales del exterior.

En otros términos, fue la peculiar conjunción de los cambios adversos en el escenario internacional ya descritos, los persistentes problemas estructurales, y las políticas económicas excesivamente ligadas al financiamiento proveniente del exterior, la que puso término a comienzos de esta década al dinámico proceso de expansión que, en general, registraron las economías de la región entre 1950 y 1980, lapso durante el cual el producto interno bruto de América Latina se quintuplicó y la producción de la industria manufacturera más que se sextuplicó.

A partir de 1981 disminuyó fuertemente el ritmo de crecimiento de la actividad económica y en 1982 se redujo incluso en términos absolutos, fenómeno que no había ocurrido nunca en los 40 años anteriores. A esta marcada pérdida de dinamismo acompañaron una fuerte elevación de las tasas de desocupación abierta y una ampliación de distintas formas de subempleo. Al mismo tiempo, tendieron a generalizarse los procesos inflacionarios, los cuales alcanzaron una intensidad y persistencia que habría sido difícil concebir hace apenas unos pocos años. Estos cambios desfavorables en el frente interno estuvieron estrechamente vinculados con otros no menos graves ocurridos en el sector externo y cuyas manifestaciones más evidentes han sido las severas crisis de balance de pagos, las frecuentes y, en algunos casos, enormes alzas de los tipos de cambio y el drenaje de las reservas internacionales.

Sin embargo, un fenómeno que causó especial preocupación en los últimos años fue el elevado endeudamiento externo en que incurrió la región. En efecto, la permisividad financiera con que operaron los bancos privados internacionales durante la segunda mitad de la década de 1970, y el intenso y persistente esfuerzo que realizaron para colocar sus excedentes financieros en América Latina, alentaron una política de endeudamiento externo de magnitudes desconocidas en la región durante el último medio siglo. Esta política tuvo escasas excepciones entre los países de América Latina y sirvió para financiar políticas internas con propósitos muy diferentes, desde algunas que implicaron elevadas inversiones —que incluso sobreestimaron la futura expansión de los mercados internos e internacionales—, hasta otras que promovieron un crecimiento exagerado del consumo —en especial de mercaderías importadas—, o el fuerte aumento de los gastos de defensa. En años recientes, además, una proporción considerable y cada vez mayor del financiamiento externo fue utilizada para pagar el servicio de la deuda acumulada, de manera que el endeudamiento fue acompañado en la práctica por una reducción de la transferencia real de recursos hacia América Latina.

En muchas economías de la región la mengua de la actividad económica fue acompañada por crisis profundas en el aparato productivo y en la situación financiera de las empresas, que condujeron a la quiebra o cierre de numerosas unidades productivas de la industria, del agro y del comercio. Ello, a su vez, contribuyó a deteriorar la calidad de las carteras bancarias y terminó por afectar la solvencia y viabilidad de una buena parte del sistema financiero privado. En esta forma se fue conformando una situación de falencias sin precedentes en casi medio siglo, tanto por su dimensión cuantitativa como por el número y variedad de empresas afectadas.

La crisis se manifestó asimismo en el pronunciado deterioro sufrido en muchos países por la economía del Estado, cuyos ingresos se vieron afectados por la caída del comercio exterior y por el estancamiento o declinación de la actividad económica interna. Todo ello contribuyó a generar fuertes déficit en las finanzas públicas y a acelerar el ritmo de la inflación. A su vez, los intentos de controlar esta última condujeron a menudo a abruptos recortes del gasto del Estado y, en especial, de las inversiones públicas, de manera que se deprimieron aún más los niveles de actividad interna.

No obstante, en numerosos países tendieron a acelerarse al mismo tiempo los procesos inflacionarios. En particular, éstos alcanzaron una intensidad sin precedentes en aquellos países que se vieron forzados a devaluar abruptamente sus monedas, a fin de hacer frente a los profundos desequilibrios de sus balances de pagos.

Como resultado de la declinación de la actividad económica, de la simultánea aceleración de los procesos inflacionarios, y de las políticas de estabilización de corte ortodoxo aplicadas para reducir el ritmo de aumento de los precios, en muchos países se deterioraron sensiblemente las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos, los cuales se vieron afectados tanto por las bajas pronunciadas de las remuneraciones reales como por el aumento del desempleo y de la subocupación.

III

Las inequidades de los ajustes en curso y la necesidad de un enfoque alternativo

A. LA NATURALEZA DE LOS AJUSTES EN CURSO

La actual crisis internacional y la asimetría del proceso de ajuste modificaron drásticamente las condiciones del comercio y del financiamiento externos de América Latina, haciendo inevitable la introducción de cambios profundos en la política económica de los países de la región. Esto tuvo dolorosas y desiguales consecuencias económicas y sociales y, además, los resultados obtenidos no fueron proporcionales a los esfuerzos realizados.

En estas circunstancias, un desafío importante que enfrenta la política económica es cómo minimizar los costos sociales que implica el ajuste y cómo distribuir dichos costos en forma más equitativa, tanto entre los países acreedores y deudores como entre los diversos grupos sociales y agentes económicos internos.

En los últimos meses, el Fondo Monetario Internacional ha participado en el diseño de programas de ajuste que contemplan una reprogramación del endeudamiento externo y créditos de apoyo a los balances de pago. A través de ellos los gobiernos, junto con recibir recursos adicionales suministrados por esa institución, han tenido acceso a aportes de los bancos privados, destinados a aliviar la carga del servicio de la deuda externa de acuerdo con los términos de las negociaciones inducidas por el propio Fondo. En casi todos los casos los programas de ajuste convenidos establecen que estos recursos externos deben ser suplementados por excedentes en la cuenta comercial del balance de pagos que los países deben generar a través, principalmente, de la adopción de políticas cambiarias, monetarias y fiscales conducentes a ese fin.

Aun cuando debe reconocerse que en dichos programas el Fondo ha introducido un mayor grado de flexibilidad en comparación con lo que era su condicionalidad tradicional, ellos todavía se basan fundamentalmente en políticas que actúan a través de la demanda agregada y

que conllevan necesariamente un fuerte ingrediente recesivo. En efecto, es en buena medida a través de la reducción de la demanda interna que se espera generar los saldos comerciales positivos que se consideran imprescindibles para hacer frente al servicio de la deuda.

Este elemento recesivo de las políticas de ajuste aplicadas está determinado por la magnitud de los desequilibrios externos que enfrentan los países de América Latina y por las particulares condiciones de sus balances de pagos. Como ya se mencionó, el equilibrio de las cuentas externas se ha visto afectado por una conjunción de factores que escapan a la acción directa de los países y que tienden, a la vez, a reducir fuertemente el ingreso de divisas y a aumentar los pagos al exterior. Así, los ingresos provenientes de las exportaciones han disminuido por la reducción tanto de los precios como de las cantidades exportadas y ha caído violentamente la captación neta de capitales. En cambio, los egresos de divisas han tendido a incrementarse como resultado de los altos recargos por sobre las tasas de interés básicas y las comisiones de administración cobradas por los bancos en sus programas de refinanciamiento. En muchos casos esos mayores costos han anulado o neutralizado parcialmente el efecto de la disminución de las tasas nominales de interés registrada en los últimos meses.

Cabe concluir, pues, que, a pesar de los recursos adicionales aportados o movilizados por el FMI y en razón, principalmente, de la enorme magnitud de los servicios de la deuda externa, el equilibrio de las cuentas externas requerirá, en alguna medida, ajustes recesivos a través de la compresión de la actividad económica interna.

Hay, por otra parte, tres problemas que suscitan fuertes reservas con respecto a los procesos de ajuste en curso. Ellos son, en primer término, la ineficacia que han mostrado hasta ahora las políticas aplicadas para conseguir los objetivos

que se proponían lograr; en segundo lugar, los considerables costos económicos y sociales asociados a estas políticas; y, por último, la capacidad de los países para mantener durante períodos más o menos prolongados esas políticas.

En la medida en que las políticas de ajuste superen ciertos límites, pueden generarse declinaciones en la actividad económica, caídas de la inversión o, incluso, destrucciones del aparato productivo que afectarán gravemente no sólo los niveles actuales de consumo y bienestar, sino también la capacidad de recuperación futura de las economías.

Complementariamente, si la situación recesiva de la economía internacional se prolonga, o si su eventual reactivación no se hace sentir con rapidez en las economías de la región, la aplicación continuada de esas políticas recesivas podría llegar a comprometer los límites de la tolerancia social y política de nuestras sociedades, con lo cual no sólo resultaría muy difícil llevar a la práctica aquellas políticas, sino que su ejecución tendría consecuencias imprevisibles, tanto para los países latinoamericanos como para la comunidad internacional.

Lo anterior no significa, por cierto, que no valoremos los denodados esfuerzos que las administraciones financieras y los gobiernos de nuestros países vienen realizando para manejar una situación de pagos externos extremadamente difícil y para atender los compromisos externos asumidos, dentro de las limitadas posibilidades que les ofrece la actual cooperación financiera internacional. En este sentido, cabe destacar especialmente el enorme esfuerzo de ajuste realizado por los países de la región en 1982 y que, como ya se señaló, permitió reemplazar el déficit comercial registrado el año anterior por un excedente de alrededor de 8800 millones de dólares.

Tampoco implica que no apreciemos las iniciativas puestas en práctica por el Fondo Monetario Internacional para enfrentar los problemas de pagos existentes con la intervención de las autoridades financieras de los países industrializados, del Banco Internacional de Ajustes y del sistema bancario privado.

Pero lo que sí nos inquieta son las limitaciones y las inconsistencias de un apoyo internacional que no parece adecuado, ni cualitativa ni cuantitativamente, a la naturaleza del desequilibrio fundamental y generalizado en que se en-

cuentran sumidos los países de la región, el cual, como ya se señaló, no admite comparación con ninguno registrado durante la postguerra.

Tenemos, asimismo, reservas respecto de la viabilidad de un ajuste basado en políticas de contracción que deben ser emprendidas por todos los países a la vez y que están orientadas a aumentar colectivamente las exportaciones y a reducir conjuntamente las importaciones. Es de toda evidencia que a menos que exista un conjunto de países que acepte tener un déficit en sus balances comerciales, no será posible que un grupo numeroso de otros países genere un superávit. En consecuencia, los intentos de éstos para expandir sus exportaciones y comprimir sus importaciones terminarán agravando en ellos la recesión.

Es, asimismo, evidente que la posibilidad de resolver a mediano plazo los problemas financieros que plantea el endeudamiento externo acumulado depende estrechamente de las posibilidades de expandir las exportaciones de la región, y éstas, a su vez, están condicionadas por la evolución del comercio mundial. En última instancia, la superación de los agudos problemas financieros del presente requiere, indispensablemente, la recuperación de los precios y de los volúmenes de las exportaciones de América Latina. Por eso inquieta profundamente, que al mismo tiempo que nuestros países incurren en los enormes costos que implican las políticas encaminadas a equilibrar el balance de pagos y a cumplir con los compromisos financieros externos, continúen fortaleciéndose las políticas proteccionistas en los países acreedores.

En nuestra opinión, esta falta de atención en los programas de ajuste a la estrecha vinculación que existe entre los planos comercial y financiero constituye, sin duda, una de sus grandes limitaciones.

Por otra parte, consideramos también evidente que los recursos adicionales de refinanciamiento movilizados por las políticas de ajuste deberían ser acompañados con fondos externos a largo plazo para el apoyo de los programas internos de inversión y desarrollo. Lamentablemente, en las actuales circunstancias, no solamente han disminuido en forma violenta los recursos financieros privados, sino que tampoco se han fortalecido los organismos internacionales de financiamiento público. Por el contrario, resulta cada vez

más difícil obtener préstamos de aquellos organismos y, paralelamente, prevalecen en ellos tendencias hacia la graduación, que, por definición, restringen las posibilidades de la región de tener acceso al crédito internacional público.

En síntesis, en los organismos financieros internacionales y en los gobiernos de los países acreedores predomina la opinión de que es posible administrar la presente crisis de balance de pagos a través de los mecanismos de apoyo tradicionales reforzados con las políticas recientes del FMI y su asociación con la banca privada. Esta posición supone, explícita o implícitamente, que se producirá una recuperación pronta, fuerte y duradera de la economía internacional.

Esta posición se ve controvertida, empero, por opiniones diferentes dentro de los propios países centrales, que denotan preocupación por la intensidad y la duración del ajuste que se está exigiendo a los países en desarrollo, por sus efectos sociales y políticos, y por las consecuencias desastrosas que una situación de falencia o de pánico podría tener para la banca internacional, y, aun, para la economía mundial. A partir de estas preocupaciones, se aboga por soluciones globales de otro tipo, en que la superación de la crisis de pagos de los países en desarrollo pase a ser una parte imprescindible de las políticas de reactivación económica de los centros.

A efectos de cumplir con sus compromisos externos, los países de la región han puesto en marcha ajustes sumamente dolorosos, que están afectando severamente sus estructuras económicas y creando serias presiones sobre su equilibrio social. Estos ajustes definen su viabilidad dentro de los márgenes de maniobra que permite la actual cooperación internacional. Sin embargo, en numerosos países latinoamericanos se vienen suscitando dudas crecientes sobre la factibilidad social y política de este tipo de soluciones, sobre la posibilidad de mantener estas políticas durante un plazo significativo, y sobre la capacidad que tienen las economías de la región para cumplir con los acuerdos suscritos si se mantienen las actuales condiciones de la economía internacional.

Por lo tanto, consideramos que ha llegado el momento de que la región, junto con señalar la insuficiencia de los actuales mecanismos de cooperación internacional, haga presente ante las autoridades de los países industrializados y en los foros pertinentes la necesidad de contar con fuentes de apoyo adicionales a las actuales, a fin de alcanzar una salida de la crisis. Una solución de este tipo no solamente sería de interés para los países latinoamericanos, sino que sería asimismo conveniente para la banca internacional y para las políticas de reactivación de los centros.

B. HACIA UN ENFOQUE ALTERNATIVO

Las consideraciones precedentes no dejan lugar a dudas de que en la actualidad América Latina enfrenta una seria encrucijada que se caracteriza por tres factores adversos que se refuerzan mutuamente: una severa crisis mundial, cuya salida tanto en el tiempo como en la forma resulta todavía incierta; una cooperación internacional inadecuada en su magnitud y modalidades; y un proceso de ajuste con características recesivas.

Deseamos subrayar, empero, que, a nuestro juicio, la superación de esta coyuntura extremadamente compleja y la realización en los próximos años de un proceso de ajuste que permita al mismo tiempo restablecer el equilibrio de las cuentas externas y conservar al menos los niveles de ingreso por habitante, constituyen sólo el reto más inmediato que enfrentan los países de la

región. En efecto, a mediano plazo, ellos deberán tratar de superar un desafío adicional, no menos complejo e ineludible, como es modificar con persistencia y firmeza el estilo de desarrollo que ha prevalecido hasta ahora en la región para instaurar un nuevo patrón de desarrollo más dinámico, menos vulnerable y, sobre todo, más equitativo.

Para ello, la región deberá efectuar una intensa movilización de sus recursos internos a través de la cooperación regional, hoy expuesta a serias tensiones derivadas de las propias fuerzas recesivas impuestas por la coyuntura internacional. En este sentido, estamos convencidos de que el momento actual es propicio para hacer una evaluación de los logros alcanzados por la cooperación regional, de las dificultades que ella ha

encontrado, de su potencial actual y futuro y de los medios más adecuados para hacerlo efectivo y para emprender decididamente una nueva etapa en el proceso de integración regional.

Por otra parte, para avanzar en la superación de los difíciles problemas actuales, los países de la región deberán coordinar su acción internacional de modo que propicien una reactivación de la economía mundial, que proporcione un marco externo que les permita alcanzar un crecimiento económico razonable, y logren la aprobación de un conjunto de medidas de emergencia por parte de la comunidad internacional que sean compatibles con la magnitud de la crisis de pagos externos que ellos enfrentan en la actualidad.

Desde el punto de vista de América Latina, la conveniencia de lograr la reactivación de la economía internacional deriva de la necesidad de generar cambios sustanciales en las condiciones externas de la región, los cuales son, a su vez, imprescindibles para superar muchos de los problemas económicos que hoy la aquejan o para reducir al menos su magnitud a límites manejables. Por ello, es especialmente necesario un programa coordinado de reactivación de las economías industrializadas, que debería ser encabezado por aquellas que han logrado mayores avances en materia de estabilidad interna y de equilibrio de sus balances de pagos. Estas medidas deberían orientarse en especial a generar una caída sostenida e importante de las tasas de interés real, sin la cual ninguna recuperación será significativa y estable.

Sin embargo, la sola reactivación de las economías industrializadas no bastará para establecer un escenario internacional más dinámico, estable y equitativo. Para avanzar en este sentido, se requiere al mismo tiempo incorporar en las políticas económicas de los países centrales medidas

fundamentales que permitan resolver los problemas estructurales de las relaciones económicas internacionales, tantas veces reclamadas por el Tercer Mundo en los foros de las Naciones Unidas y tantas veces postergadas en su solución. Una reactivación de las economías centrales que no vaya acompañada de cambios significativos en los campos de los productos básicos, de la apertura de los mercados, del freno a las políticas proteccionistas, o de las transferencias de recursos financieros, tendría escasa relevancia en la superación de la deteriorada y a veces desesperante situación en que se encuentran los países periféricos.

Es por eso que pensamos que son especialmente pertinentes, sin necesidad de detallarlas en esta ocasión, las medidas aprobadas en las recientes reuniones de los Países no Alineados, en Nueva Delhi, y del Grupo de los 77, en Buenos Aires, a las cuales América Latina ha adherido unánimemente.

Al respecto, la sexta reunión de la UNCTAD abre una ocasión propicia para reclamar la definición y aprobación, por parte de los países industrializados, de un conjunto de acciones mínimas que acompañen a sus políticas de reactivación y que permitan, al mismo tiempo, revertir el deterioro del proceso de desarrollo económico mundial. Una pujante presencia de América Latina en ese foro es, por lo tanto, necesaria e insoslayable.

Junto con apoyar un programa mundial de "reactivación con desarrollo", la acción internacional de América Latina debería fijar su atención en dialogar con los países industrializados con los cuales mantiene el grueso de sus relaciones comerciales y financieras externas, de modo que pueda negociar y convenir un conjunto de medidas de emergencia que permita aliviar sus agudos problemas actuales.

IV

La acción internacional de América Latina ante la crisis del endeudamiento externo

A. LA CULMINACION DE UN CICLO DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO REGIONAL

La administración del endeudamiento externo de la región en un contexto de crisis de balance de pagos se ha convertido en el problema económico más urgente que enfrentan los gobiernos de los países de la región. De su solución dependen la distribución del costo del proceso de ajuste y, en cierta medida, las oportunidades de crecimiento económico para lo que resta de la década. Tal expansión sin duda dependerá, a su vez, de patrones de financiamiento distintos de los conocidos en los últimos años.

1. La deuda externa y la crisis de balance de pagos

A esta situación se ha llegado principalmente porque entre 1975 y 1982, la deuda externa total de la región más que se cuadruplicó, pasando desde 67 000 millones de dólares a cerca de 300 000 millones. Este crecimiento fue especialmente rápido entre 1975 y 1980, lapso durante el cual el endeudamiento externo se incrementó a un ritmo medio anual de casi 25%, esto es, a una tasa bastante superior a la también muy alta (18%) a que se expandió el valor de las exportaciones de la región. Este crecimiento de la deuda se moderó marcadamente en 1982 a raíz de la brusca caída del ingreso neto de capitales.

La expansión global de la deuda fue acompañada de una importante mutación en su origen y composición. A comienzos del decenio pasado, los flujos privados representaban menos de 40% de los totales, mientras que en los últimos años sobrepasaron el 80%. Al mismo tiempo los créditos a mediano y largo plazo y aquellos a tasas de interés concesionales fueron reemplazados por créditos a corto y mediano plazo y a tasas de interés variable. Ello implicó un fuerte deterioro del perfil de la deuda latinoamericana—con mucho el menos favorable de todas las regiones del Tercer Mundo— y condujo progresivamente a

un fuerte aumento del porcentaje de los ingresos de exportación que debió ser utilizado para atender el servicio de la deuda.

Mirado con la perspectiva de toda una década, en la generación del excesivo endeudamiento externo tuvieron responsabilidades compartidas las políticas de endeudamiento de los países latinoamericanos, la permisividad financiera del sistema bancario privado, y las debilidades e insuficiencias de los mecanismos financieros internacionales.

En la etapa expansiva del ciclo crediticio, los bancos privados compitieron decididamente para colocar en la región parte de los cuantiosos excedentes financieros que captaron en los mercados internacionales de capitales, y especialmente en algunos de los principales países exportadores de petróleo. Es más, con alguna frecuencia ciertos bancos no hicieron evaluaciones rigurosas de las posiciones crediticias de los países o sobrevaloraron su capacidad para absorber fondos. Al mismo tiempo, la combinación de tasas de interés internas mayores que las prevalecientes en los mercados internacionales y las abundantes reservas de divisas acumuladas por los países de la región contribuyó a incentivar el flujo de recursos financieros hacia su colocación en dichos países.

Por otra parte, la insuficiencia de los mecanismos de los organismos financieros internacionales para efectuar el reciclaje de los grandes excedentes de los países petroleros hizo reposar buena parte de las transferencias de recursos de la década de los años setenta en los bancos privados.

Este marco externo se alteró, empero, bruscamente en años recientes. El agudo deterioro de los términos del intercambio de la región y la paralización del crecimiento del volumen de las exportaciones, coincidieron con la abrupta eleva-

ción de las tasas reales de interés. Esto modificó la apreciación de los bancos sobre la capacidad de pago de varios países de la región y condujo a una fuerte contracción de los movimientos netos de capital hacia América Latina.

Se generó así una situación de pagos externa imposible de sostener para la casi totalidad de los países de la región. Para hacerle frente, muchos de ellos debieron iniciar procesos de ajuste centrados en torno a la reducción de la demanda interna o debieron recurrir al FMI; como resultado, desde 1981 disminuyeron en varios países tanto el nivel de actividad económica interna como el monto de las importaciones. Agotados esos expedientes, la mayoría de los países latinoamericanos debió hacer uso de sus reservas —que cayeron sustancialmente en 1982— y emprender procesos de renegociación de la deuda con sus acreedores, en la generalidad de los casos con la participación del Fondo Monetario Internacional.

2. Los acuerdos de refinanciación

En los procesos de refinanciación los bancos privados han asumido compromisos de otorgar créditos adicionales, que complementan los aportados por el FMI. El hecho que el 'paquete de rescate' incluya a los bancos privados, constituye un aspecto novedoso e importante de los ejercicios de reprogramación de la deuda externa recientemente realizados o que se encuentran en marcha.

Sin embargo, la insuficiencia de estos mecanismos resulta evidente cuando se analizan algunas de sus características. En efecto, los ejercicios de reescalonamiento ofrecen pocas perspectivas para el crecimiento económico debido a que los recursos adicionales comprometidos por los bancos y el Fondo no son suficientes para cubrir el

pago de los intereses. Al mismo tiempo, la mayor parte del costo del ajuste y del esfuerzo para hacer frente a las dificultades del servicio de la deuda ha recaído exclusivamente en los países de América Latina. Además, los elevados márgenes pagados por sobre las tasas básicas de interés (*spreads*) y las comisiones adicionales de administración y servicio, han más que duplicado el costo de las refinanciaciones.

Por otra parte, las negociaciones realizadas no han logrado reducir la incertidumbre acerca de las perspectivas financieras de los países, debido, por un lado, a que sólo incluyen los vencimientos de uno o dos años y, por otro, al largo plazo que media entre la declaración de dificultades con respecto al servicio de la deuda y el acuerdo final de reescalonamiento. Como es natural, esta incertidumbre tiene efectos negativos en la economía del país prestatario.

Algunos de los acuerdos se han visto complicados también por las políticas de ciertos bancos privados de cortar o reducir fuertemente las líneas de créditos comerciales, que tienen gran significación para el mantenimiento de los niveles del comercio internacional.

Además, y a pesar de la intervención del FMI, el elevado número de bancos participantes, sus evaluaciones y posiciones diferentes respecto de la forma de superar los problemas de nuestros países, y la falta de experiencias previas sobre este tipo de operación, han hecho sumamente difícil y trabajosa la aprobación de estos programas de refinanciación.

Por otra parte, es indudable que como producto de la insuficiencia de la cooperación internacional en esta materia, los actuales procedimientos de refinanciación otorgan una prioridad mucho mayor al pago de las obligaciones de la deuda externa que a las exigencias del proceso de desarrollo económico de los países deudores.

B. NUEVAS CONDICIONES PARA LA REESTRUCTURACION DE LA DEUDA EXTERNA

Como consecuencia de todo lo anterior, existen serias dudas, en algunos medios internacionales y nacionales, sobre la capacidad real de los países latinoamericanos para hacer frente a los compromisos asumidos, en la medida en que las condiciones de la economía internacional no se alteren

sustancialmente, y que al mismo tiempo no disminuyan los elevados costos tanto económicos como sociales asociados a los actuales procesos de ajuste.

En nuestra opinión, ello abre paso a la necesidad de un diálogo constructivo tanto entre los

países de la región como entre éstos y los países acreedores, para explorar la viabilidad de nuevos términos y políticas que operen guiados por el interés mutuo de todas las partes implicadas.

Para plantear sobre nuevas bases un enfoque distinto del desafío que encierra la deuda externa latinoamericana, debe partirse del reconocimiento de que los principios vigentes con relación a la distribución del costo del ajuste entre deudores y acreedores son muy asimétricos.

Tal situación contrasta fuertemente con la experiencia de los años treinta. En efecto, la deuda externa latinoamericana de entonces se había contraído principalmente a través de la colocación de bonos en los mercados mundiales. Así, cuando los países deudores enfrentaron los problemas externos generados por la crisis, el precio de los bonos cayó fuertemente, debido, sobre todo, al riesgo de no pago. Como resultado de ello, al reiniciar los países latinoamericanos el servicio de su deuda externa pudieron recomprar los bonos por una fracción de su valor de emisión. De esta manera, el costo del ajuste se distribuyó entre acreedores y deudores de acuerdo con la evaluación del riesgo realizada en los mercados internacionales de capitales.

En cambio, en la actualidad, los acreedores son principalmente bancos comerciales, cuyas carteras no se transan con facilidad y que, en caso de tener que liquidarlas en el mercado, tendrían que enfrentar pérdidas sustanciales, poniendo en riesgo su estabilidad. De allí que la única opción que tienen en la actualidad es ofrecer a los deudores en dificultades, sea la refinanciación o la reprogramación de la deuda.

Al mismo tiempo tampoco existe ningún mecanismo internacional apropiado para llevar adelante procesos de renegociación o refinanciamiento que no sean los 'clubes de París' o los consorcios de ayuda, ninguno de los cuales se ocupa de la deuda con los bancos privados, que es la que fundamentalmente interesa en el caso de América Latina.

El actual sistema de renegociación, además de inequitativo, no considera la reciprocidad básica de intereses que existe entre los países y las instituciones acreedores y los países deudores. En efecto, debido a sus elevados costos sociales, el ajuste actual podría conducir a situaciones incontrolables en estos últimos países, las cuales ten-

drían, a su vez, fuertes repercusiones negativas para los países y bancos acreedores.

Por ello, una nueva aproximación a los problemas de la deuda de la región, basada en criterios de equidad y de reciprocidad de intereses, debería tender hacia soluciones que garanticen una distribución internacional del ajuste más equitativa y una continuación del proceso de desarrollo de los países deudores, como forma de permitir la preservación del nivel de vida de los mismos y el fortalecimiento de su capacidad futura de pagos.

En estas circunstancias, para que el problema del endeudamiento latinoamericano pueda ser satisfactoriamente resuelto en el futuro, será necesario establecer un mecanismo que reúna las siguientes condiciones:

- a) que contemple la creación de un procedimiento institucionalizado para la reestructuración de la deuda, quizás como un esfuerzo conjunto del FMI y del Banco Mundial;
- b) que las reprogramaciones incluyan los vencimientos de varios años, estableciendo plazos de amortización más prolongados y, eventualmente, transformando una parte sustancial de la deuda a corto y mediano plazo de ciertos países en obligaciones a largo plazo;
- c) que prevea el otorgamiento de recursos adicionales para atender al servicio de la deuda acumulada, y que permita mantener la capacidad operativa de los países para administrar su comercio exterior;
- d) que disminuya el costo del refinanciamiento; y
- e) que facilite el acceso a créditos públicos adicionales para estimular el desarrollo económico.

1. *La necesidad de nuevos mecanismos institucionales*

La persistencia de los ejercicios de refinanciación hace aconsejable impulsar el establecimiento a nivel internacional de nuevos mecanismos operativos para cooperar con los países en desarrollo en el proceso de reprogramación, sustituyendo así los mecanismos *ad hoc* utilizados hasta ahora y beneficiándose de la experiencia acumulada por el FMI en este campo. Un servicio de refinanciamiento, en el marco de instituciones multilaterales ya existentes, con acceso automático y voluntario en función de indicadores objetivos y con

apoyo a cada país, estudiado caso por caso y según las circunstancias, constituiría un eslabón decisivo en la cadena de cooperación internacional que la crisis actual y las magras perspectivas de la economía mundial exigen establecer.

Además, dado que los aspectos comerciales revisten una importancia crucial para la solución de fondo de los problemas de los países endeudados, debería considerarse la participación, en estos ejercicios de refinanciación, de instituciones vinculadas al comercio internacional, como el GATT y la UNCTAD, para obtener facilidades especiales en el plano comercial. Estas deberían incluir cláusulas transitorias sobre compromisos de no innovación (*stand-still*) o de apertura de mercados que ampliaran la capacidad de pago de los países deudores a través del aumento de sus exportaciones.

2. Nuevos términos y condiciones para la reestructuración de la deuda

Un objetivo importante del nuevo planteo debe ser la reprogramación del servicio de la deuda para períodos y a plazos más amplios que los actuales.

En efecto, una reprogramación que abarque sólo los vencimientos de uno o dos años resulta insuficiente y somete a los países deudores a un proceso de refinanciación casi permanente. Asimismo, la inminencia de posibles negociaciones adicionales con respecto al pago del capital y de los intereses de la deuda afecta negativamente la confianza de los acreedores y perjudica la restauración de un apropiado flujo de créditos adicionales hacia los países deudores. Por ello, consideramos que una fórmula más eficaz sería reprogramar los vencimientos correspondientes a un mayor número de años que los admitidos hoy. Además, los nuevos calendarios de pago deberían considerar la inclusión de períodos de gracia y de plazos más prolongados que los concedidos hasta ahora. Esto permitiría crear condiciones más apropiadas para el manejo del balance de pagos.

Estos términos deberían establecerse de tal modo que permitiesen a los países deudores mantener el nivel de ingresos por habitante durante el período del ajuste. Tal principio sería más aceptable como criterio orientador de las renegociaciones en la medida en que se incluyera

una cláusula especial en los convenios de reprogramación, por medio de la cual se incorporara un determinado grado de flexibilidad en el calendario de los pagos de capital e intereses refinanciados que dependería de las condiciones económicas del país prestatario. Si ellas mejoraran, una proporción de los frutos de esta situación más favorable sería compartida con los bancos acreedores a través de una aceleración moderada de los pagos de amortización y de intereses.

Para algunos países fuertemente endeudados, una solución que podría explorarse, sería la eventual transformación de una parte de su deuda externa no vencida a corto y mediano plazo en deuda a largo plazo. Esos países contrataron créditos a corto plazo para financiar inversiones socialmente rentables, pero que tienen un largo período de maduración. Requieren, por tanto, una urgente reprogramación de ese financiamiento.

3. Recursos adicionales para atender el servicio de la deuda y mantener la capacidad operativa del comercio exterior

Sin embargo, una simple reprogramación de las amortizaciones de la deuda externa tampoco es suficiente. Es preciso obtener nuevos recursos, ya que a corto plazo es limitada la capacidad para aumentar sustancial y unilateralmente el ahorro nacional de los países latinoamericanos.

Desde la perspectiva de la región en su conjunto, y bajo supuestos razonables en cuanto a la evolución probable de la economía mundial en los próximos años, los requerimientos de financiamiento externo que permitan compatibilizar el servicio de la deuda con la preservación, como meta mínima, del nivel de ingreso por habitante, implican la movilización de recursos adicionales mucho mayores que los que actualmente se están obteniendo a través de los acuerdos de refinanciación.

Se han hecho a este respecto sugerencias que merecen cuidadosa atención por su trascendencia y viabilidad: capitalización de una parte sustancial de los intereses de la deuda externa; pago de una proporción variable de los intereses con bonos transables en los mercados de capitales internacionales, y creación en el FMI de un servicio especial de financiamiento de los déficit del balance de pagos provocados por alzas de las

tasas de interés internacionales, que permitiera otorgar préstamos compensatorios a los países deudores durante aquellos períodos en que esas tasas excedieran sus niveles históricos.

Junto con estos recursos adicionales, será fundamental mantener dentro de márgenes razonables los créditos del sistema bancario privado para financiamiento de operaciones de comercio exterior. Como se anticipó, la experiencia reciente muestra que los severos cortes registrados en este tipo de financiamiento han venido a crear situaciones de angustia en momentos en que, ante las dificultades que está enfrentando la región, sólo una importante reactivación de su comercio exterior le permitiría avanzar hacia una salida de fondo.

4. *La reducción del costo del refinanciamiento*

Desde el punto de vista de la equidad, la práctica de la banca privada de aumentar fuertemente el costo del crédito externo al presentarse la necesidad de reprogramarlo parece muy cuestionable. En verdad, al concluir un acuerdo de refinanciación no sólo no hay riesgo adicional para la banca privada sino que, en la práctica, se produce una mejora en la calidad de una cartera de préstamos originalmente débil.

Ello se debe, en primer lugar, a que al llegarse a un acuerdo de reescalonamiento, por lo general la totalidad de los futuros pagos cuenta con garantía oficial, abarcando así créditos privados que no siempre estaban cubiertos por tal garantía. En segundo lugar, dichos acuerdos van normalmente acompañados del apoyo financiero del FMI y del consiguiente compromiso del país deudor de seguir determinadas políticas de ajuste que garantizan que en el futuro estará en mejores condiciones de hacer frente a la atención del servicio de la deuda.

Dada esta situación no se justifica aumentar el costo del crédito mediante el alza de los recargos, el que, en algunos casos, ha anulado la mayor parte del beneficio que estaban obteniendo los países deudores con la baja de las tasas nominales de interés.

5. *El aumento considerable de los créditos públicos para el desarrollo*

Las políticas de ajuste que actualmente se ven obligados a seguir los países latinoamericanos,

requieren una fuerte contracción del déficit fiscal, que por lo general se materializa a través de la reducción de la inversión pública más que por medio de la contención del gasto corriente. De allí la importancia de que, en la circunstancia presente, se mantenga un adecuado y creciente flujo de créditos a largo plazo de los organismos financieros internacionales, con vistas a permitir a los países de la región un elevado nivel de inversión pública que asegure la continuación del proceso de desarrollo. Por ello, el momento actual reclama el indispensable refuerzo de las instituciones multilaterales existentes, en particular del BIRF y del BID, para aumentar sustancialmente su contribución al financiamiento del proceso de desarrollo económico y social de la región.

En ciertos círculos de los países desarrollados predomina la impresión de que estas instituciones son solamente agentes que actúan en la transferencia de recursos subsidiados, ignorándose o subestimándose su papel como estabilizadores del sistema financiero internacional, particularmente en la medida en que desempeñan un papel anticíclico que contrapesa la gestión procíclica de los bancos privados. Los organismos multilaterales contribuyen así a dar mayor confianza en los mercados financieros privados, asegurando para los países en desarrollo, y también para los desarrollados, menores trastornos en los montos y modalidades de los flujos de capital.

A pesar de ello, tanto el BID como el Banco Mundial han evidenciado fuertes contracciones relativas en sus préstamos autorizados a la región. Como proporción de su déficit en cuenta corriente, los préstamos autorizados por el BID han caído desde un promedio de 25% en 1965-1970 al 11% en 1975-1980; las cifras correspondientes al Banco Mundial son 21% y 12%, respectivamente.

De ahí se desprende que una duplicación de los recursos disponibles para prestar a América Latina por parte de estas dos instituciones, sería una meta mínima razonable como aporte a los capitales externos a mediano y largo plazo que requiere la región.

Estas políticas serían mucho más positivas si se materializaran las viejas aspiraciones de los países de la región, en el sentido de que tales instituciones modificaran la condicionalidad de sus préstamos, de manera que prestasen un esti-

mulo mayor a la actividad productiva interna. Esto podría lograrse flexibilizando una proporción bastante más elevada de sus préstamos de proyectos, ampliando el acceso a los créditos de programas económicos, y expandiendo su capa-

cidad de financiamiento de los gastos locales. Además, en el caso de los préstamos de programas, sería conveniente una cooperación más estrecha entre el Banco Mundial, el BID y el Fondo Monetario Internacional.

C. EL REFUERZO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO Y DE LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL

Muchos de los problemas actuales derivados del endeudamiento de los países en desarrollo podrían haberse evitado si los organismos financieros internacionales hubiesen contado con los fondos, mecanismos de reciclaje y facilidades necesarios para permitir un adecuado y equitativo proceso de ajuste a nivel mundial.

En cambio, el poder financiero de las instituciones multilaterales se ha debilitado significativamente en la década de los setenta y más en particular durante los últimos años. El Fondo Monetario Internacional ha agotado sus recursos no comprometidos y el aumento de cuotas recientemente convenido sólo comenzará a operar a comienzos de 1984 y por un monto que no sobrepasa el 20% del déficit previsible para ese año en la cuenta corriente de los países en desarrollo. Esto resultará insuficiente para atender sus necesidades de financiamiento externo.

En igual sentido importa destacar que el BID ha encontrado dificultades crecientes para aumentar sus recursos ordinarios de capital, pese a que la gran mayoría de los países socios ha dado fuerte apoyo a esa ampliación. Los recientes acuerdos alcanzados sobre esta materia han constituido un avance en la dirección correcta, aunque insuficiente.

Pensamos que ha llegado el momento de ampliar la capacidad operativa del Banco Interamericano con recursos provenientes de distintas fuentes o con la creación de nuevos fondos de préstamos que permitan a esa institución expandir considerablemente la canalización de recursos financieros hacia América Latina.

En el caso del Banco Mundial, las dificultades para restablecer la capacidad operativa de la Agencia Internacional de Fomento (AIF) son conocidas y se suman a la limitación para movilizar recursos que están experimentando otras instituciones multilaterales.

Creemos que la idea tantas veces expuesta de ampliar la capacidad de préstamos de estas instituciones aumentando gradualmente la relación activos/pasivos con que vienen operando, les otorgaría un margen considerable para expandir su actividad crediticia.

A fin de fortalecer la presencia de las instituciones multilaterales en el financiamiento del desarrollo latinoamericano también resulta necesario prestar especial atención a los arreglos de cofinanciamiento que puedan convenir con los bancos privados. De esta manera, se podría aumentar el flujo de recursos hacia proyectos de inversión bien concebidos. También se aseguraría la pronta materialización de esos proyectos, así como la transferencia de recursos externos adicionales que permitiría ir mejorando progresivamente el perfil de la deuda de los países latinoamericanos.

Por otro lado, interesa destacar que la fuerte caída experimentada por las reservas de divisas de América Latina en 1982 fue parte de un fenómeno similar a nivel internacional. En efecto, las reservas oficiales mundiales de divisas disminuyeron en más de 13 000 millones de dólares en el curso de 1982 y continúan bajando en 1983, lo cual tiende a debilitar cualquier posibilidad de reactivación.

Parece, por lo tanto, oportuno apoyar decididamente la iniciativa de asignar Derechos Especiales de Giro para aumentar la liquidez internacional. De esa forma podría distribuirse el peso del ajuste externo más equitativamente y en un plazo más breve que el requerido para aumentar los recursos ordinarios del FMI.

Además, el establecimiento de un 'vínculo' directo entre la asignación de DEG y el financiamiento del desarrollo de los países en desarrollo sería una manera más efectiva de aliviar a los países deudores y, a la vez, de expandir ordenadamente el sistema financiero.

D. LAS POLITICAS INTERNAS Y LA CONDICIONALIDAD DEL APOYO INTERNACIONAL

En las actuales circunstancias en que los países deudores están adaptando sus políticas internas a las nuevas condiciones del medio económico internacional y a las difíciles situaciones de sus balances de pagos, las instituciones internacionales rectoras de los procesos de ajuste, como el FMI, deberían modificar la condicionalidad de sus préstamos, de manera que evitasen incompatibilidades en la política económica mundial y lograsen que esa política pueda contemplar el estímulo de la actividad global.

De acuerdo con ese lineamiento, parecería recomendable que el FMI flexibilizara la concepción teórica del proceso de ajuste para adecuarse

mejor a las diversas metas socioeconómicas de sus cada vez más heterogéneos países miembros.

Esto sugiere confiar menos en el ajuste automático a través de incentivos sobre los precios en los mercados privados, dando mayor preponderancia al papel orientador del Estado y de los instrumentos directos de ajuste que influyen en algunas variables económicas principales.

Complementariamente, el FMI necesitaría disponer de mecanismos adecuados para incentivar el ajuste en los países superavitariorios en sus cuentas externas, de suerte que los costos de este proceso fuesen compartidos en forma más equitativa entre esos países y los deficitarios.

E. LA NECESIDAD DE UNA ACCION REGIONAL COORDINADA EN MATERIA FINANCIERA

La diversidad y complejidad de las situaciones individuales en materia de endeudamiento externo no deberían impedir una amplia concertación de los países latinoamericanos para actuar conjuntamente en los foros internacionales y ante los gobiernos de los países acreedores en la búsqueda de soluciones de mutuo interés para enfrentar la presente coyuntura financiera de la región.

Esto exige, en primer lugar, que se pase revista a las propuestas relacionadas con la solución de los graves problemas derivados del endeudamiento externo de la región, con vistas especialmente a coordinar la acción conjunta necesaria para que dichas propuestas puedan llegar a concretarse.

También consideramos que sería oportuno que se abriese un diálogo directo entre los gobiernos de los países acreedores y los gobiernos latinoamericanos, y que actuaran coordinadamente. Ello implicaría un avance significativo con respecto a la situación presente en que las negociaciones se realizan fundamentalmente entre los gobiernos de la región, por una parte, y los bancos comerciales y las entidades financieras internacionales, por la otra.

Esta opción no sólo permitiría impulsar soluciones de fondo a las dificultades anteriormen-

te descritas, sino que también debería permitir a los gobiernos de los países acreedores apreciar la verdadera magnitud del impacto de la crisis internacional en América Latina, y sus posibles remedios, teniendo en cuenta en ello los elevados intereses políticos comprometidos.

Como importante complemento de estas iniciativas recomendamos la creación de un centro latinoamericano de información sobre financiamiento externo, vinculado a una o más instituciones regionales existentes, que permitiría acrecentar el conocimiento de los distintos países latinoamericanos acerca de las condiciones en que vienen operando las refinanciaciones y el mercado financiero internacional. Dicho centro podría servir, asimismo, para asesorar a los gobiernos que lo requiriesen en la administración y solución de los problemas generados por la deuda externa.

Este fortalecimiento de la capacidad de información regional es, por lo demás, simétrico con la iniciativa que actualmente están adoptando los bancos acreedores para organizar y coordinar sus políticas frente a los deudores nacionales, y con la que cuentan los países industrializados a través de la OCDE y el Banco Internacional de Ajustes.

V

El refuerzo de la cooperación e integración regionales

A. LA EVOLUCION RECIENTE DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

Gracias en buena medida al funcionamiento de los esquemas subregionales de integración, el intercambio recíproco entre los países latinoamericanos creció regularmente hasta mediados de los años setenta. Desde sus inicios ese comercio ha estado constituido, además, en una elevada proporción, por manufacturas, contrariamente a lo que sucede con las exportaciones hacia los países industrializados, donde predominan los productos básicos y las semimanufacturas. No obstante, en los últimos años la importancia relativa del comercio intrarregional se tornó errática y perdió dinamismo a partir de la segunda parte del decenio de 1970, abriendo así paso a un creciente escepticismo acerca de su potencialidad.

Sería largo extenderse en el análisis de los múltiples factores que incidieron en la evolución de cada esquema de integración y que contribuyeron a su debilitamiento en los últimos años. Entre otras causas, en este fenómeno han influido las diferencias estructurales entre los países, la heterogeneidad de las políticas económicas nacionales, y las dificultades inherentes a los procesos de integración entre países en desarrollo. Pero, además de estos factores, han gravitado sobre aquel proceso otros elementos coyunturales característicos de la evolución económica de América Latina en el período reciente, como la abundante disponibilidad de recursos externos y la propia dinámica de las exportaciones latinoamericanas hacia fuera de la región, que alentó la expansión comercial hacia los mercados extra-regionales y disminuyó en algunos sectores su interés por los mercados regionales.

Además, el avance de la industrialización latinoamericana se vio obstaculizado en años recientes, sea porque algunos países abrieron bruscamente sus economías a la competencia internacional o porque otros no han logrado todavía equilibrar y profundizar ese proceso, debido al retraso que tienen en materia de producción de insumos básicos y de bienes de capital. Por estas

vías, se debilitó la capacidad de oferta de productos manufacturados al mercado regional y la demanda de bienes de capital en ese mercado.

Por lo tanto, buscar las causas del debilitamiento de la integración tan sólo en el funcionamiento de las instituciones regionales o subregionales o en los instrumentos jurídicos que las rigen, constituiría, sin duda, una percepción insuficiente de sus complejos y variados orígenes.

Interesa reconocer también que el potencial de cooperación no ha quedado enmarcado solamente por la naturaleza y el alcance de los instrumentos de integración. En el último decenio han surgido en América Latina modalidades de cooperación que tienen un profundo significado para el entrelazamiento económico y el avance de los países de la región. Ejemplos significativos y auspiciosos de esas modalidades son las obras binacionales de aprovechamiento de los recursos hídricos, de perfeccionamiento de la infraestructura común de transporte y comunicaciones, de integración fronteriza, así como el convenio petrolero de ayuda a los países del Caribe y Centroamérica, las empresas conjuntas en varias actividades, y otras acciones de cooperación que abarcan tanto el plano económico como el científico y tecnológico.

Sin embargo, en los últimos tiempos ha cundido el escepticismo sobre la importancia actual y futura de la cooperación regional. Además, los distintos esquemas de integración regional, en vez de fortalecerse y perfeccionarse, han atravesado un período de letargo institucional, o bien han enfrentado crisis peligrosas y recurrentes que han conducido al estancamiento o, incluso, al retroceso de los procesos de integración.

Esas tendencias se han visto profundizadas por la incidencia que en las presentes circunstancias tienen, la desfavorable situación económica internacional y las dificultades de pagos que sufre actualmente la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Por ello, en la medida que no se produzca un vuelco significativo y no se consolide con firmeza una actitud preferencial hacia la cooperación regional, aquellos elementos negativos continuarán menoscabando los logros alcanzados y

ahondando las aprensiones que muestran ante el proceso los grupos empresariales y aun los propios gobiernos, que son, en definitiva, los agentes de cuya acción dependen la ampliación y el fortalecimiento del proceso de integración regional.

B. EL IMPERATIVO DE LA INTEGRACION Y COOPERACION REGIONALES EN LA HORA ACTUAL

Este cambio de actitud es hoy más fundamental que nunca ya que la cooperación intrarregional, y particularmente el comercio recíproco, cobra especial sentido y urgencia, dadas las crecientes restricciones que afectan a la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo y la prioridad que, por ende, adquiere un estilo de desarrollo más 'introspectivo' que el que prevaleció en la región durante el decenio que precedió a la crisis actual.

En efecto, en la medida que sean desalentadoras las perspectivas de la cooperación Norte-Sur o que se demoren los beneficios que derivaría América Latina de una eventual reactivación económica de los grandes centros, adquiere vital importancia volver nuevamente los ojos hacia la región y hacer de la integración y la cooperación regionales un factor esencial para la dinamización de las economías latinoamericanas.

En las actuales circunstancias, un movimiento firme en ese sentido permitiría alcanzar tres objetivos fundamentales como son: el uso más intenso de la abundante capacidad productiva ociosa o subutilizada que existe en la región; un aumento de la eficiencia derivado del aprovechamiento de las economías de escala, la que hoy ha sido severamente erosionada por la caída de la producción; y, por último, una reducción del uso regional de divisas externas por unidad de producción.

Todo ello contribuiría decisivamente a lograr una mayor seguridad económica colectiva y haría viable un desarrollo apoyado en medida creciente en la demanda regional.

Por el contrario, si no se renovara la vocación integradora, para lo cual es indispensable que los gobiernos contraigan un claro compromiso político, se corre el riesgo de pagar un precio muy alto. En efecto, a causa del carácter extremadamente desfavorable de la actual coyuntura internacional, las acciones unilaterales que

los países pudiesen emprender para mejorar su inserción en el escenario económico internacional, podrían conducir a un ruinoso proceso competitivo entre los países de la región, a través, por ejemplo, de devaluaciones reiteradas o de cada vez mayores subsidios a la exportación.

En síntesis, como nunca antes, América Latina requiere en la actualidad un programa de producción y complementación a nivel regional, con instrumentos de promoción y protección adecuados que promuevan simultáneamente un proceso de integración más eficiente y un reparto más equitativo de los beneficios de éste entre todos los países de la región. Dicho proceso debe incluir, además, políticas de mayor concertación de los países latinoamericanos en su acción internacional, y constituye un elemento fundamental para incrementar el grado de autonomía del desarrollo económico y social de la región.

Para avanzar en este sentido, consideramos que, en las presentes circunstancias, es imperioso reafirmar las políticas latinoamericanas orientadas a lograr:

a) la máxima complementación factible en la producción, en el intercambio comercial, y en la utilización de servicios de transporte, seguros, tecnología, etc., sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana y como medio de lograr un efectivo y eficiente proceso de sustitución de importaciones a nivel regional. Para cumplir este objetivo será preciso actuar con flexibilidad y pragmatismo, recurriendo al uso más pleno de los instrumentos integradores existentes, a los arreglos *ad hoc* entre gobiernos y entre otros agentes económicos, y a todas las formas posibles de cooperación no tradicional;

b) la iniciación de un proceso efectivo de articulación y coordinación institucional de los diversos organismos que operan en el campo de la integración y cooperación regionales, a fin de

dar cohesión y dirección a sus iniciativas y acciones. Este proceso puede ser prolongado y complejo, pero permitiría evolucionar con claridad y firmeza hacia la constitución de una auténtica comunidad económica regional; y

c) la consolidación y profundización del poder conjunto de negociación de los países de la región para corregir así las asimetrías estructurales y coyunturales en sus relaciones económicas externas, y defender eficazmente sus comunes intereses, junto a las demás regiones en desarrollo, ante otros países o agrupaciones de países.

C. LA DEFENSA Y EXPANSION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Como ya se vio, el comercio intrarregional ha tendido a debilitarse en períodos recientes. A fin de revertir esta tendencia y de aprovechar plenamente su potencialidad, deberán adoptarse medidas tendientes a:

- a) defender los niveles de comercio ya alcanzados e impedir que sea objeto de nuevas trabas u obstáculos;
- b) establecer un margen de preferencia regional;
- c) impulsar formas flexibles de comercio, dentro de un marco de disciplina multilateral y acordadas dentro de los esquemas de integración existentes.

a) *Reforzar el comercio intrarregional y evitar su deterioro*

Un primer objetivo debería ser detener el deterioro de las condiciones de acceso al comercio intrarregional y evitar que se impongan trabas adicionales a su expansión.

Para lograrlo se requiere poner en marcha los mecanismos de consulta más elevados entre los funcionarios encargados del comercio exterior de los países latinoamericanos, de modo de enfrentar los conflictos surgidos, solucionar los problemas administrativos que se presenten, dar información sobre las restricciones que se están aplicando, conocer los sistemas de promoción de exportaciones existentes y explorar las vías abiertas para minimizar los impactos de la coyuntura económica y de las medidas comerciales restrictivas que acompañan a las fuertes crisis de los balances de pagos de nuestros países.

Para avanzar en el logro de estos objetivos, será preciso, en primer término, acrecentar la cooperación regional en el ámbito comercial y financiero; en el campo de la producción y abastecimiento de alimentos y energía y en el desarrollo de los transportes; fortalecer, en segundo lugar, la cooperación con los países de menor desarrollo relativo y con otras regiones en desarrollo; y, por último, articular adecuadamente las instituciones latinoamericanas vinculadas con los procesos de cooperación e integración regionales.

A la vez, sería indispensable la adopción de un compromiso regional de no innovar (*stand-still*) como base de sustentación fundamental para poder construir cualquier escalón adicional de la integración regional en su parte comercial y evitar así tener que recomenzar por el levantamiento de las medidas impuestas a raíz de la generalización de restricciones entre países latinoamericanos. Una ventaja adicional de un acuerdo de este tipo sería que configuraría automáticamente un trato preferencial respecto al que existiría para terceros países.

Esta iniciativa podría tomar la forma de una decisión administrativa que suspendiese la aplicación de toda medida de limitación al comercio intrarregional adoptada por cada país latinoamericano a partir de una fecha determinada, sobre la base de acuerdos parciales o de un instrumento formal multilateral.

b) *Establecimiento de una preferencia latinoamericana*

La Preferencia Arancelaria Regional (PAR) está contemplada en el Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la ALADI. A su vez, la resolución 5 del Consejo de Ministros de esa agrupación regional determina que la misma "abarcará en lo posible la totalidad del universo arancelario". De esta forma, la PAR está llamada a mantener el nexo multilateral entre los países miembros de la ALADI.

Sin embargo, consideramos que el establecimiento de una preferencia arancelaria regional debería llevar a la puesta en marcha de un meca-

nismo de integración comercial para toda América Latina. Por ello estimamos adecuado que se establezca un acuerdo *ad hoc*, que adopten todos los países latinoamericanos, que evite tener que pasar por instancias de ratificación o de adopción de legislaciones nacionales especiales para asegurar su rápida puesta en funcionamiento. Podría tratarse de un acuerdo basado en suspensiones parciales o totales, pero de naturaleza temporal, de los derechos de aduana.

Diversos estudios han sido elaborados sobre las distintas opciones que se presentan para sortear las dificultades que plantea la instrumentación de la PAR, particularmente con relación a la heterogeneidad de los sistemas arancelarios de los diferentes países miembros, con respecto a las preferencias parciales vigentes en virtud de las negociaciones desarrolladas en la ALADI, y como consecuencia de las preferencias existentes entre los países andinos. Para todos estos casos se han sugerido soluciones técnicamente adecuadas que facilitarían la adopción de la PAR.

Las decisiones que acaban de adoptarse en el seno de la ALADI para negociar el patrimonio histórico común, podrían abrir los cauces para que se logre en el más breve plazo posible la decisión política de instrumentar este sistema preferencial. Su importancia se hace hoy mayor debido a que es preciso mantener elementos claros y firmes de multilateralidad en un esquema de relaciones comerciales que necesariamente va a tener que explotar al máximo y de manera pragmática las oportunidades que ofrecen los acuerdos de complementación parcial y las vías bilaterales para sostener y ampliar las corrientes de intercambio. Sin desconocer la importancia de estos últimos, parece particularmente significativo, tanto política como económicamente, que la región en su conjunto establezca una acción regional preferencial que lleve a un mecanismo de integración comercial de nivel global.

Es evidente, empero, que en las actuales circunstancias económicas, el mecanismo arancelario por sí solo no será suficiente para sortear otros obstáculos que se oponen a la expansión del comercio intrarregional. Sin embargo, las preferencias arancelarias pueden generar comercio, tanto mediante el estímulo a la exploración de nuevos mercados preferenciales como a través del mejoramiento de las condiciones de acceso a aquellos mercados protegidos con niveles aran-

celarios relativamente elevados o con características institucionales que los hacen poco permeables a las importaciones que no provienen de los países industrializados.

La preferencia comercial puede ir más allá del plano arancelario y extenderse hacia una auténtica actitud preferencial latinoamericana de naturaleza global, con lo que en las presentes circunstancias podría convertirse en un instrumento anticíclico fundamental para hacer frente a la caída de las exportaciones hacia afuera de la región y también permitir una reducción de las importaciones extrarregionales.

Esa actitud preferencial podría aplicarse en forma decidida a las compras estatales que constituyen hoy en día una parte significativa de las importaciones de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, la mayor parte de las grandes obras de infraestructura y de las compras de mayor volumen de bienes de capital que se realizan en la región pasa por las manos del Estado o de las empresas públicas. Además, en algunos casos, las inversiones efectuadas por empresas privadas cuentan con financiamiento o garantía oficiales. Por ello, un sistema preferencial regional en las licitaciones públicas en las que participan empresas extranjeras puede tener una importancia fundamental para aumentar el comercio y para reactivar la demanda de bienes de capital que se encuentra deprimida como consecuencia de las reducciones en las inversiones públicas que están teniendo lugar en numerosos países de la región.

c) *Nuevas modalidades del comercio regional*

En las actuales circunstancias, la ALADI ofrece un marco jurídico flexible para constituir un área de preferencia económica a través de la pluralidad de mecanismos. Entre otros instrumentos, se presta un reconocimiento explícito al papel que los acuerdos de alcance parcial pueden cumplir para desviar corrientes de comercio.

Sin embargo, creemos que al mismo tiempo que debe reconocerse el 'realismo' del potencial que tienen los acuerdos de alcance parcial, debe mantenerse una disciplina multilateral como forma de evitar la reimplantación de corrientes bilaterales competitivas o excluyentes que frenarían los posibles avances hacia formas multilaterales

permanentes y, eventualmente, hacia una auténtica comunidad económica regional.

Es en este contexto que debe percibirse el papel de los acuerdos de carácter subregional, bilateral o parcial, así como el comercio compensado que ha adquirido nuevo empuje en los últimos tiempos.

Es cierto que este último adolece de vicios o contiene elementos de desviación comercial, no siempre eficaces o económicamente aconsejables. Sin embargo, como lo muestran las tendencias recientes de la economía internacional, estos mecanismos tienen atracción especial como respuesta a las emergencias que generan las crisis de balances de pagos y deberían ser explorados entre los países de la región. Los sectores de alimentos y de combustibles abren un espacio apropiado para este tipo de acuerdos comerciales.

Por ejemplo, en 1979 los países latinoamericanos importaron alimentos y bebidas por algo más de 10 000 millones de dólares, de los cuales sólo 3 000 millones provenían de otros países latinoamericanos; es decir, las importaciones extrarregionales representaron aproximadamente los dos tercios de las importaciones totales de América Latina de esos productos. Por otra parte, durante ese mismo año los países latinoamericanos exportaron fuera de la región algo más de

25 000 millones de dólares de esos mismos productos.

En materia de combustibles, debe señalarse que en 1979 los países latinoamericanos importaron 20 700 millones de dólares, de los cuales sólo algo más de 8 000 millones se originaron en la región. O sea, el 60% de las importaciones regionales de combustibles provino del resto del mundo, lo que deja un amplio margen para fomentar el comercio recíproco.

Tomando en su conjunto las importaciones extrarregionales de estos dos grupos de productos, ellas alcanzan a un monto cercano al del total del comercio intralatinoamericano, a la vez que sus exportaciones fuera de la región, son, en ambos casos, muy superiores a las importaciones extrarregionales. Esto permite tener una idea de las posibilidades que existen de expandir el comercio entre los países latinoamericanos, muy especialmente el de alimentos y el de combustibles que se encuentran en gran parte en manos de empresas públicas o controladas por el Estado.

De ahí que adquiera trascendencia extender al conjunto de la región los intentos que ya se están haciendo bilateralmente por establecer mecanismos que permitan multiplicar las posibilidades de incremento del comercio compensado.

D. LA COOPERACION FINANCIERA

El examen de los actuales problemas del comercio regional y de las limitaciones para su expansión, revela la gran importancia que tiene la ampliación y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación financiera regionales.

Consideramos prioritario, y factible a corto plazo, la vigorización e interconexión de varios esquemas de financiamiento intrarregional ya existentes. Entre ellos, de los mecanismos multilaterales de pago (Cámara de Compensación Centroamericana, Sistema Compensatorio Multilateral de Pagos del Caribe, y Sistema de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos de la ALADI); de los mecanismos de saldos de comercio y de balance de pagos (Acuerdo de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, y Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana), y de financiamiento y seguro de crédito de exportaciones (Banco Latinoamericana-

no de Exportaciones, Sistema Andino de Financiamiento del Comercio, y Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación). Se trata de iniciativas en su mayoría ya estudiadas y que podrían acrecentar su contribución al comercio recíproco y al ahorro de divisas en la región.

En el campo del financiamiento de proyectos vale la pena recordar que la región cuenta ya con cuatro organismos de carácter subregional —el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata—, todos los cuales están en condiciones de absorber recursos adicionales tanto intrarregionales como extrarregionales. Estos últimos recursos podrían constituirse en complemento valiosísimo del esfuerzo en materia de ahorro interno que debe realizar la región para acelerar su desarrollo.

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, ha desempeñado un papel muy significativo como organismo de fomento del desarrollo de América Latina en sus casi veinticinco años de existencia, aunando recursos de los países de la región con aquéllos provenientes de países extrarregionales. Sin embargo, tendría

una importancia creciente en el proceso de integración latinoamericano si promoviera con mayor énfasis el financiamiento de exportaciones intralatinoamericanas y ampliara sus acciones en pro de la cooperación regional, entre ellas las de promoción y financiamiento de proyectos de inversión conjuntos entre varios países.

E. LA COOPERACION EN MATERIA DE ALIMENTOS, ENERGIA Y TRANSPORTE

América Latina enfrenta el riesgo de una creciente dependencia exterior para satisfacer su consumo de alimentos. En efecto, las perspectivas de la evolución futura de la demanda y la producción de alimentos para el conjunto de la región indican que, si no se modifican las tendencias actuales, el déficit neto del comercio de productos alimenticios de América Latina con el resto del mundo se elevaría fuertemente. Esto sería grave, no sólo por su incidencia sobre el balance de pagos, sino también en lo que se refiere al agravamiento de la vulnerabilidad externa en un sector tan estratégico como éste.

Por ello, los países latinoamericanos han establecido recientemente en el marco del SELA un Comité de Acción cuyo objetivo es desarrollar un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional. En el marco de dicho Comité se ha establecido un programa de acción cuyos objetivos están a la medida de la preocupante situación alimentaria de la región. Es decir, que en esta área América Latina ya cuenta con el marco institucional y programático necesario para hacer frente a uno de los más importantes desafíos que se le presentarán en los años venideros. De allí que consideremos de la mayor importancia que todos los países latinoamericanos participen activamente de esta empresa y que a partir del otorgamiento del apoyo político que la misma merece, se pueda llegar a asegurar su plena instrumentación.

Lo mismo sucede en materia de energía. A través de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y de su Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), del Programa de Cooperación Energética para países de América Central y del Caribe instituido por el Acuerdo de San José, y de diversas iniciativas bilaterales e incluso multinacionales, se ha establecido en la región una amplia red de acuerdos y programas de acción que debería permitirle enfrentar en el futuro más adecuadamente los

problemas que se derivan de su vulnerabilidad comercial y tecnológica, en el sector energético.

En las actuales circunstancias, consideramos que resulta de particular importancia que se otorgue el apoyo político y financiero necesario para que estas iniciativas, y especialmente el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética, puedan desarrollarse plenamente. Su incidencia en la reactivación económica de la región, en el mantenimiento del nivel de los ingresos de exportación de los países productores, en el ahorro de divisas de los países importadores, y en la consolidación del desarrollo tecnológico regional es enorme, y podría resultar negativo para América Latina que se las desatendiera cuando mayor es el aporte que pueden proporcionar.

En el caso del transporte son numerosas las acciones que se pueden efectuar para perfeccionar la administración y tecnología del movimiento de mercancías que resulta del comercio de la región con el resto del mundo y dentro de ella misma. Se trata principalmente de reducir los costos, mejorando la competitividad frente a los servicios que ofrecen terceros países, y de captar una proporción creciente del amplio mercado de fletes y seguros que hoy está principalmente en manos de empresas de fuera de la región. Baste señalar que en 1982 la región pagó a empresas extranjeras por concepto de fletes marítimos alrededor de 8 000 millones de dólares, es decir, alrededor de 70% del gasto total en este rubro.

A fin de poder hacer frente a estos problemas y de buscarles soluciones adecuadas, estimamos necesario contar con un foro —que hoy no existe— donde puedan estudiarse a nivel regional las cuestiones del fortalecimiento institucional del transporte marítimo y de la facilitación del transporte.

Este foro, que podría institucionalizarse bajo la forma de un Comité Permanente de Transporte Marítimo en el marco del SELA, re-

cibiría el apoyo técnico de la CEPAL y de los organismos regionales de integración; y tendría como objetivo el estudio integral de los problemas que afectan al transporte marítimo y problemas conexos en América Latina, a fin de promo-

ver el desarrollo de las marinas mercantes nacionales, incrementar su participación en la movilización del comercio internacional, y mejorar los servicios marítimos intrarregionales.

F. LA COOPERACION INTRALATINOAMERICANA CON CENTROAMERICA Y EL CARIBE

No parece posible alcanzar el doble ideal de un desarrollo acelerado y relativamente autónomo y de una mayor equidad regional sin favorecer de manera especial a los países de Centroamérica y el Caribe, dentro de cada esquema de integración o buscando los instrumentos *ad hoc* que permitan vincularse a ellos a los países que no son miembros. Se podría crear así nuevos espacios geoeconómicos, enriqueciendo las potencialidades de la integración y cooperación y de la concertación política regional.

En gran medida el ordenamiento jurídico para ello ya existe, dado que el Tratado de Montevideo de 1980 permite ofrecer tratamientos preferenciales no recíprocos a países en desarrollo no miembros de la ALADI, como los países centroamericanos y del Caribe, y otros países que no son miembros de esquemas de integración, como Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana. Aunque son significativas las dificultades de una iniciativa destinada a acrecentar las vinculaciones económicas y comerciales entre los países de la ALADI (que incluye al Grupo Andino) y los países centroamericanos y del Caribe, también estamos conscientes de que la región sólo alcanzará su verdadera dimensión política y económica cuando exista una red de efectivos nexos que una a todos los países de la comunidad latinoamericana, evitando simultáneamente la presencia de elementos que tiendan a reproducir relaciones poco equitativas entre ellos.

En ese marco de ideas, consideramos propicia la ocasión para que se haga un esfuerzo particular por incorporar plenamente a este proceso a los países del Caribe y a los de Centroamérica.

Centroamérica es una zona especialmente afectada por la crisis económica internacional y por graves tensiones políticas que amenazan romper la paz de la región. Estimamos que el resto de América Latina no puede permanecer indiferente ante esa situación. Por ello propone-

mos que se adopte un programa latinoamericano de emergencia en apoyo a Centroamérica, para que los países de esa subregión puedan morigerar los efectos de la crisis y revitalizar su proceso de desarrollo económico y social. Ese programa podría constituirse sobre la base de dos grupos de medidas principales.

En primer lugar, debería propiciarse una iniciativa de cooperación económica regional con los países centroamericanos que contribuyese a promover su crecimiento económico y, por esa vía, ayudase a lograr la distensión política. Si bien esa acción requeriría un aporte financiero de los demás países latinoamericanos, su principal virtud y potencialidad radicaría en la asistencia que prestarían estos países para lograr un mayor nivel de financiamiento externo global para las naciones centroamericanas.

En segundo término, de acuerdo con lo estipulado en el Tratado de Montevideo de 1980 de la ALADI, los países más desarrollados de la región podrían facilitar el acceso de productos centroamericanos a sus respectivos mercados a través de un tratamiento comercial preferencial.

En el caso de los países caribeños, su pasado histórico y su rico bagaje cultural difieren en muchos aspectos de los del resto de los países latinoamericanos. A medida que han ido alcanzando la independencia, se han incorporado a las organizaciones regionales, compartiendo con ellas y dentro de ellas sus problemas y aspiraciones. En las presentes circunstancias, estos países tienen plena conciencia de la particular identidad de su región y de la necesidad de fortalecer su unidad para hacer frente a los desafíos de su desarrollo económico, social y político.

Por su parte, está en el mejor de los intereses de los demás países de América Latina, y en particular de los que se encuentran en la vecindad de la zona del Caribe, realizar el máximo esfuerzo por apoyar el desarrollo económico de

los países caribeños y por fortalecer las estructuras de cooperación pertinentes.

Teniendo en cuenta la seriedad de los impactos de la coyuntura internacional en la economía de los países del Caribe, estimamos necesario que los países latinoamericanos con mayores potencialidades, y a pesar de sus limitaciones económicas presentes, amplíen sus mecanismos de

apoyo a esta subregión mediante una iniciativa que debería analizarse y proyectarse conjuntamente con los países del Caribe.

En ese orden de ideas, es muy alentadora la continuación del programa de cooperación energética de México y Venezuela en favor de los países de Centroamérica y del Caribe.

G. LA FALTA DE ARTICULACION DEL SISTEMA INSTITUCIONAL LATINOAMERICANO

Queda por último un aspecto de la cooperación latinoamericana que quisiéramos plantear con especial énfasis en esta ocasión, dado que consideramos que es un condicionante de importancia de las posibilidades de reforzar la cooperación regional. Nos referimos a la desarticulación imperante entre las instituciones latinoamericanas.

En los últimos años han surgido numerosos organismos especializados regionales, se ha creado un gran número de comités u órganos dependientes de dichos organismos y se han establecido múltiples planes de acción y estrategias regionales vinculados a las más diversas materias. Muchos de estos mecanismos coinciden total o parcialmente en su cometido con aquellos surgidos en el marco de los acuerdos de integración comercial o física, regional y subregional, o con las estructuras regionales de los organismos y agencias especializados del sistema de las Naciones Unidas o del sistema interamericano. Cada una de estas instituciones cuenta generalmente con su propio mecanismo gubernamental y su propio secretariado. Todo esto constituye un tejido institucional denso, pero carente de estructuras y de articulación de conjunto. No existe ningún mecanismo que permita establecer alguna forma de coordinación entre todas estas instituciones o, al menos, entre parte de ellas. Más aún, muchos de esos organismos suelen seguir a menudo caminos paralelos y en algunos casos hasta contradictorios.

Todos estos hechos hacen aconsejable la creación de algún tipo de mecanismo central que

permita la adecuada coordinación y promoción, desde un elevado nivel político, de las actividades e iniciativas que se plantean en esta variedad de instituciones. Antes que abogar por mecanismos de control colectivo, proponemos integrar estas instituciones en el plano funcional, dándoles orientaciones comunes y reforzando así el valor de las actividades que se desarrollen a través de unas y otras.

Conforme a sus mandatos originales, cabe al SELA asumir posiciones de orientación y coordinación de aquellas instituciones latinoamericanas que tengan un contenido de negociación, tanto en la concertación de posiciones comunes frente a terceros países cuanto en materia de integración y cooperación regionales.

Creemos que de esta forma se atendería de manera más coordinada y eficaz una multiplicidad de iniciativas que a menudo no llegan a concretarse en realizaciones efectivas, por la debilidad institucional en que se apoyan o porque compiten con iniciativas semejantes provenientes de otros foros. Alternativamente, es necesario que se asegure el apoyo a iniciativas que, luego de tomarse, se debilitan, ya que sólo mediante la sustentación que les otorguen los gobiernos es posible asegurar su sobrevivencia y desarrollo.

La marcha de los procesos de integración y cooperación regionales hacia sus metas últimas debe ir articulando al mismo tiempo la estructura institucional requerida por el desarrollo y la consolidación de la comunidad latinoamericana.

VI

La concertación regional ante los problemas del comercio internacional

Resulta claro que los problemas básicos del balance de pagos y del endeudamiento de la región sólo tendrán solución a mediano y largo plazos si mejoran las condiciones del comercio mundial y se hace efectivo un programa sostenido de expansión del comercio regional. Si no se generan los recursos externos necesarios por la vía del comercio, no será posible resolver los estrangulamientos actuales del balance de pagos ni hacer frente a los requerimientos del servicio de la deuda.

Es probable que en los próximos años el ritmo de incremento del comercio internacional sea relativamente lento y más o menos comparable a la poco dinámica evolución del producto mundial que está siendo proyectada por varios organismos especializados. Ello se origina en parte en la pérdida de impulso que ha sufrido el proceso de apertura comercial de los países industrializados, que acompañó a su desarrollo económico y promovió su rápido crecimiento en el período iniciado en los años de la posguerra y que se prolongó hasta mediados del decenio de 1970. Con ello se ha ido frenando también el avance hacia una nueva división internacional del trabajo a nivel mundial que estaba teniendo lugar.

A. FORTALECIMIENTO DEL PODER NEGOCIADOR DE AMERICA LATINA

Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos y de manufacturas —cuya expansión es fundamental para el desarrollo de la región— enfrentan en los mercados de los países industrializados escalonamientos arancelarios (de acuerdo con el grado de procesamiento de los productos exportados) y barreras no arancelarias. Ambas modalidades proteccionistas tienen un carácter limitativo y discriminatorio y están llevando progresivamente a una situación en la que los países centrales han adquirido la capacidad para administrar su comercio con las naciones en desarrollo y particularmente con América Latina. Esa administración pueden hacerla de

Por otra parte, los principios y normas de liberalización comercial que, bajo la tutela del GATT, han regido el comercio internacional desde hace más de 30 años, vienen siendo progresivamente erosionados. Esta tendencia negativa no pudo ser revertida en la última reunión ministerial de ese organismo que tuvo lugar a fines de 1982. Así, el carácter crecientemente discriminatorio y poco transparente de las medidas que se han venido adoptando ha hecho que, en la práctica, las excepciones a las reglas del GATT cubran en la actualidad una muy elevada proporción del comercio internacional y afecten en particular a América Latina.

Para hacer frente a esas tendencias desfavorables, América Latina puede recurrir a tres tipos de acciones complementarias entre sí. De un lado, definir y adoptar políticas que lleven a fortalecer su potencialidad conjunta de réplica y negociación ante los centros industrializados. De otro, aprovechar su presencia en distintos foros multilaterales y bilaterales para plantear más activamente sus reivindicaciones. Finalmente, diversificar sus mercados para mejorar las posibilidades de colocación de sus exportaciones.

manera selectiva y discontinua o, en caso necesario, en forma más amplia, intensa y frecuente.

Por esos motivos, consideramos que una tarea esencial es lograr que la región se organice y aproveche su capacidad de negociación para tener efectivamente la posibilidad de aplicar un tratamiento comercial simétrico a las exportaciones originadas en los países desarrollados que pongan en vigor políticas proteccionistas, aspiración que en repetidas oportunidades ha sido manifestada y aprobada por los países latinoamericanos.

Sin embargo, para formular y sancionar esas medidas se requiere, primeramente, dispo-

ner de información oportuna y precisa sobre las características y el alcance de los instrumentos proteccionistas de las naciones industrializadas, así como de los productos o grupos de productos en los que los países latinoamericanos podrían llegar a ejercer medidas de compensación. Posteriormente, la aplicación de tales medidas podría ser convenida y realizada a través de distintas opciones: una válida solamente para el o los países latinoamericanos afectados por una o más modalidades específicas de proteccionismo de los centros; otra a niveles de acuerdos tomados dentro de agrupaciones subregionales existentes; y una tercera, más amplia, que constituyera un convenio para toda la región.

Por otra parte, dado que los productos básicos aún representan alrededor del 80% del valor total de las exportaciones latinoamericanas, y excluyendo el petróleo aproximadamente 40% de éstas, surge claramente lo fundamentales y prioritarias que son su valorización, la defensa de sus precios internacionales, y la materialización de un mayor y más estable poder de negociación frente a los países consumidores.

A pesar de la importancia que tienen los productos básicos para los países en desarrollo, los principales actores en el comercio mundial de estos rubros son los países desarrollados de economía de mercado, los que generan cerca del 60% de las exportaciones mundiales y absorben más del 70% de las importaciones totales de productos básicos. Esto significa que en el caso específico de algunos productos (cereales y algodón, por ejemplo), el éxito de las medidas que se propongan a nivel internacional dependerá del grado en que los países en desarrollo puedan organizar su poder de negociación para equilibrar el de los países industrializados, sea como productores o como consumidores. A tales efectos, América Latina debería definir políticas diferenciadas para cada producto o grupo de productos básicos, de acuerdo con sus características propias, los tipos de acciones o medidas a los cuales se presantan, y el papel que la región podría desempeñar en cada caso.

B. ACCIONES EN LOS FOROS MULTILATERALES Y BILATERALES

No quisiéramos reiterar aquí las líneas de acción que han puesto de relieve los países del Grupo de los 77 y la América Latina sino insistir tan sólo en

Al respecto, es urgente dar el máximo apoyo posible a los convenios sobre productos básicos, conforme a los objetivos que nuestros países acaban de definir en la reunión preparatoria de la UNCTAD VI, en Cartagena, convalidados poco después en la reunión del Grupo de los 77, en Buenos Aires.

En aquellos casos en los cuales no existan convenios internacionales con funcionamiento adecuado para los intereses de los países de la región, o que se hayan mostrado estériles las tentativas de buscar soluciones a través de los convenios tradicionales, América Latina debiera ejercer al máximo las oportunidades que le brinda el poder de compra conjunto en una mesa de negociación. Al respecto, es urgente ampliar y fortalecer la capacidad de negociación de las asociaciones de productores existentes (GEPLACEA y UPEB), así como de las comercializadoras multinacionales (COMUNBANA y MULTIFER) de suerte que su éxito sirva de antecedente para la creación de organismos similares en el caso de otros productos básicos importantes de la América Latina.

La estrategia en materia de exportación de productos básicos requiere también incorporar sistemáticamente, como una de sus dimensiones esenciales, grados crecientes de procesamiento y comercialización nacionales de dichos productos. A las medidas que en tal dirección se definan —varias de las cuales recaerán sobre las operaciones de las empresas transnacionales— les cabe desempeñar un papel protagónico dentro de la formulación de una política integral para los sectores productores exportadores de esos bienes. Tal como ya lo han venido haciendo algunos países latinoamericanos, sería recomendable que las autoridades nacionales incorporasen a sus políticas de inversión extranjera medidas orientadas a que las empresas transnacionales incrementasen sus exportaciones industriales —de manufacturas o semimanufacturas—, y generasen crecientes saldos positivos en los balances comerciales de sus operaciones.

las que son más urgentes y relevantes en las presentes circunstancias. La región debe continuar presionando, en coordinación con el Grupo de

los 77, para que la progresiva reducción de los varios tipos de escalonamientos arancelarios y restricciones no arancelarias existentes sea considerada y negociada en el contexto del GATT. Complementariamente, para la identificación de los problemas envueltos en este campo y la adopción de posiciones comunes de los países en desarrollo, la institucionalidad existente en la UNCTAD ofrece una buena alternativa, cuya oportunidad y pertinencia se ve realizada con motivo de la celebración de la sexta conferencia mundial de ese organismo.

Los países de América Latina deben actuar también de consuno para lograr que se amplíen los beneficios derivados de los sistemas generalizados de preferencias (SGP). Las diversas limitaciones de que adolecen esos sistemas desde el punto de vista de su transitoriedad, unilateralidad, selectividad, origen, cantidades permitidas y graduación, han causado amplia frustración. Urge, pues, perfeccionarlos, a través del foro multilateral de la UNCTAD, para lo cual es indispensable la acción conjunta y persistente de la región, sin perjuicio de las negociaciones bilaterales, con cada uno de los países o regiones del mundo industrializado que tienen en funcionamiento esquemas de SGP.

Una de las modalidades de proteccionismo de los países desarrollados más nocivas por su magnitud, diversificación y los efectos negativos que provoca en la actividad económica de la re-

gión, está constituida por los subsidios a la producción y exportación que ellos otorgan a diversas actividades productivas fundamentales.

Por tales motivos, consideramos que uno de los temas cruciales que debe negociarse con los países desarrollados es el de los subsidios, lo que corresponderá hacer en los foros pertinentes y con un gran sentido de urgencia, dado que el código de subsidios actualmente existente es inapropiado y poco eficaz. Mientras esas negociaciones avancen será necesario contar con algunos mecanismos operacionales complementarios y de apoyo y de análisis técnico radicados en la esfera de la UNCTAD.

Por otra parte, es indispensable también redoblar los esfuerzos por fortalecer y ampliar el Programa Integrado sobre Productos Básicos convenido en el marco de la UNCTAD, tanto en lo que se refiere a la aprobación gradual de acuerdos internacionales entre productores y consumidores para 18 productos seleccionados, como en cuanto a la iniciativa complementaria de crear el Fondo Común para los Productos Básicos. Particularmente en lo que corresponde al Fondo Común, creemos firmemente que los países latinoamericanos pueden desempeñar un papel de efectivo liderazgo en el proceso de obtención de firmas y de ratificaciones que se requiere para completar la entrada en vigor del Convenio Constitutivo de ese Fondo.

C. LA NECESARIA DIVERSIFICACION DE MERCADOS PARA LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

Debido a la creciente debilidad de los mercados de los países industrializados centrales para absorber exportaciones latinoamericanas adicionales, así como también a causa de las cada vez mayores dificultades de acceso a ellos, una política encaminada hacia la ampliación y el fortalecimiento de otros mercados tiene una clara justificación y una elevada prioridad. En esa línea están las oportunidades que ofrece el intercambio con los países de economía centralmente planificada, sobre todo los de Europa oriental que son miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME). El comercio con los países del CAME ha registrado un crecimiento relativamente rápido en los años recientes, aunque a partir de cifras bajas. Entre ellos y los países de América Latina

se ha firmado un elevado número de convenios comerciales y de pagos, muchos de los cuales exceden el campo puramente comercial para incluir asuntos de cooperación industrial, científica y tecnológica. Por lo tanto, las bases existentes permiten considerar en forma positiva las perspectivas de una mayor expansión del comercio recíproco, aunque ello en parte dependerá de que se logren soluciones satisfactorias para el establecimiento de arreglos multilaterales para la liquidación de los saldos comerciales.

Conviene anotar la inclinación de los países latinoamericanos a diversificar sus exportaciones a los países del CAME, en la actualidad constituidas casi totalmente por productos primarios, mediante la exportación de productos manufactu-

rados. Además, se debería explorar la posibilidad de que los países del CAME extendieran contratos preferenciales a largo plazo para pro-

ductos de interés regional, dentro de un nuevo sistema de relaciones comerciales internacionales.

D. LA COOPERACION CON OTRAS AREAS EN VIAS DE DESARROLLO

Resulta altamente prioritario fortalecer los lazos de cooperación con otras regiones en vías de desarrollo, continuando los esfuerzos ya iniciados con países del Africa y de Asia.

Esta cooperación debe trascender los ámbitos meramente comerciales para entenderse y ubicarse en un contexto más amplio de recíproca cooperación dentro de un marco integrado donde, junto con el comercio, se vean estimuladas acciones de cooperación en los campos de la tecnología, los transportes, los intercambios de experiencias y las inversiones conjuntas.

Ciertamente que sobre la materia hay factores que restringen la posible expansión de las relaciones comerciales, como son las limitadas

ofertas exportadoras, los problemas de transporte, comunicaciones y financiamiento, la ausencia de regímenes preferenciales y, sobre todo, la escasez de informaciones confiables y oportunas.

Una de las tareas prioritarias es aprovechar la oportunidad que se abre en las presentes circunstancias para una profundización de estas acciones de cooperación, dentro de las cuales el establecimiento de un sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo puede desempeñar un papel significativo, junto con la movilización de los propios países en desarrollo a través de las instituciones regionales existentes.

VII

Los desafíos de la crisis y una nueva modalidad de desarrollo

Los análisis precedentes muestran la gran vulnerabilidad externa de América Latina ante la crisis económica internacional y las limitadas posibilidades que ofrece la política actual de los agentes financieros internacionales. Como respuesta, hemos planteado la necesidad de una acción latinoamericana en el plano internacional para lograr un ajuste estructural profundo que permita diferir en el tiempo y distribuir en forma más equitativa los costos a que se ven hoy abocados los países de la región.

América Latina viene enfrentando la crisis ajustando severamente sus economías y afrontando elevados costos sociales y económicos. Hasta ahora, en la mayoría de los casos, los resultados no parecen corresponderse con los sacrificios. De persistir las actuales condiciones, la recuperación seguirá siendo lenta y los costos sociales y políticos serán aún más elevados.

La movilización del potencial latinoamericano de negociación internacional y de coopera-

ción regional se hace así imprescindible para lograr una repartición más equitativa de los costos entre los países centrales y América Latina. Esta redistribución de costos ampliaría el grado de maniobra de los países, evitando crear tensiones sociales indeseables y peligrosas. Si bien ahora hemos debido concentrar nuestras recomendaciones en los problemas urgentes del momento y, en particular, en los que derivan del relacionamiento externo, es indudable que la acción en el plano de las políticas internas es imprescindible si se desea administrar la recesión actual con un criterio de equidad y con una visión a largo plazo de los problemas existentes. Al mismo tiempo ello dotaría a la acción internacional de un adecuado sustento político, social y económico interno.

Desde una perspectiva estructural de los problemas que nos aquejan, la crisis ha venido a poner de manifiesto la inviabilidad a largo plazo de estrategias de desarrollo que han demostrado

una vez más su extrema vulnerabilidad externa, así como su tendencia a la creación de sociedades inequitativas.

Es por eso que al abordar los problemas del ajuste a corto plazo, deseamos también llamar la atención sobre la necesidad de alterar sustantivamente las modalidades presentes de nuestro desarrollo económico y social. En ese contexto pensamos que las medidas que se propician en los campos internacional y regional, deben, a la vez que reducir los desequilibrios externos a corto plazo, crear las bases de sustentación de formas distintas de crecimiento y de distribución.

La nueva modalidad de desarrollo deberá apuntar a cambios sustantivos en las relaciones económicas externas, corrigiendo las asimetrías estructurales que las han caracterizado. Más aún, es necesario reconocer que aunque se produzca la esperada reactivación, tanto de la economía de los centros como del comercio mundial, las relaciones extrarregionales latinoamericanas requerirán contemplar como restricciones el elevado endeudamiento inicial y un nuevo contexto financiero internacional. Aun cuando se alcance éxito en la renegociación de la deuda, su servicio seguirá afectando a las economías latinoamericanas, y es altamente improbable que el financiamiento externo neto vuelva a tener un papel similar al que desempeñó durante los años setenta. De otro lado, la inestabilidad del comercio mundial y el proteccionismo difícilmente dejarán de gravitar, lo que torna cuestionables las estrategias que hacen reposar el dinamismo económico de la región fundamentalmente en las exportaciones a los centros. Por tanto, la nueva modalidad de desarrollo deberá apoyarse cada vez más en los mercados nacionales e intrarregionales, y, en la medida en que se vayan fortaleciendo las relaciones Sur-Sur, en los mercados del resto del mundo en desarrollo.

Las necesidades y urgencias vinculadas a la crisis, al reducir apreciablemente los niveles de importaciones con que funcionaban las formas previas de crecimiento económico, abren una vez más posibilidades de sustitución en los planos nacional y regional. En esta nueva etapa de la sustitución de importaciones la eficiencia en la operación es, a nuestro juicio, indispensable. Por otra parte, el grave deterioro económico actual no admite el desaprovechamiento de los recursos escasos con que se cuenta. Además, nos parece

imperativo orientar la transformación productiva propia de la nueva modalidad de desarrollo en el marco de un mercado regional. En este sentido, las recomendaciones que se presentan en torno al comercio, al financiamiento y a otras formas de cooperación regional deben considerarse como primeras etapas de un proceso a largo plazo y de carácter multilateral.

La nueva modalidad de desarrollo enfrenta, en lo interno, otras exigencias. En el plano de la equidad deberá adecuarse la política para defender niveles apropiados de consumo y de posibilidades de empleo para las grandes mayorías. En lo relativo a la expansión a mediano y largo plazo, es imprescindible preservar la infraestructura física e industrial que costó tantos años y esfuerzos construir. Además, en los sectores clave para la nueva expansión económica es preciso recuperar cuanto antes los niveles de inversión que en algunos casos amenazan hoy con ser insuficientes incluso para cubrir el desgaste de la capacidad productiva existente.

Estos desafíos contrastan abiertamente en muchos casos con las modalidades previas de consumo y ahorro. De allí que, a nuestro juicio, las nuevas políticas económicas habrán de apuntar a una austeridad mucho mayor que en el pasado. Austeridad en el consumo público y privado y, muy especialmente, en el de los estratos de altos ingresos. En efecto, la reducción del consumo diversificado y altamente dependiente del exterior de esos estratos, además de facilitar el consenso social, permitirá alcanzar los objetivos de ahorro interno, aminorará la presión sobre el balance de pagos y contribuirá a hacer posible el control de la inflación.

La complejidad de los problemas que enfrentamos y la naturaleza de los cambios necesarios plantean exigencias muy severas a la conducción económica. Sin embargo, los obstáculos más arduos se presentarán en el plano político e institucional. Tanto las medidas a corto plazo, como el tránsito hacia una nueva estrategia de desarrollo, están demandando una dirección firme y deliberada por parte del Estado. La variada experiencia política de América Latina pone de manifiesto que no existen mecanismos ni instituciones que por sí solos le puedan asegurar un desempeño eficiente y legítimo del proceso económico.

El mercado tiene virtudes económicas y po-

líticas, pero entre ellas no se cuenta la de poder, por sí solo, dirigir el desarrollo ni enfrentar la crisis de manera eficaz. Creemos que es imprescindible que el Estado tenga un papel central en la conducción del proceso económico en períodos de crisis, así como en la coordinación y concertación de esfuerzos. Pero no debe caerse en la ilusión tecnocrática de creer que esa sola intervención garantiza un grado razonable de eficiencia.

La coordinación se refiere sobre todo a la necesidad de que el aparato estatal en su conjunto —central y regional, administrativo y descentralizado— tenga una actuación integrada y armónica. La concertación tiene que ver en especial

con la capacidad del aparato estatal para reflejar los intereses de los grupos sociales, orientar su acción y aunar voluntades en torno a propósitos comunes.

Si la coordinación del aparato estatal es condición necesaria y principal de su eficiencia, la concertación de esfuerzos entre los sectores público y privado, sindical y empresarial, es la esencia de la acción planificadora que tanto reclama el momento actual.

Sólo mediante esa conjunción de acciones orientadas hacia comunes propósitos, podrán las sociedades resolver sus agudos problemas y dar una respuesta no sólo a las inquietudes del momento, sino también a los desafíos del futuro.

La Crisis Mundial y América Latina

Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983

A. ORGANIZACION DE LA REUNION

1. La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL convocó a un grupo de personalidades latinoamericanas* a fin de considerar, a título estrictamente personal y sin comprometer la posición de sus respectivos gobiernos o instituciones, el impacto de la crisis económica internacional sobre América Latina, así como sus posibles soluciones. La reunión tuvo lugar en Bogotá entre los días 19 y 21 de mayo de 1983 y fue inaugurada por el Presidente de Colombia, Doctor Belisario Betancur.
2. En el transcurso de este encuentro, los participantes pusieron de relieve unánimemente y con profundo agradecimiento el esclarecido, cálido y eficaz apoyo recibido de parte del Presidente de la República de Colombia, de las diversas autoridades nacionales y de los colombianos.
3. Las siguientes son las principales conclusiones a las que se llegó en la reunión.

B. CONCLUSIONES

4. América Latina atraviesa por la crisis económica más severa que ha enfrentado en los últimos cincuenta años, como consecuencia de los profundos desequilibrios de la economía internacional y de la acumulación de problemas no resueltos en el plano de sus estrategias de desarrollo y de sus políticas económicas internas. La fuerte caída de los precios de los productos básicos, el recrudecimiento del proteccionismo en los centros industriales, las elevadas tasas de interés real que aún prevalecen en los mercados financieros internacionales, la violenta retracción del ingreso de créditos privados externos, luego de un período en que éstos aumentaron en forma extraordinaria, todo ello sumado a un cúmulo de obstáculos de origen interno, constituyen otros tantos factores que se han conjugado para generar agudas crisis de balance de pagos y declinaciones importantes en los ritmos de crecimiento —e incluso en los niveles absolutos de actividad económica— en la mayor parte de los países de la región.
5. La crisis económica internacional ha estado ligada en forma estrecha a la desfavorable evolución económica reciente en los países industrializados de economía de mercado. La caída de la actividad económica en éstos no sólo representa una profunda inflexión en el prolongado ciclo expansivo que se inició en la posguerra, sino que refleja también los efectos de marcados desequilibrios estructurales acumulados por esos países a través de los años. Pero en la crisis de los países industrializados han influido también las muy restrictivas políticas monetarias que ellos han aplicado, en un contexto que se caracteriza además por grandes déficit fiscales. Como consecuencia, las tasas de interés han alcanzado niveles sin precedentes. Estas altas tasas constituyen el principal obstáculo para lograr una recuperación vigorosa y duradera de la economía internacional, y han abultado extraordinariamente el servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos. Por otra parte, al proyectarse sobre las tasas internas de interés y conjugarse en algunos países, con políticas de exagerada liberación financiera, han contribuido a deteriorar la solvencia de las empresas y a dificultar la recuperación de la actividad económica y del empleo en la mayoría de los países de la región.
6. La contracción del comercio exterior de los países latinoamericanos se ha manifestado tanto en el intercambio con el resto del mundo como —y aún en mayor proporción— en el comercio intrarregio-

*Véase la lista de participantes adjunta en p. 52.

nal. Así, cuando más se precisa la cooperación intralatinoamericana, ésta está siendo víctima de los efectos combinados de la crisis económica internacional y de factores internos que erosionan el proceso, sumándose a las fuerzas recesivas que actúan en la región. Un motivo de especial preocupación radica en las crecientes restricciones al comercio recíproco que se han ido imponiendo en todas las agrupaciones subregionales de integración dentro de América Latina.

7. Es preciso reconocer, además, que las deficiencias de las políticas económicas aplicadas por algunos países de la región no han sido ajenas a la grave situación que hoy éstos enfrentan. De allí que, junto con adoptar las medidas inmediatas que se requieran para encarar la crisis, los países deberán avanzar gradualmente hacia estilos de desarrollo que no sólo concuerden mejor con el contexto internacional más restrictivo y con las crecientes y legítimas aspiraciones de equidad social que probablemente prevalecerán en el futuro, sino que también se basen en mayor medida en el esfuerzo interno.

8. Para hacer frente a estos desafíos, es preciso introducir cambios profundos en el orden económico internacional vigente, de conformidad con los términos planteados reiteradamente por los países en desarrollo en diversos foros internacionales. En lo inmediato, es fundamental, además, que los principales países desarrollados pongan en marcha vigorosos programas de reactivación económica a través de acciones coordinadas que eviten el surgimiento de nuevas presiones inflacionarias. Esta política de reactivación deberá incorporar, asimismo, medidas que contemplen los legítimos intereses y aspiraciones de los países en desarrollo, y que permitan que éstos desempeñen el papel dinámico que les corresponde en la economía internacional.

9. Estos últimos países, a su vez, deberán decidir acciones encaminadas a reactivar sus propias economías, aprovechando tanto las oportunidades que ofrezca la recuperación de la economía internacional, como el aumento de la demanda interna de cada país y de la región en su conjunto. De la misma manera, se precisan cambios importantes en la conducción de la política económica interna de la mayoría de los países latinoamericanos, orientados a adecuarla a las nuevas circunstancias y a producir las transformaciones estructurales necesarias para promover una mejor distribución del ingreso y, con ello, el logro del necesario consenso social.

10. Todo esto exige una acción más eficaz y oportuna del Estado, no sólo para enfrentar la crisis, sino para asegurar que, una vez superada ésta, las economías retomen el camino del crecimiento económico sobre bases más sostenidas, equitativas, y dinámicas. Para ello se deberá hacer uso más eficaz de los instrumentos monetarios, fiscales y cambiarios, sanear los mercados financieros internos, dotar al sector público de fuentes no inflacionarias, y hacer más equitativa la distribución tanto de los sacrificios derivados del proceso de ajuste como de los frutos del desarrollo económico.

11. Los países de la región han expresado su firme voluntad de hacer frente a los compromisos externos adquiridos. Sin embargo, aun a costa de sacrificios extremos, muchos de ellos no estarían en condiciones de cumplir los servicios de su deuda externa en los términos en que ésta ha sido contratada. Además, algunas de las soluciones alcanzadas hasta ahora parecen ser arreglos que podrían dar pie a nuevas y más graves dificultades. Por otro lado, en los procesos de renegociación, los bancos comerciales privados han aumentado desmedidamente sus comisiones y recargos en los préstamos que refinancian.

12. Las instituciones financieras internacionales existentes carecen de facultades y recursos suficientes para ofrecer soluciones que concilien los intereses fundamentales de deudores y acreedores. Por otra parte, las condiciones asociadas al suministro de ayuda de emergencia a los países endeudados constituyen de hecho un arbitrio para racionar sus magras disponibilidades. Dichas condiciones están conduciendo a una contracción aún mayor del comercio internacional, lo que agrava la crisis mundial y aumenta los costos sociales de ésta para nuestros países.

13. Se enfrenta así una situación intrínsecamente inestable. Cada vez son más los que creen que urge

alcanzar una solución real y duradera que contribuya a restituir la estabilidad de las relaciones internacionales. Esto de ninguna manera significa postular un enfrentamiento colectivo entre los países deudores y sus acreedores, ni tampoco propiciar una refinanciación conjunta de las deudas externas de países que se encuentran en situaciones muy diversas. Es esencial, sin embargo, adoptar iniciativas políticas al más alto nivel posible, con miras a crear conciencia en los dirigentes de la comunidad internacional tanto de las graves consecuencias que podrían derivarse de una nueva contracción de la actividad económica en la mayoría de los países latinoamericanos, como de la necesidad de destinar recursos adicionales y de crear condiciones diferentes para que éstos puedan refinanciar en forma adecuada sus deudas. Como lo ha comprendido acertadamente el Presidente del Ecuador, doctor Osvaldo Hurtado, es de vital importancia que esas iniciativas partan de una acción concertada de los gobiernos de la región, ya que la dramática situación actual no sólo los afecta a ellos y a los acreedores externos, sino que limita fuertemente el bienestar y perspectivas de centenares de millones de latinoamericanos.

14. Por estas razones, es fundamental que se creen mecanismos adicionales a los existentes, con el fin de configurar un marco internacional más adecuado a los procesos de renegociación de la deuda. Este debería incluir la participación de los organismos financieros internacionales, de los bancos privados y de las autoridades financieras de los países acreedores, y debería considerar la provisión de recursos adicionales para hacer frente tanto a los compromisos del servicio de la deuda como a las necesidades mínimas de financiación del comercio y del desarrollo. Al mismo tiempo, deberían obtenerse plazos compatibles con la naturaleza de los créditos y rebajas sustanciales en las tasas de interés, y lograr asimismo que los costos del proceso de ajuste internacional se distribuyan en forma mucho más equitativa entre los países y bancos acreedores y los países deudores.

15. Junto con lo anterior, debe reconocerse que los problemas de fondo del balance de pagos no serán resueltos en definitiva si no se crean en el comercio internacional condiciones, especialmente en materia de precios y de apertura de mercados, que hagan posible a los países de la región obtener los recursos externos necesarios para hacer frente al servicio de su endeudamiento.

16. Es conveniente también reexaminar el considerable potencial que ofrece la cooperación intrarregional, no sólo como instrumento para mitigar los efectos de la recesión internacional y de las inciertas perspectivas de la economía mundial, sino también para coadyuvar a la adopción de estrategias nacionales de desarrollo adecuadas a las nuevas circunstancias. En este contexto, urge emprender acciones concretas que eviten un mayor deterioro en el grado de interdependencia económica ya alcanzado dentro de las agrupaciones subregionales existentes, y que no sólo pongan término sino que también permitan invertir las perniciosas tendencias a imponer restricciones adicionales al comercio recíproco que se han venido observando en los últimos tiempos. Asimismo, es preciso abordar las distintas modalidades de cooperación que podrían ensayar los países latinoamericanos con el mayor realismo y flexibilidad posibles. Uno de los aspectos de los procesos regionales y subregionales de integración sobre los cuales se podrían decidir acciones inmediatas es el fortalecimiento de los sistemas de pagos recíprocos, a fin de promover más altos niveles de comercio intrarregional.

17. Por otra parte, las políticas de apoyo externo necesarias para aliviar los problemas de balance de pagos de los países latinoamericanos deben ir acompañadas de medidas internas adecuadas. A corto plazo, estas medidas deberían propiciar la recuperación de la actividad económica, de modo de preservar, a lo menos, los niveles básicos de empleo y de consumo ya alcanzados, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los permanentes objetivos de la lucha antinflacionaria.

18. Tanto las medidas que se adopten en el plano interno como las políticas nacionales diseñadas para enfrentar la crisis deberán concebirse a la luz de los objetivos, aspiraciones y propuestas que los países latinoamericanos —y los países en desarrollo en general— vienen planteando desde hace largo tiempo en diversos foros internacionales, con miras a promover una reestructuración profunda del orden económico internacional que les permita una participación más equitativa y más dinámica.

C. LISTA DE PARTICIPANTES

BOTERO, Rodrigo (Colombia)
CASTILLO, Carlos Manuel (Costa Rica)
CARRILLO FLORES, Antonio (México)
DEMAS, William (Trinidad y Tabago)
ESPINOSA VALDERRAMA, Abdón (Colombia)
FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo (Bolivia)
FERRER, Aldo (Argentina)
FURTADO, Celso (Brasil)
GARAY, Luis Jorge (Colombia)
HARF, Morris (Colombia)
IGUÍÑIZ, Javier (Perú)
JARQUIN, Edmundo (Nicaragua)
KUCZYNSKI, Pedro Pablo (Perú)
MARSHALL, Jorge (Chile)

MÉNDEZ, Jorge (Colombia)
MINDLIN, José (Brasil)
MONCAYO, Jaime (Ecuador)
PALACIO RUDAS, Alfonso (Colombia)
PÉREZ GUERRERO, Manuel (Venezuela)
PIZANO SALAZAR, Diego (Colombia)
PREBISCH, Raúl (Argentina)
RAMÍREZ OCAMPO, Jorge (Colombia)
RODRÍGUEZ, Carlos Rafael (Cuba)
SALGADO, Germánico (Ecuador)
SARMIENTO, Eduardo (Colombia)
VALENCIA JARAMILLO, Jorge (Colombia)
WONSEWER, Israel (Uruguay)

La crisis del capitalismo y el comercio internacional*

*Raúl Prebisch***

La cabal comprensión de la naturaleza de la crisis actual exige una interpretación que, a la vez, tenga una amplitud que abarque tanto a los centros como a la periferia y una profundidad que permita penetrar a través de sus manifestaciones superficiales hasta el núcleo mismo de sus causas.

En la búsqueda de esa interpretación, el autor comienza analizando el desequilibrio estructural interno de los centros que, en última instancia, consiste en el desajuste entre el ritmo de incremento del consumo—privado y social, civil y militar— y el de acumulación de capital reproductivo. Este desajuste está en la raíz de la inflación y del déficit fiscal que contribuyen a complicar la situación tanto como las medidas de índole monetarista con que se pretende enfrentarlos.

En los capítulos siguientes trata el desequilibrio estructural de la periferia con los centros, concepto bajo el cual examina los persistentes problemas de la relación comercial entre ellos; y la incidencia coyuntural de la crisis sobre los países periféricos, donde analiza las principales cuestiones que plantea el corto plazo en nuestros países y las medidas de política con que deberían ser atacadas, centradas en torno a la idea de reactivación.

En el capítulo final, sobre leyes del mercado e ideologías, subraya la importancia que cobra en la actualidad la crisis ideológica, la forma compleja en que se entremezcla con los otros aspectos de la crisis, y la necesidad de superar la dependencia intelectual en que ha vivido la periferia durante los últimos años.

*Documento presentado al Secretario General de la UNCTAD.

**Director de la Revista de la CEPAL.

I

El desequilibrio estructural interno de los centros

1. Crisis del sistema y crisis de ideas

Estamos presenciando el fin de una etapa histórica en la evolución capitalista. Después de una ingente acumulación de capital en un tiempo prolongado, luego de haberse alcanzado una productividad impresionante, ésta se debilita y avanzan la depresión y el desempleo, con grave desperdicio planetario de recursos productivos.

No se trata de la decadencia de un sistema que dispone de un enorme potencial dinámico, ya que perduran, en efecto, los elementos vitales que le dieron gran empuje y lejos está de haberse cegado la fuente de incesantes innovaciones tecnológicas. Pero también cabe reconocerlo: el sistema está en crisis, ha desbordado sus cauces, con desajustes estructurales que escapan a ideas y formas de acción superadas a su vez por la realidad. Porque la evolución de la técnica ha traído consigo grandes mutaciones en la estructura de la sociedad, a las cuales corresponden asimismo grandes cambios en la estructura del poder. Y todavía no se sabe con certeza cómo afrontarlos. Crisis del sistema y crisis de ideas que han seguido a la zaga de los acontecimientos.

Manifiéstase todo ello en los trastornos del comercio internacional y en una inflación persistente. Y la crisis adquiere también un carácter institucional; se resquebraja el GATT y el instrumento monetario se vuelve ineficaz y contraproducente.

2. Las frustraciones del GATT

La concepción originaria del GATT consagraba esencialmente el libre juego de las fuerzas del mercado en el plano internacional; cierto es que el GATT ha tenido gran importancia para los centros; sin embargo se encuentra ahora al borde de un inminente retroceso. La reciente reunión ha sido en verdad desconcertante; después de las rondas Kennedy y Tokio, donde se había conseguido esa gran liberalización del intercambio de los centros, pudo haberse esperado la consolda-

ción definitiva del GATT. Pero no se ha concluido compromiso alguno que conjure el retroceso hacia el proteccionismo. También es cierto que los bajos aranceles se han mantenido, pero al margen de ellos han estado surgiendo diversas restricciones que menoscaban seriamente la liberalización conseguida tras tenaces esfuerzos.

Tales restricciones recuerdan las de tiempos pasados, que no fueron por cierto consecuencia de una arbitrariedad, de una irresponsabilidad que se extendía a todo el mundo; fueron una imposición de los graves acontecimientos desencadenados por la gran depresión mundial.

El epicentro de este fenómeno estuvo localizado en los Estados Unidos, como también sucede hoy. Una violenta restricción del crédito y la brusca elevación de los derechos de aduana en ese país destruyeron en muy poco tiempo el régimen multilateral de comercio y de pagos. Muchos años se tardó en restablecerlo. Y al GATT le correspondía el importante papel de ir desbaratando la maraña de diversas medidas proteccionistas y evitar que se volviera hacia atrás, papel que en gran parte ha cumplido.

Pero el GATT también parecería estar perdiendo ahora su eficacia para los centros; de allí la reciente frustración de Ginebra. ¿Cómo explicar este hecho? En pocas palabras, esta institución no ha podido hacer lo que no cabía esperar que hiciera por sí misma, pues su eficacia depende fundamentalmente de la expansión de la economía mundial. Pero ésta sufre ahora un serio receso, el que se está convirtiendo en depresión, y el avance del desempleo hace cada vez más difícil luchar contra la creciente tentación de cada país de defenderse de las importaciones y de las consecuencias de la inestabilidad monetaria. Las restricciones de los unos provocan las de los otros y de este modo la crisis se agrava.

No se trata de exorcismos contra el mal; lo más que podría conseguirse con ello es cierta actitud de contención, porque el problema es diferente. Debe irse a su raíz misma, y la raíz se encuentra de nuevo en los Estados Unidos, desde donde el receso económico desencadenado por la política anti-inflacionaria se extiende a los otros centros y al resto del mundo con muy graves consecuencias.

La eficacia del GATT para los centros no se extendió a la periferia, pues la concepción origi-

naria respondía a los intereses de aquéllos y no admitía la industrialización deliberada de ésta, si bien dicha actitud inicial tuvo después ciertos reajustes. La industrialización sobrevino a raíz de la crisis de los centros (las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ambas).

3. *La periferia y la liberalización del intercambio*

Pero la periferia ha permanecido al margen de la liberalización entre los centros, como antes había quedado al margen de la industrialización. A pesar de esfuerzos tenaces, no se logró liberalizar en aquéllos, en medida ponderable, las importaciones provenientes de los países en desarrollo, aun durante los años de gran prosperidad de los países desarrollados.

Por el contrario, mantuvieron o acentuaron sus medidas restrictivas durante los años de prosperidad que terminan en la primera mitad de los años setenta. De tal suerte que el éxito exportador de varios países en desarrollo se debió primordialmente al crecimiento de la demanda general, antes que a la eliminación de restricciones. Como quiera que sea, la industrialización de la periferia está ocasionando ahora serios problemas al GATT. En efecto, los centros ya antes habían proclamado las ventajas de la división internacional del trabajo, cuando la periferia no podía tenerlas en materia de manufacturas por carecer de industrias. Y ahora, cuando las tiene, los centros se esfuerzan por no reconocer esas ventajas y recurren a toda suerte de restricciones al margen de aquellos principios primigenios del GATT; en vez del libre juego de las leyes del mercado, el comercio administrado, según la adecuada expresión de la Secretaría de UNCTAD. Lo que antes respondía a claros intereses de los centros, parecería ahora haber dejado de hacerlo frente a los cambios ocurridos en la estructura productiva de los países periféricos, gracias a la propagación tecnológica.

La expansión de la economía mundial en los años que siguen a la segunda guerra creó en los centros condiciones propicias a la liberalización de su intercambio. Hubo en ellos una marcada tendencia hacia la homogeneidad de la técnica productiva a medida que las innovaciones tecnológicas de los Estados Unidos se extendían a países que habían quedado rezagados, estimulando

en ellos sus propias innovaciones. En este proceso, las empresas transnacionales desempeñaron un papel muy importante. Fue ésta una consecuencia y, al mismo tiempo, un factor coadyuvante al sostenido crecimiento de la demanda mundial y del intercambio entre los centros. Y el intercambio era estimulado cada vez más por sucesivas innovaciones tecnológicas. Desde luego que los países periféricos, por más que hubieran progresado en su industrialización, estaban aún lejos de la etapa en que podrían participar activamente en este movimiento. Pero en cambio fueron poniéndose cada vez más en condiciones de exportar manufacturas; y algunos de ellos en forma impresionante. Se trata, sobre todo, de manufacturas tecnológicamente menos avanzadas o que correspondían a procesos productivos que ya habían dejado de ser innovaciones en los centros.

El gran problema que plantearon fue la necesidad de una progresiva disminución de las restricciones que tanto perjudican al desarrollo periférico. Pero no hay síntoma alguno de que esto vaya a ocurrir en las presentes circunstancias; más bien se advierte un serio retroceso en ese sentido. En efecto, vuelve a hablarse de reciprocidad, o sea que para conseguir el alivio de tales restricciones en los centros, los países periféricos tendrían que realizar concesiones equivalentes. Esto significa, sencillamente, desconocer las grandes diferencias estructurales entre centros y periferia; diferencias que provienen del retardo histórico en la industrialización de esta última. Y de ello nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

4. *El desequilibrio estructural de los centros*

Aludimos antes al recrudescimiento del proteccionismo; hay que reconocerlo sin ambages. Será cada vez más difícil oponerse al mismo cuando, para contrarrestar la inflación, se insiste en una política monetaria restrictiva, sobre todo mediante elevadísimas tasas de interés en el principal centro dinámico del capitalismo. Se impone a todas luces una política de reactivación; ¿pero hasta qué punto será posible aplicarla sin caer en una nueva oleada inflacionaria? He aquí la pregunta inquietante a la cual no se puede escapar.

¿Qué ha sucedido en el capitalismo de los centros después de un prolongado período de expansión? Para responder a esta pregunta se torna necesario explicar el grave desajuste estructural allí registrado. En este desajuste radica el origen del nuevo tipo de inflación que aparece en esta etapa histórica del capitalismo. El desig- nio de atacarla monetariamente ha traído consigo esta coyuntura adversa que, además de trastornar el intercambio de los centros, está acentuando la intensidad del desequilibrio estructural externo de la periferia.

Intentaremos explicar ahora en qué consiste ese desajuste estructural. El considerable aumento de la productividad en el desarrollo capitalista ha venido debilitando su ritmo. Este hecho está estrechamente relacionado con el descenso del ritmo de acumulación de capital reproductivo; es decir, del capital que, gracias a innovaciones tecnológicas, multiplica el empleo y la productividad; lo cual, a su vez, constituye la fuente primordial de acrecentamiento del capital. Hay una secuencia dinámica que no podría menoscabarse sin trastornar el funcionamiento del sistema.

La acumulación reproductiva se ha basado principalmente en la apropiación primaria del fruto de la creciente productividad sobre todo por parte de los estratos superiores de la estructura social dado su poder económico, social y político. No se ha confirmado por tanto el mito de la progresiva difusión social del fruto del progreso técnico gracias a las leyes del mercado, ya que sólo una parte se transfiere a aquella porción de la fuerza de trabajo que dispone de las calificaciones cada vez mayores exigidas por el progreso técnico. La parte que no se transfiere queda, en forma de excedente económico, principalmente en poder de los estratos superiores en donde se concentra una considerable proporción de los medios productivos.

Gracias a esta forma de apropiación del excedente se ha cumplido el proceso de ingente acumulación del desarrollo capitalista. Sin embargo, este proceso se ha vuelto cada vez más vulnerable en el curso de las mutaciones estructurales del sistema y de los cambios consiguientes en las relaciones de poder.

En efecto, al poder de apropiación va contraponiéndose un creciente poder de comparti-

miento del fruto de la productividad: por un lado, el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y, por otro, el del Estado, tanto como respuesta a ese poder sindical y político como a las exigencias de su propio crecimiento.

Se desenvuelve de este modo una pugna que posee efectos positivos hasta que el sistema se aproxima a un límite crítico, que ocurre cuando la fuerza de trabajo y el Estado toman tal proporción del incremento de productividad que comienza a debilitarse el ritmo de la apropiación y, por tanto, el de acumulación reproductiva. De este modo, se entorpece la dinámica del sistema. Y más allá de dicho límite, el sistema reacciona con el alza de los precios. Y a esto sigue la elevación de las remuneraciones, cuando para conseguirla basta el poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Se registra entonces la espiral inflacionaria, imposible de contrarrestar con el instrumento monetario sin serias consecuencias contraproducentes.

Tenía probada eficacia este instrumento cuando dominaba sin mayor contrapeso el poder económico y político de los estratos superiores, pero ya no la tiene cuando cambian las relaciones de poder.

5. Consumo y acumulación

Para mejor esclarecer estos fenómenos conviene examinar la pugna de compartimiento desde otro punto de vista. La apropiación del fruto del progreso técnico, además de su papel de acumulación, trae consigo generalmente el exuberante consumo de los estratos superiores. A su vez, el aumento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo tiende a difundir el consumo en tanto surgen nuevas formas del mismo en aquellos estratos superiores, gracias a la diversificación incesante de bienes y servicios que las innovaciones tecnológicas traen consigo, además del incremento de productividad. También se desenvuelve y acrecienta el consumo social gracias al poder político de la fuerza de trabajo. Ocurre, sin embargo, que este acrecentamiento del consumo, tanto privado como social, de la fuerza de trabajo no se hace generalmente a expensas del que disfrutaban los estratos superiores, sino que se superpone al mismo. Otro tanto sucede con el creciente consumo civil del Estado y con los gastos milita-

res. Este fenómeno se da principalmente en los Estados Unidos, en donde la imagen de una caudalosa prosperidad ha contribuido notablemente a esta exuberancia del consumo.

No es extraño entonces que esta continua superposición de diferentes formas de consumo, así como el acrecentamiento de distintas formas de capital no reproductivo, vayan debilitando el ritmo de acumulación del capital reproductivo. La lógica interna del sistema tiende, pues, a un desajuste o desequilibrio entre ritmo de consumo y ritmo de acumulación reproductiva, o dicho de otro modo, entre el consumo y el ahorro necesarios para que el consumo pueda mantener su ritmo.

Que esto suceda durante el desarrollo periférico es fácil de imaginar. Pero en cambio no se concibe que en los centros, la lógica interna del sistema tienda a ese desequilibrio. ¿No se había alcanzado acaso una considerable capacidad de acumulación? ¿Y Keynes, no había sostenido, hace unos cincuenta años, que el sistema tendía más bien a un exceso de ahorro?

Por donde se mire, el pleno restablecimiento de la dinámica del sistema exige el reordenamiento social del consumo para elevar el ritmo de acumulación reproductiva en la medida necesaria para aumentar el empleo y la productividad. Con esto, no quiero significar que no haya otros factores adversos, pero sí me parece fundamental el ritmo de acumulación reproductiva. Es indudable que sucesivas innovaciones tecnológicas podrían aumentar el ritmo de la productividad, pero también ellas requieren la acumulación de capital.

La elevación del ritmo de acumulación sólo podrá lograrse disminuyendo el del consumo o aun el mismo nivel del consumo, según fuese la intensidad del desequilibrio. Pero en verdad, lo que deje de consumirse por un lado se consumirá adicionalmente por otro, puesto que el acrecentamiento de la acumulación reproductiva permitirá elevar el empleo y el consumo de quienes habían quedado sin trabajo debido al desequilibrio estructural o de los estratos sociales rezagados que no pudieron incorporarse al desarrollo con creciente productividad.

No necesito demostrar que modificaciones de esta índole en la composición social del consumo encontrarían formidables obstáculos políti-

cos. ¿Habrá otra forma de resolver este problema? Las leyes del mercado no lo resuelven; tampoco la pugna de compartimiento social. ¿Qué hacer entonces?

El considerable déficit fiscal de los Estados Unidos es una manifestación aguda del desequilibrio estructural. Se ha reconocido la necesidad de reducir el consumo para cubrir dicho déficit sin efectos inflacionarios. Con tal propósito se trata de atraer ahorro del público mediante tasas de interés extraordinariamente elevadas, lo cual a su vez exige elevar también el interés del dinero bancario, restringiendo así el crédito a la actividad privada, pues de lo contrario el dinero bancario se desplazaría hacia el Estado con efectos inflacionarios. Bien conocidas son las consecuencias depresivas de la restricción crediticia, consecuencias contraproducentes que acrecientan el déficit y disminuyen el ahorro. Mediante la restricción crediticia podría atenuarse y, eventualmente, eliminarse la inflación, pero con un costo social muy elevado y, además, sin corregir los factores estructurales que la originan.

También se ha discurrido en los Estados Unidos acerca de la necesidad de aumentar la oferta (esto es, el producto) para contrarrestar este fenómeno, en contraposición al manejo de la demanda preconizado por los keynesianos. En verdad, si se pudiera aumentar el producto por una mayor acumulación, se corregiría el desequilibrio estructural que trastorna el sistema. Sin embargo, para conseguir este propósito se sostenía hasta hace muy poco que habría que disminuir el impuesto sobre los estratos superiores para que éstos acumulen más. Admitamos que ello ocurra en vez de acrecentar el consumo, lo cual es muy problemático además de la inequidad social que significa. Pero esto a su vez aumentaría el déficit fiscal y su impacto inflacionario, o sea que se comprimiría el consumo de los demás estratos sociales cuyos miembros tratarían de resarcirse, acentuando la espiral.

No deja de llamar la atención el que se haya olvidado una idea presentada hace unos pocos años en un informe que prepararon expertos del Tesoro de los Estados Unidos. Inspirándose quizás en Lord Kaldor, se preconiza allí una modificación radical del sistema impositivo, por la cual se gravaría progresivamente el consumo en vez del ingreso; de este modo la parte no consumida del mismo, quedaría libre de gravámenes. Ex-

presado en otros términos, este impuesto al consumo alentaría notablemente el ahorro y la acumulación. Por ello nos parece extraño que no se haya discutido vista la tendencia al desequilibrio entre acumulación y consumo. Desde luego que no creo que esta idea resuelva todo el problema, pero contribuiría a su solución si se la acompañase de otras medidas.

Debe comprenderse, sin embargo, que sobre todo en un país acostumbrado a la expansión indefinida del consumo, esta idea, así como otras tendientes al mismo fin, encontraría muy serios obstáculos. Pero tampoco han surgido otras que vayan al fondo del problema.

También se vuelve a la sugerencia de controlar salarios y precios, lo cual, aun cuando tuviera éxito circunstancial, mal podría mantenerse durante un tiempo prolongado sin graves trastornos.

En resumidas cuentas, todavía no se ha discurrido claramente acerca de la índole estructural del asunto. Las doctrinas convencionales constituyen un fuerte obstáculo, tan poderoso como los intereses que las mantienen e impulsan. ¿Habrá que aguardar a que la crisis se intensifique, o se repita después de haberse tenido la ilusión de conjurarla, para que surjan nuevas ideas y nuevas formas de acción?

6. *La inflación de los Estados Unidos y el mercado de eurodólares*

Haremos ahora especial referencia a la inflación de los Estados Unidos, y esto no sólo por la enorme gravitación de este país en la economía mundial, sino también por haberse dado al dólar, en los acuerdos de Bretton Woods, el papel de moneda internacional, junto a su papel nacional. Eran tiempos de gran prestigio del dólar y muy pocos avizoraron entonces el peligro que esto representaba.

La inflación venía de tiempo atrás, pero era moderada y tolerable hasta que los gastos sociales de la 'Nueva sociedad' del Presidente Johnson y los gastos militares provocaron un déficit inflacionario que posteriormente se acentuó con el alza del petróleo en 1974. Dicho sea de paso esta alza no ha sido la responsable de la inflación, como que ésta ya había provocado tres años antes el abandono de la convertibilidad; pero es indudable que contribuyó a acentuarla.

Ahora bien, la inflación interna acarreó, como siempre, el desequilibrio externo y éste pudo ser cubierto con dólares, es decir, con simples signos monetarios. Esto significa que la presión inflacionaria interna sobre el producto, así como parte de los gastos e inversiones en el exterior, pudieron cubrirse con el producto del resto del mundo.

Si el dólar no hubiese desempeñado este papel internacional, la inflación de Estados Unidos, después del abandono de la convertibilidad, hubiera desembocado prontamente en la devaluación monetaria, la que llegó con retardo, impuesta finalmente por el desequilibrio exterior.

Mientras tanto, la sobrevaluación monetaria desalentó la inversión interna de las empresas transnacionales, ya que éstas prefirieron realizarla principalmente en otros centros, en detrimento de la producción del país. Así pues, si bien los Estados Unidos, a cambio de dólares, pudieron disfrutar del producto del resto del mundo, ello terminó por perjudicar su propio desarrollo.

De esta manera la inflación se propagó al resto del mundo, lo cual no significa que en muchos países, incluidos los de la periferia, ya no hubiera aparecido la inflación resultante de la pugna distributiva. Esta inflación también venía desenvolviéndose en éstos; pero sus efectos exteriores se encubrieron en parte, y momentáneamente, con la afluencia de dólares de los Estados Unidos.

Esta afluencia, por otro lado, dio lugar a un hecho nuevo hasta aquel entonces: la creación del mercado de eurodólares. Las autoridades monetarias de los otros centros, preocupadas por los efectos expansivos del aumento de reservas vieron con beneplácito la colocación de estos recursos en el mercado de eurodólares. En esta forma se evitaba o atenuaba la inflación interna del crédito, pero se la desplazaba al plano internacional. Se la desplazaba y acrecentaba porque por cada dólar que aflúa de esta manera al mercado, los bancos receptores ampliaban varias veces su propia creación de crédito, tal cual sucede con el aumento de reservas monetarias en el ámbito interno, pero con la diferencia de que internamente las autoridades monetarias tenían instrumentos para controlar esta expansión crediticia. Y por el contrario, las operaciones de eurodólares quedaron completamente excluidas de toda regulación. Las consecuencias se hicieron

claramente evidentes con el transcurrir del tiempo.

En esta creación de dinero no se siguió principio regulador alguno, como que ella fue consecuencia de la inflación interna de aquel país, en vez de responder a las exigencias del desarrollo mundial.

7. *Las leyes del mercado y el FMI*

Fue un lamentable retroceso en una evolución monetaria desenvuelta a través de muchos años. En efecto, una prolongada experiencia había establecido ciertas normas de regulación interna derivadas del patrón oro. Ya de tiempo atrás se había reconocido que el incentivo de las utilidades, si bien importante, no podía determinar el grado de expansión del crédito sin graves consecuencias inflacionarias. La dualidad del dólar permitió apartarse por completo de estos principios reguladores en el mercado de eurodólares, en donde el incentivo de ganancia de los grandes bancos internacionales condujo allí a una creación adicional de eurodólares, intensificando así la inflación originaria.

El Fondo Monetario Internacional pudo haber desempeñado un papel regulador, por el hecho mismo de que su objetivo no es obtener utilidades, pero tampoco se había previsto una situación semejante. Como quiera que fuese, acaso no pudo hacerlo tanto por la presión de los grupos bancarios de los centros como de los países deudores, que de este modo podían eludir la condicionalidad del FMI, dominada, cierto es, por un singular autoritarismo tecnocrático.

Una de las conclusiones importantes, decíamos, derivadas de la prolongada experiencia, fue aquella según la cual la creación monetaria no podía responder al incentivo de sacar utilidades, puesto que ello terminaba fatalmente en el abuso crediticio y la inflación; pero de nada sirvió esta experiencia en el mercado de eurodólares. Y aún ahora mismo, luego de tan adversos resultados, se sigue insistiendo en el papel primordial de la banca privada internacional. Al FMI sólo le correspondería el papel de prestar en última instancia para conjurar una grave estampida financiera internacional. ¡Abstención de intervenir en el libre juego de las leyes del mercado para intervenir a la larga en operaciones de salvamento!

De todos modos, el FMI también deberá aprovechar su propia experiencia a fin de desempeñar un papel primordial en la reforma monetaria internacional. ¿Podrá esta reforma asentarse sólidamente si no se transforma el proceso de apropiación, acumulación y distribución para corregir su creciente vulnerabilidad? No lo creo en forma alguna y me abstengo de reiterar las razones que tengo para creerlo así.

Conviene aquí, siquiera de pasada, hacer una aclaración. Más de una vez, cuando hacía referencia al desequilibrio entre consumo y acumulación reproductiva, se me argumentaba que el mercado de eurodólares constituía una copiosa fuente de capital: sería confusión entre capital genuino y capital inflacionario. Los préstamos internacionales representaban capital genuino en la medida en que quienes recibían dólares en pago de exportaciones dejaban de consumir para conceder préstamos, pero no cuando estos préstamos se realizaban a través de la creación adicional de créditos en dólares en este singular mercado.

Con esto, en modo alguno quiero significar que el mercado de euromonedas no hubiese sido muy útil en cuanto permitió a ciertos países cubrir sus adquisiciones de petróleo con dichos créditos sin sacrificar otras importaciones en la medida en que no conseguían acrecentar sus exportaciones. Pero debe distinguirse entre esta situación y el crédito fácil y abundante en que incurrieron muchos países, especialmente en América Latina, gracias a la extrema liberalidad de los bancos que operaban en el mercado.

Cuando se examinan los acontecimientos a la distancia podría suponerse al FMI y al Banco Mundial desempeñando un papel muy activo, sobre todo para que los excedentes financieros del petróleo pudieran emplearse en préstamos genuinos de capital y evitar una expansión inflacionaria del crédito como la ocurrida en el mercado de eurodólares.

El Fondo pudo haber contenido lamentables excesos promoviendo el juicioso empleo de los recursos, otorgando condiciones razonables. Pero a ello se opuso, en cierto modo, la condicionalidad que ha establecido esta institución: una condicionalidad cuyas reglas de juego —hasta donde yo recuerde— nunca fueron discutidas con los países en desarrollo. No es extraño pues

que los países que deseaban obtener estos recursos hayan visto la oportunidad de escapar a la condicionalidad recurriendo a préstamos que con tanta liberalidad recibían de la banca privada internacional. Esta, a su vez, parecería más bien haberse guiado por el incentivo de copiosas utilidades antes que por un indispensable sentido de prudencia y previsión.

A la luz de la experiencia pasada, es comprensible la preocupación que va generalizándose acerca de la reforma del sistema monetario internacional; creo que tendrá que llegar y que los países en desarrollo tendrían que irse preparando para intervenir en su elaboración.

El punto de partida tendría que ser la creación de una auténtica moneda internacional en vez del dólar. Los acuerdos de Bretton Woods concedieron a los Estados Unidos el privilegio de proveer de moneda a las transacciones internacionales; esto es, el privilegio del señoreaje y también la responsabilidad de ejercerlo bien. En la creación de una moneda internacional la responsabilidad debe ser colectiva y no atribuirse a un solo país ni a un grupo muy reducido de países de gran gravitación, con lo cual dejaría de ser un privilegio.

Por supuesto que se interponen obstáculos considerables; y no sólo en cuanto a la sustitución del dólar, por razones obvias, sino también porque el buen funcionamiento de un sistema nuevo exigiría resolver el problema de la ingente masa de dólares flotantes en el mercado de eurodólares. Operación muy difícil, no sólo por lo que significaría en sí misma, sino también porque esos dólares representan una cuantiosa deuda de Estados Unidos que no obliga al pago de intereses.

Más allá de todo esto, se presenta una consideración de fundamental importancia. ¿Podrá funcionar correctamente un nuevo sistema mientras los países del mundo que más habrán de gravitar en su manejo no puedan corregir sus propios fenómenos inflacionarios? La elevación de los precios exigirá ampliar de manera continua la creación de moneda internacional, de tal modo que aquellos países podrían ponerse de acuerdo en hacerlo, no obstante la acentuación de la inflación internacional. Contrariamente a lo que ocurría con un régimen de patrón oro cuando la pérdida de recursos monetarios tendía a limitar la expansión interna, la creación delibe-

rada de moneda internacional se impondría más bien para aliviar internacionalmente a países importantes que no habrían podido contener su inflación interna.

De esto podría concluirse que un buen sistema monetario internacional mal podría funcionar correctamente si esos países no atacaran a fondo sus problemas de inflación estructural. De lo contrario, en vez de la creación de dólares por parte de los Estados Unidos tendríamos la crea-

ción de moneda internacional por la gravitación de países interesados en hacer frente a los efectos externos de su propia inflación que no habrían logrado contener.

Un buen sistema monetario internacional debe basarse en la transformación del proceso interno de apropiación, acumulación reproductiva y redistribución del ingreso; en consecuencia, mucho resta por hacer y renovar antes de alcanzarlo¹.

II

El desequilibrio estructural de la periferia con los centros

1. Centros y periferia

Los centros siempre se han empeñado en desconocer sus grandes diferencias estructurales con la periferia, provenientes del considerable retardo del desarrollo de ésta. Este retardo, a su vez, es consecuencia de la dinámica misma del capitalismo avanzado, una dinámica centripeta que siempre ha caracterizado su desarrollo histórico; y esa dinámica no se ha propagado espontáneamente hacia el resto del mundo. El fruto del aumento de productividad, derivado de su enorme progreso tecnológico, ha quedado en los mismos centros, sin difundirse hacia afuera por la disminución de los precios, lo cual ha dado gran impulso a la acumulación de capital reproductivo y a sus incensantes innovaciones. Para bien o para mal, así se ha desenvuelto el capitalismo de los centros; y a la periferia le correspondió un papel apendicular. De allí el retardo histórico de su desarrollo y sus grandes diferencias estructurales con los centros. Conviene mencionarlas sucintamente; se manifiestan en tres puntos principales, a saber: las disparidades estructurales en la demanda, la inferioridad económica y tecnológica de la periferia que exige la protección, y el característico fraccionamiento de esta última que reclama medidas de integración periférica.

2. Disparidades estructurales en la demanda

En cuanto al primer punto, para que un país

periférico pueda desarrollarse es esencial que modifique su estructura productiva a fin de hacer frente a los cambios que ocurren correlativamente en la demanda.

Estos cambios pueden orientarse principalmente hacia adentro o hacia afuera, y en esto tiene influencia predominante la actitud de los centros. Hacia adentro, con la sustitución de importaciones; y hacia afuera, mediante la exportación de manufacturas. Esta última ha sido cada vez más necesaria por la relativa lentitud con que por lo general tienden a crecer las exportaciones de productos primarios.

Bien conocidos son los obstáculos crecientes que se oponen a la sustitución de importacio-

¹Al hacer estas reflexiones recuerdo un episodio significativo ocurrido en los primeros tiempos de la UNCTAD. Un comité de expertos independientes recomendó se estableciese un vínculo entre la creación de derechos especiales de giro y la cooperación financiera de los países en desarrollo. Se adujo entonces, en contra de esta idea, que la presión de estos países traería el riesgo de provocar una inflación internacional. Finalmente, no se aprobó el vínculo, pero de todos modos hubo una expansión inflacionaria del dólar en el ámbito internacional.

Se malogró en esta forma una oportunidad muy importante de cooperar en el desarrollo de la periferia, con todos los recaudos que el caso aconsejaba. Esto demuestra una vez más que los centros, en general, no se interesan por el desarrollo periférico, salvo en la medida que atañe a sus propios intereses.

nes más allá de ciertos límites, los que dependen de la disponibilidad de recursos naturales y de consideraciones tecnológicas; de donde la necesidad de combinar la sustitución de importaciones con la exportación de manufacturas.

¿En qué medida pueden exportarse manufacturas? Dado el esfuerzo que un país periférico está dispuesto a realizar, esta medida depende fundamentalmente del grado de receptividad de los centros, en el cual influyen, a su vez, el ritmo de su desarrollo y la intensidad de sus restricciones a las importaciones provenientes de la periferia. En forma esquemática podría afirmarse que, cuanto mayor sea la receptividad de los centros, en función de esos dos elementos, tanto menor será la necesidad de sustituir importaciones en la periferia.

Esto atañe, sin embargo, a sólo un aspecto de la cuestión; el otro concierne a los cambios en la composición de la demanda, que, según se expresó más arriba, acompañan al desarrollo. Dadas las conocidas disparidades en la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, éstas, que provienen sobre todo de los centros, tienden a crecer con más celeridad que la demanda de las exportaciones periféricas. Tal es el efecto de las innovaciones tecnológicas de los centros que diversifican cada vez más los bienes y servicios, en contraste con el retardo tecnológico de la periferia. Para que avance el desarrollo de esta última es indispensable que pueda desenvolver sus exportaciones de manufacturas para corregir así la tendencia al desequilibrio estructural externo proveniente de aquella disparidad de elasticidades. Si no lo logra, se verá forzada a sustituir importaciones, dado el ritmo de desarrollo que se propone obtener.

3. *Sustitución de importaciones y protección*

Ahora bien, la sustitución de importaciones requiere una cierta protección, una protección racional y moderada. Y aquí encontramos un fuerte obstáculo en la reciprocidad, que vuelve ahora a presentarse como condición para que los centros rebajen su protección. Conviene insistir al respecto.

Hay, en efecto, una diferencia fundamental que no podría desconocerse; la protección en la periferia tiende a eliminar la tendencia al des-

equilibrio estructural, en tanto que la protección en los centros tiende a agravar esa tendencia en detrimento del desarrollo periférico.

Trátase, en verdad, de un razonamiento que hemos expuesto en repetidas oportunidades y que, por lo visto, no ha resultado ser suficientemente persuasivo. La reciprocidad ha sido acaso el motivo más importante por el cual se trató y se sigue tratando de extender el ámbito del GATT a los países periféricos, para que participen en las negociaciones basadas en aquel concepto. No se tiene en cuenta que existe de hecho una reciprocidad implícita, pues cuanto más puedan exportar los países en desarrollo a los centros, tanto más importaciones provenientes de estos últimos podrían realizar.

Hay otra consideración que también suele olvidarse con frecuencia. Una protección racional no disminuye las importaciones por debajo de lo que se exporta a los centros, habida cuenta las remesas financieras y otros pagos al exterior; sólo modifica su composición. La diferencia está en que la protección se propone cambiar deliberadamente la composición de las importaciones, de manera que promueva el cambio de la estructura productiva de acuerdo con las exigencias del desarrollo. En ausencia de tal política, la composición de las importaciones está determinada por las fuerzas del mercado internacional y las transnacionales que allí predominan; la estructura productiva queda determinada desde afuera. Y ello impide que un país se desarrolle con mayor intensidad que la permitida por el crecimiento de sus exportaciones; esto es, por la receptividad de los centros.

¿Pero es realmente necesaria la protección para que se realicen estos cambios en la estructura productiva? Los conceptos originarios del GATT, basados en el esquema pretérito de la división internacional del trabajo, no lo admitían; como tampoco lo aceptan los economistas que aún siguen predicando a la periferia el libre juego de las leyes del mercado. Si bien es cierto que éstos recomiendan la devaluación monetaria para llevar a cabo dichos cambios sin violar estas leyes. Sentado esto, y para simplificar el argumento, omitamos el hecho de que la devaluación constituye asimismo una forma de intervención. No se trata, por cierto, de una devaluación para ajustar el valor externo de la moneda a una infla-

ción interna, lo cual se justifica plenamente, sino como expediente de política económica.

La devaluación, aplicada con este criterio, tiene por virtud encarecer las importaciones, provocando su sustitución, y estimular el crecimiento de las exportaciones a través de la disminución de sus precios. No sólo las exportaciones que ya eran competitivas internacionalmente, sino sobre todo las que necesitan este estímulo; o sea, que desde el punto de vista de las primeras, esta forma de modificar la estructura productiva acarrearía el deterioro de los términos de intercambio toda vez que el crecimiento de las exportaciones excediera ciertos límites; esto es, resultaría contraproducente desde el punto de vista del desarrollo. Aunque también es cierto que para evitarlo se preconiza un impuesto a la exportación; ¿pero acaso no sería esto una intervención del Estado en las leyes del mercado?

Por lo demás, la devaluación significa alterar todos los precios y costos, para lograr efectos en una parte relativamente pequeña del producto global de la economía. Mas no es sólo eso. Bien sabido es que cuando la fuerza de trabajo tiene suficiente poder para resarcirse del alza de los precios exigirá el reajuste de las remuneraciones, con lo cual terminarán por anularse esos efectos de la devaluación. La protección y el subsidio equivalente nos parecen pues inescapables; pero ellos deben ser racionales y no arbitrarios y abusivos, como ocurre con frecuencia.

Para impugnar la protección, sigue aduciéndose el viejo argumento de que por la producción sustitutiva se tiene que pagar más de lo que cuestan las importaciones. Este razonamiento, sin embargo, no toma en consideración dos puntos de decisiva importancia.

Primero, el de la baja elasticidad-ingreso de las exportaciones. Si se aumentara su cuantía, disminuirían sus precios; y la periferia, más allá de cierto punto, sufriría ese fenómeno de deterioro de los términos de intercambio, incurriendo en una pérdida más cuantiosa que el mayor costo que significa la protección de actividades sustitutivas.

Segundo, gracias a estas actividades se torna posible lograr, dentro de ciertos límites, un ritmo de crecimiento del producto global más elevado que aquel mayor costo. La protección es pues una solución económica siempre que se

aplique con racionalidad, como conviene repetirlo.

Por supuesto que la protección periférica ha contrariado desde un comienzo el libre juego de las leyes del mercado internacional, sobre el cual se basaba la concepción originaria del GATT.

4. *La protección en los centros*

Todo lo que llevamos dicho atañe a la periferia; pero lo más difícil parece estar en los centros. No es extraño que éstos recurran a restricciones al margen del GATT cuando están padeciendo una desocupación seria. Pero como ya quedó señalado, ellos fueron renuentes a liberalizar su intercambio durante los años de prolongada prosperidad; y esto incluso en países con escasez de fuerza de trabajo y que abrieron las puertas a la inmigración. Nada parece indicar todavía que en el futuro, aun superadas las dificultades presentes, los centros se encuentren dispuestos a modificar fundamentalmente su actitud. Estimo que hay aquí un problema de fondo cuya verdadera índole no se ha esclarecido como corresponde. Y es necesario hacerlo si se han de encontrar soluciones que logren conciliar el interés dinámico de centros y periferia. Por eso conviene detenerse en este asunto.

Como ya lo he señalado, en el desarrollo histórico de los centros el fabuloso aumento de la productividad no se tradujo en descenso persistente de los precios, sino que el mismo ha quedado retenido internamente. Es un fenómeno estructural que ha constituido un factor importantísimo en la acumulación de capital y en las innovaciones tecnológicas. La periferia sólo ha participado marginalmente en este proceso, salvo en cuanto producía bienes primarios que los centros necesitaban. Es dudoso que el capitalismo habría podido desarrollarse vigorosamente si no se hubiera dado esta forma de retención del fruto del progreso técnico, especialmente en los estratos superiores.

La industrialización de la periferia no fue consecuencia espontánea de esta expansión capitalista. En efecto, los centros sólo tenían interés en invertir en la periferia para obtener aquí los bienes primarios que necesitaban, pero no para establecer industrias que pudieran exportar, además de las exportaciones primarias. Por una

serie de razones, preferían desenvolver la industria en su propio ámbito; por consiguiente, la industrialización de la periferia fue el resultado de su propia determinación en respuesta a intensas crisis de los centros como las mencionadas: dos grandes guerras mundiales y la gran depresión entre ambas.

Como quiera que fuere, la periferia, forzada primero a industrializarse mediante la sustitución de importaciones debido a esas condiciones críticas de los centros, fue aprendiendo después a exportar manufacturas, a favor de la prosperidad de los centros y gracias a medidas deliberadas de promoción. Si esta prosperidad, reapareciese dentro de algunos años, aunque no necesariamente con el mismo ritmo de antes, habría que preguntarse si los centros estarían dispuestos a seguir una política de liberalización como lo han hecho entre sí. Examinaremos un momento este aspecto tan importante.

Hasta ahora las exportaciones periféricas de manufacturas han estado a cargo de unos pocos países y constituyen una parte relativamente pequeña de su potencial. ¿Estarían los centros dispuestos a liberalizar sus importaciones si este esfuerzo exportador alcanzara grandes dimensiones?

Reflexiónese sobre el hecho siguiente. Si se ha logrado éxito en las exportaciones de manufacturas, ello obedece a que los países exportadores fueron capaces de adoptar técnicas similares a las de los centros aunque en fases menos avanzadas de desarrollo de las mismas, para producir bienes cuya demanda tiende a crecer con menor intensidad que la demanda de bienes cada vez más avanzados tecnológicamente provenientes de las innovaciones de los centros.

No es extraño, por tanto, que la accesibilidad a tecnologías menos avanzadas y el menor nivel de remuneraciones haya permitido a los países exportadores competir con éxito con bienes semejantes producidos en los centros.

Este hecho podría significar el comienzo de un proceso de reversión de lo que ha ocurrido históricamente en el desarrollo de los centros. Recuérdese, en efecto, que el fruto del progreso técnico no se ha manifestado en la correspondiente disminución de los precios y que la capacidad de los centros para abrir mercados externos no se ha cumplido tanto, en términos generales, por la baja de precios, si no más bien por aquella

incesante diversificación de bienes derivada de las innovaciones tecnológicas. Sin embargo, no parecería ser ésta la forma en que las exportaciones periféricas estuvieron compitiendo en los centros, si no por el contrario, gracias a la rebaja de los precios.

Aunque dicha reacción de la periferia a este proceso histórico todavía no ha alcanzado suficiente amplitud, frente a sus crecientes posibilidades exportadoras habría que pensar seriamente acerca de las posibles consecuencias de la acentuación de un fenómeno que se inicia. ¿Qué harán los centros en tal eventualidad? ¿Seguirán manteniendo y aumentando sus restricciones como lo estuvieron haciendo hasta ahora al margen del GATT? ¿O acudirán al instrumento de la devaluación como tantas veces se ha recomendado a la periferia?

La devaluación, además de contener las importaciones, disminuiría el precio externo de las exportaciones aun cuando éstas fueran ampliamente competitivas. Si mencionamos esto, no es por creer en la posibilidad de que ello ocurra, sino para subrayar la difícil opción que deberían afrontar los centros. En un caso, seguirían violando los principios del GATT que tanto han defendido; y en el otro, tendrían que resignarse a perder en sus exportaciones parte del fruto de su progreso técnico con los grandes trastornos que ello significa.

5. *La división internacional del trabajo*

Mientras tanto, se justifica una reflexión no carente de importancia. Los centros han proclamado siempre en la periferia las ventajas de la división internacional del trabajo en el juego de las leyes del mercado. Esta actitud correspondía cabalmente a sus intereses si bien perjudicaba el desarrollo periférico; pero ahora cuando la periferia ha comenzado a exportar, los centros se apartan de aquellos principios sobre los cuales reposa la existencia del GATT.

En verdad, esos principios, aunque siguen teniendo gran validez en los centros, no obstante los fenómenos coyunturales que ya mencionamos en otra parte, no han respondido a las exigencias del desarrollo periférico en tiempos pasados y en la actualidad conspiran contra ese desarrollo en cuanto condenan la protección.

Pero tampoco podrían desconocerse los trastornos crecientes a que se verían expuestos los centros si, en esta nueva etapa de la industrialización periférica, siguieran plenamente vigentes esos principios. Recuérdese la índole del proceso acumulativo; su fuente está en el aumento de la productividad que no se traduce en disminución de los precios sino en el desplazamiento de la demanda hacia bienes y servicios cada vez más diversificados. Ahora bien, la competencia de las importaciones por la rebaja de los precios, lejos de generar en las empresas recursos invertibles, disminuye su excedente en desmedro de la acumulación. La competencia genera, pues, desempleo y debilitamiento de la acumulación. Y por el contrario, cuando el desempleo se origina en el incremento de la productividad, este incremento produce un potencial de acumulación que, al ser utilizado, permite contrarrestar el desempleo.

He ahí el serio problema que tanto preocupa y que habría que afrontar desde ya, para encontrar soluciones mutuamente ventajosas.

Es evidente que a la periferia le convendría aprovechar progresivamente el mercado de los centros sin necesidad de acudir a la exagerada reducción de precios en desmedro del fruto de su progreso técnico; lo que tampoco convendría a los centros. Hasta ahora, sin referirme a la exportación de estos últimos, digamos que éstos procuran defenderse mediante arreglos como el Acuerdo Multifibras y los llamados acuerdos voluntarios para limitar las exportaciones periféricas. Además de constituir expedientes discriminatorios—pues sólo afectan a la periferia y no así a los centros— no se ajustan al régimen contractual del GATT y están siempre pendientes de la amenaza de decisiones unilaterales de los centros. Por supuesto que los principios del GATT no son aplicables, en lo fundamental, ante esas nuevas tensiones, lo que requiere una nueva institucionalidad, como lo ha insinuado la Secretaría de la UNCTAD.

Conviene pues explorar otros caminos que consulten tanto los intereses de los centros como los de la periferia. Se impone buscar nuevas formas de reconocer en la práctica las ventajas comparativas. Es indudable que a la periferia le conviene abrirse camino en el mercado de los centros en bienes que respondan a su capacidad tecnológica para importar aquellos otros bienes tecnoló-

gicamente avanzados que producen los centros y cuya sustitución sería muy costosa en la actual etapa del desenvolvimiento tecnológico. Ello significaría también claras ventajas para los centros, por el campo cada vez más amplio que se ofrecería a la explotación de sus innovaciones tecnológicas. Dicho de otra forma, convendría a los centros exportar bienes con un alto contenido tecnológico a cambio de bienes con un menor contenido tecnológico de la periferia, lo cual también sería ventajoso para esta última.

Por supuesto que no estoy proponiendo fórmulas concretas, sino subrayando la necesidad de explorarlas; habrá pues que alcanzar fórmulas que abran, gradual y progresivamente, el mercado de los centros sin los riesgos de una competencia desmesurada.

Es indudable que no se trata de fórmulas estáticas, sino eminentemente dinámicas. Las exportaciones de manufacturas de la periferia, combinadas con la sustitución de importaciones, permitirán dar cada vez más eficacia a la industrialización y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo tecnológico de los países periféricos. Se entiende así que este avance permita incrementar las exportaciones de bienes que por ahora no son tecnológicamente accesibles a la periferia, como ha sucedido en países que, si bien fueron periféricos, terminaron por alcanzar homogeneidad tecnológica y se integraron en el intercambio de los centros.

Los países de la periferia que avanzan en su industrialización están atravesando un período de transición más o menos prolongado, según las grandes diferencias existentes entre ellos. Si este proceso prosigue con firmeza, se irá ampliando en los hechos, y no sólo de un modo formal, el ámbito de la división internacional del trabajo en el seno del GATT y la observancia mutuamente conveniente de sus principios y, entre ellos, eventualmente, el de reciprocidad.

El papel de los centros tendrá considerable importancia durante este período de transición; ahora bien, ¿hasta qué punto podrán abrirse ampliamente a la periferia? A la luz de lo expresado, cabrían serias dudas acerca de ello; nada indica que, en el mejor de los casos, la periferia pueda volcar a los centros todas las exportaciones que necesitaría realizar para adquirir allí las ingentes cantidades de bienes requeridas por su desarrollo.

No se justificaría poner exageradamente el acento sobre las exportaciones a los centros, sin conceder suficiente importancia a las exportaciones de manufacturas dentro de la misma periferia. El obstáculo principal sigue radicando en el fraccionamiento económico de la periferia, que constituye una clara manifestación de cómo los centros, por la misma dinámica de su desarrollo, dejaron a la periferia al margen de la industrialización.

6. *El fraccionamiento de la periferia*

En aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo cada país periférico convergía por separado hacia los centros, con muy escaso intercambio recíproco. La sustitución de importaciones recurrió a la protección en forma general, sin establecer preferencias entre los países en desarrollo, pues a la violación de los principios convencionales que de suyo significaba la protección, se hubiera añadido algo que los centros habrían repudiado como franca discriminación. De esta manera la sustitución de importaciones se realizó dentro de compartimientos estancos y no llegaron muy lejos los arreglos que se fueron realizando a través del tiempo para disolver progresivamente dichos compartimientos.

Uno de los motivos principales, aunque no el único, de la perduración del fraccionamiento, fue la ilusión durante aquellos largos años de prosperidad de los centros, de que la expansión indefinida de las exportaciones de manufacturas dispensaba de continuar con una activa política sustitutiva, combinada con aquellas exportaciones recíprocas. Asimismo, los centros se opusieron a medidas tendientes a corregir el fraccionamiento periférico y, en el mejor de los casos, fueron indiferentes a ellas, sin brindarles un apoyo que hubiera sido de gran significación. Esa fue otra de las consecuencias de una dinámica centrípeta que marginó a la periferia primero de la industrialización y, después, de su intercambio industrial.

Y está demás repetirlo: esa dinámica centrípeta contribuyó primordialmente a que los centros no se interesaran en realidad en el desarrollo de la periferia, salvo en la forma y medida que

importaba a su propio desarrollo. Me refiero al desarrollo de la periferia en profundidad social; esto es, el proceso en que las ventajas del progreso tecnológico se difunden por toda la estructura de la sociedad sin circunscribirse a una parte relativamente pequeña de la fuerza de trabajo.

Acaso sorprenda esta afirmación frente al papel activo que han desempeñado las empresas transnacionales en la industrialización periférica durante los últimos decenios. Los centros se opusieron primero a ella, pero una vez que el proceso estaba encaminado y parecía irreversible, estimularon la participación de dichas empresas transnacionales que así disfrutaron de la sustitución de importaciones a la que aquéllos antes se habían opuesto. Se aducía que las transnacionales serían agentes de la internacionalización de la producción; pero su papel más importante fue más bien internacionalizar las formas de consumo antes que las de producción, pues constituyeron un factor importante en la apertura del mercado de los centros. En otros términos, sin desconocer su aporte tecnológico, las empresas transnacionales aprovecharon la industrialización periférica, pero no contribuyeron seriamente a ofrecerle horizontes internacionales.

Están aconteciendo cambios muy importantes en la economía mundial. Así, en estos momentos presenciamos en los centros, entre otros hechos que preocupan profundamente, el descenso de la productividad. El incremento de la productividad parece haber dejado de ser un proceso que ocurre de manera automática en la dinámica capitalista. Deberá ser el resultado de una política deliberada, así en el campo interno como en el internacional. Cabe, pues, aguardar que se aborde también con nuevos criterios el problema de las relaciones con la periferia; y entre ellas, el de las ventajas comparativas del intercambio, pero no en las formas pretéritas, sino en respuesta a una realidad muy distinta de la existente cuando la periferia inició su industrialización. Ahora ya no se pone más en duda su creciente capacidad para hacerlo; y por ello debe participar en el proceso sostenido y creciente de ventajas comparativas que contribuirían notablemente al aumento de la productividad en la economía mundial.

III

La incidencia coyuntural de la crisis sobre los países periféricos

1. *La recuperación de los centros*

Son cada vez más graves las consecuencias del receso de los centros —que tiende a convertirse en depresión—, en los mismos centros y en el resto del mundo. Ya se mencionaron los efectos contraproducentes de la política monetaria que en gran parte es responsable del receso. Ciertamente es que la inflación venía desenvolviéndose de tiempo atrás y que el alza de los precios del petróleo contribuyó a intensificarla. He ahí el fenómeno estructural que se ha tratado de atacar con esa política. ¿Cómo lograr ahora la recuperación de la actividad económica?

La imperiosa necesidad de la recuperación es admitida en todas partes; y acaso el factor más importante que está demorando la indispensable expansión crediticia sea el temor de una nueva oleada inflacionaria. Ahora bien, no carece de asidero este temor frente a las vicisitudes registradas en los últimos tiempos.

En verdad, cierto incremento de los precios parecería inevitable, no obstante la capacidad ociosa de las economías. Más aún, es preciso acrecentar la cuantía de las ganancias para que las empresas tengan el incentivo y los recursos para aumentar sus inversiones de capital.

En esto radica el riesgo de una nueva espiral inflacionaria; y que pueda prevenirse este riesgo depende fundamentalmente de la posibilidad de moderar la presión de las remuneraciones, sobre todo cuando éstas se han deteriorado. Es indudable que si esta presión supera ciertos límites, el alza resultante de los costos llevaría a la elevación de los precios y ésta a nuevas demandas de ajuste en las remuneraciones.

El riesgo no reside sólo en esto. El receso ha traído consigo el déficit fiscal o lo ha agravado; compréndese, pues, la renuencia a tomar medidas correctivas que intensificarían el receso. Pero si estas medidas no se adoptan, conforme vaya recuperándose la economía, se registrarán asimismo serios efectos inflacionarios.

Pero tampoco el dejarse estar sin acudir a medidas de recuperación constituye una actitud aceptable desde ningún punto de vista. Plántese pues un problema insoslayable. Hoy, como en otras épocas, las consecuencias de una política monetaria restrictiva recaen sobre la fuerza de trabajo. En cuanto a la recuperación, ya no es posible reproducir la imagen de aquellos tiempos cuando el acrecentamiento de la acumulación se hacía en gran parte a expensas de dicha fuerza de trabajo. ¿Cómo compatibilizar esta necesidad de acumulación con la muy comprensible aspiración de la fuerza de trabajo de participar en los frutos de la recuperación?

Todo indica que no será posible evitar un nuevo impulso inflacionario si no se enfrentan tres requerimientos: la equidad distributiva, la necesidad de acumulación y la corrección del déficit fiscal a medida que avanza la recuperación.

No nos corresponde, por supuesto, entrar en estos aspectos concernientes a los centros. Pero sí subrayar su índole estructural. No olvidemos, en efecto, la vulnerabilidad del proceso de acumulación de capital reproductivo al desenvolverse la pugna de compartimiento. Sin embargo, no se ha avanzado suficientemente en la interpretación de estos fenómenos, sin lo cual no cabe esperar la transformación de ese proceso. Pero esto no significa que no se emprendan algunos pasos iniciales guiados por una concepción más integrada de la política de ingresos.

2. *Recuperación de la periferia y desequilibrio exterior*

Pasemos ahora a examinar en términos muy generales el caso de los países periféricos. Tienen estos países que afrontar las consecuencias del lento crecimiento de los centros en el presente decenio y de su proteccionismo, consecuencias agravadas por el deterioro de la relación de precios del intercambio.

¿Qué significa este deterioro? Pues sencillamente que está gravitando pesadamente sobre la periferia una parte importante del costo económico y social del receso. Así lo reconoce un reciente informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se dice ahí en efecto que la tercera parte o más del costo del descenso de la inflación en los centros ha recaído en los productos primarios².

Estas y otras consecuencias adversas hacen pensar que los países periféricos no podrían permanecer inactivos aguardando la recuperación de los centros; deben encarar su propia política de recuperación, tanto más difícil cuanto más se demore aquélla.

No obstante las grandes diferencias entre los países periféricos y su distinto grado de desarrollo, hay problemas comunes de primordial importancia, sin desconocer el caso especial de los exportadores de petróleo. Presentan, ante todo, un desequilibrio exterior. ¿Cómo atacar este problema? Para eliminar el desequilibrio es indispensable reducir las importaciones y otros pagos exteriores, en la medida en que las adversas circunstancias exteriores no permitan acrecentar sustancialmente las exportaciones y en que no se logre una aportación neta de recursos financieros desde el exterior. Sin embargo hay dos maneras de comprimir las importaciones: hacerlo mediante la contracción de las actividades internas hasta lograr el equilibrio; o poner en práctica una política selectiva. Lo primero corresponde a aquella recomendación convencional que se opone a la intervención del Estado para regular las importaciones; puede llegar a ser ingente el costo económico y social del así llamado "reajuste espontáneo de la economía en virtud de las leyes del mercado". A pesar de que recomendaciones de esta índole suelen proceder de elevadas instancias, aun en los tiempos que corren no es admisible seguir este camino de restablecimiento del equilibrio exterior; de allí la importancia de una política selectiva. No cabe tener escrúpulos doctrinarios cuando ellos tie-

nen su origen en una concepción equivocada y contraproducente.

Una política selectiva de importaciones de carácter racional debe reducir o eliminar las importaciones prescindibles o postergables para utilizar la capacidad de pagos exteriores de un país en aquellas importaciones asociadas a la actividad económica y al bienestar de la población. Conforme se va corrigiendo el objetivo inmediato de restablecer el equilibrio se presenta en seguida otro: evitar un nuevo desequilibrio provocado por la política de recuperación.

Esta política, en efecto, tiene que basarse en una cautelosa expansión crediticia que estimule la demanda y la utilización de la capacidad ociosa de la economía. Dicho sea de paso, los elevadísimos tipos de interés constituyen un importante obstáculo que conspira contra este objetivo. Es cierto que la fuerte rebaja aconsejable estimulará la salida de fondos al exterior, lo que a su vez podría obligar a medidas de control que deberían abarcar asimismo las remesas de utilidades. De todos modos, la política de reactivación, por prudente que fuere, traerá consigo el crecimiento de la demanda de importaciones más allá de la capacidad de pagos exteriores. La política selectiva tiene pues que aplicarse con la energía suficiente para prevenir nuevos desequilibrios. No será nada fácil hacerlo, sobre todo en aquellos países, y que no son pocos, donde el margen comprimible de importaciones ya se ha reducido antes hasta llegar a ser relativamente estrecho.

3. *Selectividad de importaciones e intercambio recíproco*

Constituye ésta una de las diferencias más significativas con respecto a la gran depresión mundial de los años treinta. Entonces, como ahora, se hizo necesario reajustar las importaciones a la capacidad de pagos exteriores. Infortunadamente, las medidas restrictivas no sólo se aplicaron entonces a las importaciones provenientes de los centros, en donde se encontraba el origen principal del desequilibrio, sino también a las importaciones relativamente escasas procedentes de otros países en desarrollo. Se malogró de esta manera, bajo la presión de circunstancias apremiantes, la posibilidad de impulsar el intercambio recíproco, sobre todo en el ámbito regional.

Hoy la realidad es diferente por haberse

²"...La tercera parte o más de la declinación de la inflación es atribuible a la debilidad de los precios de los productos primarios, cuya recuperación cabría esperar en caso que la actividad se reactivara", *OECD Economic Outlook N° 32*, París, 17 de diciembre de 1982, p. 8.

desenvuelto este intercambio y por el gran potencial que reviste su crecimiento; sería sumamente lamentable que la política selectiva se extraviara otra vez. Nada fácil será hacerlo y particularmente cuando son grandes las magnitudes del desequilibrio; además, consideraciones internas hay que podrían llevar a este extravío. En efecto, la necesidad de impulsar la utilización de la capacidad ociosa y aumentar el empleo, podría llevar a prescindir de importaciones procedentes de otros países periféricos, sacrificando de esta manera las posibilidades de exportar en reciprocidad.

Lamentablemente, otra vez nos encontramos sin mecanismos adecuados para lograr la compensación del intercambio en ámbitos regionales (o subregionales, según los casos) o más allá de estos ámbitos. Es poco e insuficiente lo realizado en este sentido y deben encararse nuevas iniciativas de compensación multilateral.

No se trata sólo de mecanismos de compensación, sino también de reconocer ciertas exigencias de reciprocidad, de tal suerte que los países más avanzados, que aprovechan mejor que otros las ventajas del comercio dentro de sus ámbitos respectivos, tengan la responsabilidad de realizar o promover inversiones en las partes más débiles del sistema, para que las mismas también puedan gozar de las ventajas de la reciprocidad.

La falta o insuficiencia de estos mecanismos podría conducir, en algunos casos, a arreglos bilaterales como en otros tiempos. Expediente éste muy precario, por cierto, pero que resultaría preferible al sacrificio del intercambio recíproco; preferible siempre que se tenga presente la necesidad de llegar a formas multilaterales de compensación del intercambio.

Cabe recordar que los largos años de prosperidad de los centros no sólo desalentaron la sustitución de importaciones basada en el comercio recíproco, sino también el desenvolvimiento de sus mecanismos.

En este, como en otros casos, las iniciativas coyunturales deben anticipar soluciones de más largo alcance. En efecto, conjurados los desequilibrios exteriores de naturaleza coyuntural, se irán acentuando los factores de desequilibrio estructural a los que tanta significación atribuimos en este trabajo. El problema consiste en saber cómo ir venciendo la tendencia estructural al estrangulamiento exterior. Dado el ritmo muy

menguado de desarrollo de los centros y su proteccionismo, será indispensable abordar, especialmente en el ámbito regional, la sustitución de importaciones de bienes de capital, bienes intermedios y de bienes de consumo duraderos provenientes de las innovaciones tecnológicas de los centros.

La índole estructural de esta sustitución tampoco debiera hacernos perder de vista ciertas posibilidades inmediatas de contribuir a la corrección del desequilibrio coyuntural, importando algunos de dichos bienes de otros países periféricos. Y como suele ocurrir, se tropezará con ciertos inconvenientes inmediatos. El país que importa bienes esenciales de otros países en desarrollo en vez de hacerlo de los centros, frecuentemente tendrá que pagar precios más elevados. Mientras no haya reciprocidad por la exportación de otros bienes, habrá un perjuicio que podría desalentar operaciones semejantes. Sin embargo, podría considerarse que el país interesado en realizar, dentro de la periferia, esas exportaciones otorgue subsidios que equiparen sus precios a los internacionales. Se trata de una sugerencia que conviene examinar con vistas al desenvolvimiento del intercambio recíproco. Por supuesto que los centros seguirán oponiéndose al subsidio a la exportación. Pero no creo que ello debiera llevar a países de la periferia a abstenerse de este medio de promoción toda vez que se aplique según normas adecuadas.

Esta observación atañe, asimismo, y acaso con mayor razón, a la política sustitutiva de bienes esenciales, hacia la cual deberá avanzar necesariamente la política de desarrollo. Ya no se trata de medidas coyunturales de emergencia sino de reajustes estructurales. Por más vigorosos esfuerzos que se hagan para acrecentar las exportaciones de manufacturas, así como las de productos primarios, habrá que iniciar sin demora planes de inversión relativos a estos productos. Habrá que hacerlo para ir superando progresivamente las serias limitaciones que imponen al desarrollo el lento crecimiento de los centros y su proteccionismo.

Las razones que aconsejan una política de compensación o integración en la producción de bienes esenciales son bien conocidas. En vez de fórmulas generales de escasa efectividad, convendría alcanzar acuerdos de producción combinada entre dos o más países para producir

conjuntamente y promover el intercambio recíproco. Desde luego estos arreglos individuales deberían realizarse dentro de un marco general de estímulos que abarquen subsidios, derechos preferenciales y financiamiento según las exigencias reales. Sería necesario, asimismo, considerar la conveniencia de mecanismos de compensación multilateral que, en este caso, tendrían que responder a exigencias estructurales.

En cuanto al financiamiento, la cooperación financiera del exterior será indispensable sobre todo mientras se esté corrigiendo el desequilibrio exterior y persista la limitación de recursos internos. El Banco Mundial, y también el FMI, han reconocido finalmente la necesidad de participar en operaciones tendientes a conseguir la corrección de desequilibrios externos de índole estructural. El financiamiento de estas operaciones, además del que proviene de otras entidades como los bancos regionales, podrá contribuir en forma muy efectiva a que las empresas de nuestros países, sean privadas o públicas, intervengan en estos arreglos de producción combinada. Este financiamiento, además de su propia importancia, ayudará a fortalecer la capacidad negociadora de tales empresas cuando se justifique la participación de la iniciativa extranjera en el financiamiento y en la aportación tecnológica.

Sería muy conveniente que los centros apoyen de modo claro y explícito esta política de concertación productiva y comercio recíproco entre países en desarrollo. Hasta ahora han sido renuentes a ello por considerar que afectaría desfavorablemente sus oportunidades de exportación; sin embargo, eso no es así, pues en última instancia la intensidad de la política sustitutiva depende del grado de receptividad de los centros a las exportaciones periféricas. Como se ha expresado ya en otro lugar, cuanto más receptivos sean los centros, tanto menor podrá ser el alcance de la política sustitutiva. Si ésta se realiza en términos racionales no podría responder a un objetivo que restrinja las importaciones por debajo de la capacidad de pago de un país, sino que transforme la estructura productiva interna en la forma y medida necesarias para lograr un ritmo satisfactorio de desarrollo.

En esta política sustitutiva, las necesidades de abastecimiento de energía, sea mediante la producción de petróleo o el desenvolvimiento de otras fuentes, deberán tener una prioridad rele-

vante así como el estímulo de la producción alimentaria sin la cual la necesidad de recurrir a importaciones provenientes de algunos centros alcanzaría, con el transcurso del tiempo, dimensiones inmanejables.

Hasta ahora hemos puesto el acento en la política sustitutiva con relación a los centros; y ello es de primordial importancia. Pero en modo alguno significa que haya que descartar otras formas de sustitución integrada. Cabe reconocer que en esta materia los hechos han quedado muy rezagados con respecto a las aspiraciones. Expresado brevemente: si la sustitución en forma combinada de ciertos bienes básicos se impone a la tendencia al desequilibrio con los centros, la de otros bienes, si bien no es vital, es sumamente conveniente desde el punto de vista de la racional división del trabajo. Los resultados de la experiencia cumplida ofrecen conclusiones tanto positivas como negativas que habría que tener en cuenta al diseñar nuevas modalidades de esta política. Pero, de todos modos, cabe establecer un orden racional de prelación.

4. Recuperación e inflación

Consideraremos ahora las posibles consecuencias inflacionarias de una política de recuperación. Cabe aún formular observaciones similares a las hechas en el caso de los centros. A poco andar surgirá el desequilibrio estructural entre el ritmo de crecimiento del consumo y la necesidad de acrecentar la acumulación de capital reproductivo conforme vaya colmándose la capacidad ociosa de la economía.

Cuando se discurre sobre el consumo cabe prevenirse acerca de ciertas conclusiones sobre el significado del concepto de austeridad. La austeridad para combatir la inflación puede ser económica y socialmente inaceptable. Por otro lado, constituye elemento indispensable para contener las tendencias inflacionarias de una política de recuperación. No se trata de restringir la cuantía global del consumo; por el contrario, el acrecentamiento del consumo es indispensable para la recuperación. En realidad se trata de cambiar la composición social del consumo a la luz de consideraciones de equidad. Si es cierto que el ritmo de consumo de ciertos grupos sociales tiene que limitarse para elevar el ritmo de la acumulación reproductiva, no lo es menos que la mayor acu-

mulación intensificaría el aumento del empleo y por tanto el del consumo de los grupos sociales que, de esta manera, se ven favorecidos.

El aumento del consumo de la fuerza de trabajo tendrá efectos positivos en la recuperación, sobre todo cuando las remuneraciones han sufrido serio desmedro. Sin embargo, siempre deben tenerse presentes las consecuencias de pasadas experiencias. No es posible, en términos generales, mejorar el nivel de vida mediante reajustes que, al elevar los costos de producción, terminan fatalmente con un alza de precios, y con nuevos aumentos de remuneraciones, trayendo aparejada la espiral inflacionaria. La expansión provocará, desde luego, cierta elevación de los precios; y si en seguida suben las remuneraciones, la espiral se vuelve incontrollable. Esto nos lleva a plantear con franqueza una pregunta que suele dejarse de lado. El alza de los precios es indispensable para acrecentar las ganancias de las empresas y, por tanto, su capacidad de acumulación. Sin embargo, la afirmación de esta exigencia no tendría que conducir al reconocimiento de la necesidad de contener el alza de las remuneraciones sea mediante consenso social o por imposición autoritaria; sería hacer recaer en la fuerza de trabajo el costo social de la reactivación económica. En consecuencia, la equidad distributiva, así como la necesidad de evitar la espiral, aconsejan encontrar formas adecuadas de hacer participar a la fuerza de trabajo en los frutos de la recuperación conforme se elevan los resultados financieros de las empresas, habida cuenta los requerimientos de acumulación. Se concibe asimismo la posibilidad de que la fuerza de trabajo participe también en el proceso acumulativo. No corresponde discutir aquí los mecanismos pertinentes sino sólo subrayar este aspecto de gran importancia. Sería en verdad un anticipo a una política de regulación macroeconómica del ritmo de consumo y del ritmo de acumulación. Dicho en otros términos, encontramos de nuevo que las medidas coyunturales no sólo no debieran perder de vista las consideraciones de largo alcance, sino relacionarse previsoramente con las mismas sin contrariar su sentido.

5. Reajustes financieros

En algunos países de la periferia, en especial en América Latina, el peso de la deuda externa ha

agravado seriamente el desequilibrio exterior. La acción del FMI está conjurando una peligrosa estampida en perjuicio de todos; pero los arreglos de emergencia a los que se ha llegado están lejos de resolver el problema de fondo. Conviene expresarse a este respecto con gran claridad. No se concibe que los países deudores sigan endeudándose indefinidamente para hacer frente al pago de intereses, como así tampoco que tengan que comprimir al extremo sus importaciones esenciales con el mismo propósito, con grave desmedro de su actividad interna y de su precaria ocupación.

Por lo tanto, parecería de elemental prudencia y previsión llegar a arreglos crediticios que prolonguen convenientemente el pago de los servicios y reduzcan las tasas de interés, que siguen siendo elevadas no obstante su reciente disminución aun cuando es dudoso que ellas se mantengan si ocurre un nuevo ciclo inflacionario en los centros.

Mientras tanto, conviene recordar las oportunidades que ahora ofrece la creación de Derechos Especiales de Giro. La presente astringencia en la liquidez internacional parecería señalar la necesidad de este alivio monetario. Sería el momento de insistir en el vínculo entre éste y el financiamiento del desarrollo. Sin embargo, las dimensiones de esta operación deben determinarse de acuerdo con las exigencias del intercambio mundial y no con las del financiamiento; éste sólo sería un subproducto del primero.

Además de las mencionadas operaciones de reajuste se necesitaría un aumento neto en la transferencia de recursos financieros del exterior, sobre todo mientras los centros emprenden nuevamente un ritmo de crecimiento satisfactorio que difícilmente alcanzará niveles semejantes a los logrados en tiempos de prosperidad. Como quiera que sea, la inversión reproductiva de tales recursos contribuiría a la misma recuperación de aquéllos. Por más que en las actuales circunstancias pueda ser difícil cumplir con las recomendaciones que en esta materia se formularon en el seno de las Naciones Unidas, cabe esperar que por lo menos se defina un plan de cumplimiento escalonado para los próximos años.

En cuanto a recursos de carácter coyuntural, parecería haberse llegado a cierto consenso sobre la ampliación de las cuotas del FMI y asimismo sobre la transferencia de recursos de otras

fuentes, principalmente de los grandes bancos centrales.

Este es el momento, asimismo, para modificar las normas de condicionalidad del FMI a la luz de la experiencia y con la colaboración técnica de personas capacitadas de los países en desarrollo.

6. *La VI Reunión de la UNCTAD*

Mientras se avanza en el examen de la reforma monetaria internacional, donde la periferia debería desempeñar un papel activo, la VI Reunión de la UNCTAD a realizarse en junio próximo ofrece la oportunidad propicia para considerar la política de recuperación a que se refieren estas páginas. Predomina el pesimismo acerca de que pueda avanzarse en la consideración del nuevo orden económico internacional, pero este pesimismo no debiera dominar las deliberaciones. Por el contrario, este receso (o depresión) que afecta tanto a los centros como a los países periféricos y a los países socialistas, debiera ser el ámbito apropiado para considerar el problema inmediato e inaplazable de la recuperación mundial.

Hay que afirmar con gran vigor y confianza las posibilidades concretas de iniciar e impulsar este proceso en favor de todos. Sin duda alguna existen las bases concretas para hacerlo, pero la adhesión pertinaz a ideas y formas de acción convencionales está sofocando estas posibilidades. Esas ideas han quedado a la zaga del enorme adelanto científico de otras disciplinas; es necesario, por tanto, innovar también en materia económica, pues tales formas de acción perjudican a toda la economía mundial. Se está desmoronando lo mucho que se había conseguido después de la segunda guerra mundial.

Ha llegado el momento de lanzar nuevas ideas y formular nuevas formas de acción que respondan a la extraordinaria convergencia de

intereses acerca de la necesidad de una política de recuperación que debiera iniciarse sin preocupantes demoras. Es preciso que nuestros países, conjugados con el resto de la periferia, hagan oír su voz, voz que es cada vez más potente en los mismos centros.

Sólo la recuperación de los países desarrollados permitirá vencer el proteccionismo y el riesgo inminente de fraccionamiento económico entre ellos con la correspondiente exacerbación de conflictos. Y esto aliviará los grandes obstáculos que se oponen a la política de recuperación en la periferia, tan afectada por el mencionado proteccionismo de los centros. A medida que avance la recuperación de éstos podrán evitarse nuevas medidas que entorpezcan las importaciones provenientes de la periferia y emprender el camino hacia medidas estructurales de liberalización. El progreso de la recuperación de los centros asimismo irá aliviando el deterioro de la relación de precios del intercambio de los países periféricos. Mientras tanto, la cooperación financiera adquirirá gran significación para unos y otros, pues la mayor capacidad de pagos exteriores de nuestros países y del resto de los países en desarrollo permitirá satisfacer las ingentes necesidades de importación inherentes a la recuperación de la periferia (y su ulterior desarrollo), lo cual podría contribuir notablemente a la recuperación de los mismos centros.

En fin, es evidente una clara vinculación de intereses recíprocos que sería necesario subrayar en la sexta reunión de la UNCTAD. Y así podría llegarse a la oportuna consideración del nuevo orden económico mundial, que supone, fundamentalmente, grandes cambios estructurales. Lo coyuntural, sin embargo, debiera merecer un alto orden de prelación. Primero lo coyuntural, para abrir el paso a medidas estructurales de gran envergadura.

IV

Leyes del mercado e ideologías

1. *La crisis ideológica*

El portentoso desenvolvimiento de la técnica ha ido acompañado de grandes mutaciones en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder que se mueven en su seno. Se han planteado nuevos y difíciles problemas y la realidad de hoy es hartamente diferente de la de ayer; pero algo hay que ha escapado al cambio; son las ideologías y formas de acción que de ellas se derivan. Fueron eficaces en otras fases de la estructura social, cuando respondían a los intereses y aspiraciones de los grupos sociales dominantes, tanto en los centros como en los países periféricos. Pero ahora, fuera de haber perdido eficacia frente a los nuevos problemas, se han vuelto contraproducentes por el enorme perjuicio que su aplicación acarrea.

No sólo han ocurrido cambios en las relaciones internas de poder sino también en la estructura mundial, en donde además se imponen otras ideas y diferentes formas de acción que en el pasado.

Hay pues una crisis ideológica que está perturbando más aún la crisis de la realidad. Y como dijimos en la primera parte, no creemos estar presenciando la decadencia del capitalismo. Pero ésta se volverá ineluctable si no sobreviene, y pronto, una profunda renovación de las formas convencionales de pensar, así como de los modos de obrar frente a los acontecimientos, para lograr determinados designios racionales animados por un sentido ético que no podría quedar ausente en esta renovación del pensamiento.

2. *Mercado y estructuras*

Se han vuelto a proclamar recientemente las grandes virtudes de las leyes del mercado, de "la magia del mercado". En las teorías de donde surge este concepto había en verdad una ética subyacente, como que el sistema, si se dejaba operar de manera irrestricta a esas leyes, tendía hacia un equilibrio donde la distribución del ingreso era equitativa y no había centros ni perife-

ria. No debe negarse importancia al juego de las leyes del mercado, pero por mucha eficacia económica que puedan tener, carecen de eficacia social y eficacia ecológica.

Conviene repetirlo: en la realidad no se trata sólo del mercado, sino de las estructuras que están detrás del mismo y de las grandes diferencias de poder que de ellas dimanar. No cabría seguir dejándolas de lado si se intentan comprender los problemas que ahora se plantean y despejar el camino para resolverlos.

Reconozco plenamente el gran valor de la iniciativa individual y del incentivo del lucro en la actividad económica así como en la promoción de innovaciones tecnológicas. Pero ello no basta para conseguir la eficacia de las leyes del mercado. Se trata de un asunto de considerable importancia, sin cuyo esclarecimiento mal podríamos interpretar la actual crisis del capitalismo tanto en los centros como en los países periféricos, así como en las relaciones entre ellos.

Se justifican, pues, algunas reflexiones finales a la luz de lo antes aquí explicado. Y para evitar erróneas interpretaciones vuelvo a afirmar que atribuyo al mercado una gran importancia no sólo económica sino política; ¿por qué entonces las grandes fallas de su funcionamiento?

3. *Leyes del mercado y distribución*

A mi juicio, el origen principal de esas fallas está en la apropiación del fruto del progreso técnico. De acuerdo con teorías que siguen constituyendo el trasfondo del pensamiento convencional, las empresas, guiadas por el incentivo de ganancias, tienden a difundir socialmente este fruto, mediante el juego de la competencia, sea por la disminución de los precios o por el aumento de las remuneraciones.

Pues bien, sostengo que no es así, pues aquel fruto queda retenido en gran parte por los estratos superiores en virtud de su poder económico, tecnológico y político. En la dinámica del sistema, ello es necesario para que se acreciente la acumulación de capital; y esto corresponde a una

cierta etapa de la evolución capitalista, pues las mutaciones de la estructura societal abren el paso al poder de compartimiento de la fuerza de trabajo y del Estado. Y este poder se contrapone al de apropiación, y con el transcurso del tiempo conduce al sistema a una crisis inflacionaria. El proceso de acumulación se vuelve, pues, cada vez más vulnerable. Para las teorías convencionales esta crisis es consecuencia de la violación de las leyes del mercado por el poder de compartimiento; olvidan, por supuesto, el poder de apropiación.

El sistema puede funcionar regularmente mientras este poder de apropiación domina sin contrapeso, esto es, cuando no existe o es muy débil el poder de compartimiento. Pero cuando éste se desenvuelve y adquiere vigor, sobreviene la crisis en virtud del desequilibrio estructural entre el ritmo de consumo y el ritmo de acumulación reproductiva del excedente por la misma lógica del sistema.

Hay en todo esto una evidente contradicción, por cuanto se impugna el poder de compartimiento por violar las leyes del mercado y no la violación originaria producida por el poder de apropiación.

4. *La ambivalencia de la técnica*

En el libre juego de las leyes del mercado el incentivo de la ganancia ha estimulado la investigación tecnológica y su aplicación productiva, lo cual es correcto y positivo. Pero al mismo tiempo, dada la ambivalencia de la técnica, ese mismo incentivo trajo aparejada la explotación irresponsable de recursos naturales agotables. Así descendieron los precios del petróleo, elevando ficticiamente el incremento de la productividad. Tal es el poder de los grupos dominantes de los centros y su proyección hegemónica en el campo internacional, hasta que en una coyuntura histórica favorable, se contrapuso a ese poder el de los países productores y la elevación resultante de los precios de aquel producto agotable, con el consiguiente agravamiento de la inflación.

Y no es eso solamente. Aquella disminución de los precios provocada por el juego del mercado (no sin cierta manipulación de las empresas transnacionales) trajo consigo muy importantes consecuencias en la investigación tecnológica que

poco se ocupó de otras fuentes de energía y del empleo de recursos naturales renovables. Y también impulsó la investigación tecnológica hacia el uso abusivo de energía en la exagerada diversificación de bienes y servicios.

5. *El desequilibrio estructural con los centros*

Este desequilibrio también se registra en las relaciones de la periferia con los centros. Se trata asimismo de relaciones de poder. En el desarrollo histórico del capitalismo, el fruto del progreso técnico se concentra y acrecienta en los centros, y la periferia queda al margen de la industrialización en el juego internacional de las leyes del mercado. Y cuando ésta comienza a industrializarse surge la tendencia al desequilibrio estructural. La periferia primero trata de corregirlo con la sustitución de importaciones, y después con la exportación de manufacturas, gracias al poder económico y tecnológico que va adquiriendo. Y por débil que sea este poder el mismo comienza a tener efectos adversos en el empleo y a vulnerar el proceso acumulativo. Dicho en otra forma, las leyes del mercado que en otros tiempos reflejaban el interés de los centros (en conjunción con los grupos dominantes de la periferia), ahora les provocan perturbaciones. Y su supremacía les permite adoptar unilateralmente medidas para contrarrestar esas leyes. Pierden así los centros, como la periferia, las ventajas comparativas del intercambio que los primeros habían proclamado con tanta insistencia cuando la periferia estaba excluida de la industrialización.

¡Reconózcase en todo ello la virtud de las leyes del mercado en la sabia asignación de los recursos productivos!

El incentivo económico, al traspasar ciertos límites, ha ocasionado pues el deterioro del medio ambiente en el juego de las leyes del mercado; otro elemento ficticio en el incremento de la productividad.

6. *El papel de la industrialización*

Una de las manifestaciones del poder hegemónico de los centros sobre la periferia se manifiesta en las ideologías. Eficaces otrora para promover el interés económico (y también político) de los centros, las leyes del mercado en el campo inter-

nacional ya no responden como antes lo hacían y los centros se apartan de ellas.

De estas ideologías derivanse también muy serias contradicciones. Mientras los centros, por esa misma dinámica inherente a su desarrollo capitalista, retenían y siguen reteniendo el fruto de su progreso técnico, la periferia ha tendido a transferir a los centros parte de su productividad debido a su retraso estructural.

De ahí el papel de la industrialización. A pesar de su gran significado dinámico para el desarrollo periférico versiones recientes de la ideología del libre juego del mercado, en un rebrote inesperado, vuelven a abominar de la protección, y en lugar de ésta aconsejan la devaluación. De seguir ese camino, la periferia también transferiría al exterior el fruto del progreso técnico ya alcanzado en las exportaciones competitivas.

No dejan de ser coherentes quienes en los centros profesan teorías convencionales y denuncian medidas destinadas a contener el descenso de los precios agrícolas en la Comunidad Económica Europea y en Estados Unidos a raíz del aumento de productividad. ¡Sólo que los gobiernos respetan pero no siguen sus admoniciones!

7. La indiferencia de los centros

Las técnicas de comunicación social y las de transporte tienen también una profunda influencia cultural en la periferia. Acortan las distancias, internacionalizan la conciencia del desarrollo y de la propia identidad cultural, pero nada serio y persistente hacen los centros para que la periferia deje de serlo con el transcurso del tiempo. Continúan indiferentes a la suerte de su desarrollo. Y la periferia carece de poder para vencer la indiferencia de los centros, pero sí lo tiene para trastornar. De ahí una contradicción de serias consecuencias para los mismos centros. Carecen éstos, en verdad, de una visión de largo alcance en sus relaciones con la periferia.

Los centros mismos sufrirán cada vez más en lo económico, y asimismo en lo político, la ausencia de esta visión de largo alcance. La tuvieron una sola vez para rehabilitar a Europa en la posguerra. Para la periferia carecieron de esa visión salvo para aconsejar el control demográfico,

pero no como elemento de una gran política de cooperación internacional sino más bien a manera de un sustituto de la misma.

Durante los prolongados años de prosperidad de los centros, tampoco éstos se ocuparon de la periferia, expuesta siempre al retorno de ideologías obsoletas. Pero hoy la crisis del desarrollo y del intercambio ha llegado a los mismos centros. Son también ellos víctimas de sus propias ideologías.

Centros y periferia deben aprovechar las enseñanzas de su propia experiencia. Es posible que esta crisis tenga la virtud de romper los moldes anacrónicos dentro de los cuales se pretende aprisionar un sistema que requiere transformarse ineluctablemente si se ha de recuperar y exaltar su poderosa dinámica.

8. Diferencias y comunes denominadores con los centros

No deja de ser extraño que la vulnerabilidad del proceso de acumulación reproductiva, de donde surge principalmente esta crisis del capitalismo, se presente tanto en los centros como en los países más avanzados de la periferia, a pesar de sus considerables disparidades estructurales. Ello es así pues existe un común denominador, a saber, la tendencia hacia el desequilibrio estructural entre el ritmo de las diversas formas de consumo y el ritmo de acumulación reproductiva.

Este común denominador encubre diferencias fundamentales. En los centros la evolución tecnológica diversifica incesantemente el consumo de bienes y servicios empujado por la poderosa dinámica del sistema. Es la expresión del progreso técnico que, por un lado aumenta la productividad y, por otro, impulsa a emplear dicha productividad en la multiplicación diversificada del consumo. Por el contrario, en el capitalismo imitativo de la periferia nos dejamos seducir por esas formas de consumo sin haber alcanzado una capacidad de acumulación indispensable para la solución de nuestros graves problemas de inequidad social.

Siempre ha existido esa propensión a imitar aquellas formas de consumo. Pero la seducción fue especialmente fuerte durante aquellos largos años de prosperidad de los centros, cuando además del consumo privado se desarrolló el consumo social como parte integrante del proceso de

compartimiento. Y, por supuesto, la imitación, muy fuerte en ciertos casos, del consumo militar, elemento serio de aquel desequilibrio estructural.

Países importantes de la periferia fueron precursores de la crisis inflacionaria del capitalismo. Y ahora están sufriendo, junto con otros, las consecuencias de esta misma crisis de los centros y los efectos adversos sumamente graves de la política con que, sobre todo el centro dinámico principal, trata de frenar la inflación. Consecuencias graves para los centros y graves también para la periferia.

Aquellos prolongados años de prosperidad encandilaron a muchos países de esta última. Además de esa seducción por el consumo, debilitaron o dejaron de lado su política sustitutiva, la que debió combinarse con la exportación de ma-

nufacturas, así como sus empeños de comercio recíproco. Toda la periferia, a pesar de grandes diferencias en sus grados de desarrollo, tendrá que prestar mucha atención a este nuevo y promisorio horizonte de desarrollo.

Países donde han ocurrido grandes innovaciones tecnológicas, con un fabuloso potencial de bienestar humano —limitado por ahora a una pequeña parte de la población mundial—, no supieron innovar en las teorías del desarrollo y, por lo tanto, en la praxis del mismo. Quizás porque los intereses dominantes impulsan aquellas innovaciones, en tanto que los mismos parecerían frenar la creación intelectual. No es aventurado pensar que la presente crisis aliente el surgimiento de nuevas ideas; y también de hombres nuevos, capaces de plasmarlas en la realidad mediante la acción política.

América Latina: crisis, cooperación y desarrollo

Guillermo Maldonado,
Eduardo Gana
y Armando Di Filippo*

El presente trabajo se estructura en torno a varias ideas fundamentales. En primer lugar se plantea el doble carácter de la unidad latinoamericana, destacando el íntimo nexo de dependencia entre las políticas regionales de cooperación 'hacia adentro' que fomentan el desarrollo y las de concertación 'hacia afuera' que disminuyen la vulnerabilidad externa regional. Se enfatiza, además, la raíz estructural de esa vulnerabilidad, en la esfera económica, asociada a la inserción periférica de América Latina en el orden internacional, y expresada en la gradual pérdida de participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial. La superación estructural de tal condición periférica, implica restituir al desarrollo económico y social de todos los países latinoamericanos el lugar central que le corresponde en la acción del Estado, de los empresarios y demás agentes sociales. El orden mundial entró en un período de incertidumbre que promete ser prolongado; los países latinoamericanos deben encontrar el camino para evitar el peligro de la fragmentación y el aislamiento, acrecentando sus esfuerzos en pro de la cooperación y de la integración regionales. El aletargamiento que hoy experimentan los esquemas de integración económica no es atribuible a 'una crisis instrumental' sino, fundamentalmente, al debilitamiento de los impulsos en favor del desarrollo industrial y a la reciente experiencia de permisividad financiera internacional que sustentó los estilos de desarrollo fundados en el endeudamiento internacional. El trabajo también sugiere, que el fortalecimiento de la cooperación e integración regionales, no implica una creciente confrontación con los centros, sino una vía adicional y propia para reactivar y dinamizar la economía mundial, y para fortalecer un mundo multipolar, capaz de contrarrestar los riesgos de la actual confrontación este-oeste que también se proyectan sobre América Latina.

*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL; Coordinador del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales; y funcionario de la misma División, respectivamente.

I

Introducción

Al presentar ante los medios de comunicación social el balance preliminar de la economía latinoamericana durante el año 1982, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL señaló que, dada la gravedad que han adquirido los efectos negativos de la crisis internacional en la región, la CEPAL, en cumplimiento de sus responsabilidades, iniciaría de inmediato un proceso de reflexión colectiva interna con el propósito de aportar sus ideas a los gobiernos latinoamericanos, destinadas a construir una respuesta conjunta de la región ante esta dramática coyuntura. Las páginas que siguen, constituyen una contribución personal de los autores al ejercicio que se está llevando a cabo en la CEPAL. Por lo mismo, están abiertas a la crítica constructiva para mejorarlas. Ojalá que algunas de sus ideas promuevan un fructífero debate y que signifiquen un aporte a los gobiernos y a los sectores privados, académicos y políticos de los países latinoamericanos.

Hay algunas ideas-fuerza que orientan este trabajo. La primera de ellas es la necesidad de disminuir la vulnerabilidad externa de la región, la cual se ha revelado en todas sus dimensiones en las recientes circunstancias internacionales. Baste citar aquí las dramáticas proporciones que ha alcanzado el problema del endeudamiento externo de buena parte de los países latinoamericanos y el conflicto del Atlántico Sur. Ambos hechos dejan secuelas negativas que dificultarán el proceso de recuperación del desarrollo regional.

La segunda de las ideas principales de este trabajo es que no existe una diferenciación tajante entre las políticas regionales de cooperación 'hacia adentro' y las acciones de concertación 'hacia afuera', dado que hay un íntimo nexo de dependencia entre ambas. Cualquier avance 'hacia adentro' —especialmente en el campo de la cooperación para el desarrollo— se proyecta 'hacia afuera', concediéndole mayor peso a la región en el concierto mundial, e incrementando su poder de negociación en la esfera de las relaciones económicas internacionales.

La tercera idea medular se refiere al carácter estructural de esa vulnerabilidad. Es decir, mientras no se logre corregir la naturaleza de la inserción de América Latina en el sistema de

relaciones económicas internacionales, siempre habrá una peligrosa brecha en su sector externo, pues la demanda mundial de sus productos primarios es siempre menos dinámica que la demanda latinoamericana de las manufacturas que compra para poder mantener niveles adecuados de actividad económica. En las actuales circunstancias este proceso se ha agudizado, al manifestarse colectivamente en todos los países en desarrollo por la crisis que afecta a los países industrializados, con lo cual se ha reducido la demanda de productos primarios y se han exacerbado las tendencias proteccionistas que tradicionalmente han obstaculizado las exportaciones regionales a sus mercados.

Como consecuencia de lo anterior, el trabajo destaca una cuarta idea-fuerza: la necesidad de modificar esa inserción, para lo cual es necesario restituir al desarrollo económico y social de todos y cada uno de los países latinoamericanos el lugar central que debe ocupar en las preocupaciones del Estado, de los sectores privados y demás agentes sociales. Ello implica colocar los temas de la renegociación de la deuda y del financiamiento externo en una perspectiva correcta: como instrumentos del desarrollo de los países y no como una problemática con vida propia, aislada del resto de la economía.

Por otra parte, el trabajo plantea la necesidad de fortalecer la cooperación e integración regionales, como uno de los medios más idóneos para dar una respuesta conjunta a la crisis internacional y para lograr una presencia internacional más sólida y de mayor peso de América Latina en el concierto mundial. Esta posibilidad se vería favorecida por la renovada importancia que adquiriría el desarrollo económico tanto nacional como regional. El camino del desarrollo económico integrado puede corregir la posición asimétrica y vulnerable de las regiones periféricas. Esta evolución debe concebirse como un estímulo al dinamismo y al equilibrio estructural a largo plazo, fundado en la eliminación gradual de la dicotomía centro-periferia, que implica asimetrías de poder y desigualdades distributivas claramente insostenibles desde una perspectiva histórica más amplia.

La necesidad de cooperar en el plano interno y de unirse para una actuación concertada en el plano internacional, está adquiriendo urgencia para las naciones latinoamericanas en la pre-

sente coyuntura histórica. El orden mundial entró en un período de incertidumbre que promete ser prolongado. Así, en la esfera monetario-financiera seguirán produciéndose modificaciones de importancia, tanto en los sistemas que proveen de liquidez al comercio mundial, como en la propia estructura del financiamiento internacional. En el campo comercial se imponen en los centros industriales modalidades de comercio "compensado y administrado", al margen de la normatividad del GATT y de las reivindicaciones que los países periféricos expresan a través de la UNCTAD. Por otra parte, en el área de la producción, las políticas antiinflacionarias de tipo recesivo aplicadas por los centros desalientan sus niveles de actividad y de empleo, fomentando un creciente proteccionismo. A nivel más profundo y a plazos más largos, se insinúan impredecibles modificaciones en la esfera tecnológica, que afectarán la distribución del poder productivo mundial. La fragmentación y el aislamiento de los países latinoamericanos no parecen ser la mejor manera de afrontar los trascendentales cambios que, en diferentes plazos, se avecinan. La cooperación no sólo es un camino para favorecer un desarrollo regional más dinámico y equitativo, sino también para incrementar la gravitación latinoamericana en el orden mundial o, al menos, evitar su creciente deterioro.

En el trabajo se establece la estrecha relación que existe entre industrialización e integración económica. La pérdida de dinamismo del desarrollo económico, interrumpió a su vez el apoyo constante que los países latinoamericanos le han brindado a la industrialización, proceso que para alcanzar su plena viabilidad requiere la integración de los mercados y la armonización de las políticas nacionales. Se explica, así, el aletargamiento por el que pasan los esquemas de integración económica que funcionan en el área.

En muchas oportunidades se ha esgrimido el socorrido argumento de que se trata de una "crisis instrumental" de esquemas concebidos en circunstancias internacionales distintas de las actuales y con mecanismos de ejecución que deben, necesariamente, ser actualizados. Se desconoce, de esta manera, la razón que realmente está en el fondo de la crisis de los esquemas de integración: el debilitamiento del desarrollo económico y social de los países y, en consecuencia, del proceso de desarrollo industrial. Naturalmente, que

plantear esta relación tan directa entre integración económica e industrialización no significa, de ninguna manera, que la integración pueda o deba ignorar otros sectores de la actividad económica. Por el contrario, la experiencia señala la necesidad de actuar con premura y profundidad en el campo agropecuario y alimentario, por ejemplo.

Como corolario del análisis y de la estrecha relación que existe entre las ideas orientadoras de este trabajo, se concluye la necesidad de fortalecer la cooperación e integración regionales, lo cual no debe ser visto por los países industrializados como un curso de confrontación por parte de América Latina. Muy por el contrario, una América Latina que forme un conjunto político dinámico y en constante crecimiento se convertiría en un factor positivo para la reactivación de la economía internacional, único camino para superar la presente crisis. Desde otro ángulo, la mayor capacidad de la región para realizar acciones en conjunto contribuiría a mantener un mundo

multipolar que es una garantía para el mantenimiento de la paz, sobre todo en el marco de la actual confrontación este-oeste que se proyecta ya, amenazante, sobre América Latina.

Inevitablemente surge la pregunta de cómo hacerlo. Esa parece ser la interrogante que todos se plantean y a la cual no se ha dado una respuesta categórica, simplemente porque no hay recetas ni sencillas ni milagrosas. Sin embargo, en el trabajo se consignan posibles acciones conjuntas en los campos del comercio, del financiamiento, de la agricultura y alimentación, y de la energía, por considerar que los cuatro constituyen la esencia de la seguridad económica regional, elemento indispensable para atenuar la vulnerabilidad externa de la región.

En el marco de estas reflexiones, el presente artículo concibe la cooperación e integración regionales como un camino fecundo que debe fortalecerse y profundizarse para la superación estructural de la actual crisis latinoamericana.

II

Desarrollo y cooperación

1. *El marco de referencia*

La crisis económica que, en mayor o menor grado, afecta a todos los países de América Latina y el Caribe, reviste una profundidad y extensión sin precedente histórico desde la Gran Depresión. Ello ha actualizado la discusión no sólo sobre las causas que la han provocado, sino también acerca de las políticas para superarla.

Nunca como ahora se habían polarizado tanto en la región las posiciones conceptuales sobre las políticas económicas a seguir en esta emergencia, cuando está presente, de manera predominante y singular, un punto de partida constituido por el enorme endeudamiento externo, que pesa sobre la gran mayoría de los países latinoamericanos. Esto, y la indudable responsabilidad que tienen las políticas internas aplicadas, particularmente las de sesgo monetarista que han acompañado a las principales decisiones económicas durante los últimos tiempos, están llevando a las economías de los países de la región a

un doloroso y aparentemente inevitable proceso de ajuste, con las consecuencias ya conocidas de baja del producto nacional, desempleo, disminución de las importaciones, quiebra de empresas, etcétera¹.

Una apreciación más amplia de esta crisis, exige recuperar, aunque sea de un modo somero, el contenido histórico y estructural del concepto de desarrollo, con el propósito de situarlo en el centro de la argumentación.

Estos planteamientos pretenden retomar perspectivas analíticas que tienen como punto de partida 'ideas fuerza', arraigadas con profundidad en el pensamiento económico y social de América Latina y de la CEPAL. Infortunadamente, la repercusión de la crisis mundial en el desarrollo regional, ha generado un cierto 'ofuscamiento inmediateista', que oscurece el horizon-

¹Véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1982*, E/CEPAL/L. 279, 21 de diciembre de 1982.

te de las opciones y tiende a aislar peligrosamente los esfuerzos por superar las graves consecuencias —endeudamientos, déficit internos y externos, desocupación, etc.— de la crisis actual. Esta visión inmedatista también se alimenta del auge reciente —o mejor dicho, de la fugaz restauración— de teorizaciones económicas fundadas en la búsqueda de equilibrios ahistóricos y en el examen de ventajas comparativas estáticas, que operan en un mundo 'perfectamente competitivo' donde se diluyen las asimetrías del poder y se atenúa el trasfondo histórico-estructural de los procesos. Todo esto es totalmente ajeno a la praxis concreta de la relación latinoamericana con los centros.

Frente a estas peculiares circunstancias, resulta conveniente y no es reiterativo recordar, siquiera en forma esquemática, los fundamentos estructurales del proceso de desarrollo económico contemporáneo, y la ubicación de América Latina en dicho proceso. Se evita, de este modo, reducir el horizonte económico a la temática del 'ajuste' que se está haciendo por la vía de restricciones al gasto, de la reducción en los niveles actuales de actividad económica y del consiguiente desaliento en la acumulación de capital y el desarrollo económico. No se desconoce la necesidad del 'ajuste', pero se intenta definirlo dentro del marco de una perspectiva histórica de desarrollo a largo plazo.

Cabe destacar, entonces, la prioridad que debe concedérsele al tema del desarrollo, la cual otorga racionalidad y perspectiva al conjunto de acciones parciales derivadas de la coyuntura. En su expresión estrictamente económica, el desarrollo implica un crecimiento de la productividad del trabajo y una diversificación del poder productivo general que deriva de la consolidación y fortalecimiento de la industria manufacturera. Subyace en este proceso la introducción sistemática y permanente del progreso técnico, asociada a la creciente calificación laboral y al proceso de acumulación de capital reproductivo.

2. *La posición periférica de América Latina*

Resultaría quizás ocioso recordar con prolijidad las repercusiones a escala planetaria de la Revolución Industrial, pero una breve recapitulación general resulta útil para encuadrar la argumentación. A lo largo del siglo XIX va cristalizando un

orden económico internacional compuesto, de un lado, por las economías centrales —que penetran profundamente en la Revolución Industrial— y, del otro, por las periféricas que, al margen de dicho proceso de industrialización, se limitan a adquirir manufacturas a cambio de sus productos primarios.

Las sociedades centrales logran asimilar plenamente los frutos del desarrollo económico: expanden sus cuotas de producto y empleo no agrícolas; superan los estadios esclavistas y serviles en sus estructuras de clases rurales y urbanas; aceleran sus procesos de urbanización, absorbiendo migrantes desde áreas rurales; logran la alfabetización total y la elevación sistemática de sus niveles educativos; colocan el progreso científico al servicio del desarrollo económico; alcanzan una diferenciación ocupacional que refleja el aumento del nivel educativo y la diversificación productiva; culminan la transición y estabilización demográficas y, en el orden internacional, logran distanciarse de manera espectacular con respecto a las periferias en términos de poder productivo y adquisitivo por persona.

El proceso que nace y se fortalece en Europa occidental, se difunde luego a Norteamérica y, posteriormente, al Japón. La Unión Soviética, por su parte, logra incorporarse al conjunto de las sociedades industriales y se convierte, con posterioridad a la segunda posguerra, en el 'centro' del sistema económico internacional de los países socialistas.

Parecería poco menos que innecesario reiterar que la correcta comprensión de buena parte de las dificultades económicas actuales de América Latina, exige partir de su posición periférica con referencia a este orden económico internacional, la cual no está cuestionada por su condición de región 'de ingreso medio', de acuerdo con estratificaciones cuantitativas que tampoco deben encubrir el hecho básico de su inserción subordinada en la economía mundial. Es, precisamente, esta inserción la que, junto a la pretérita herencia colonial, signa la estructuración de las sociedades latinoamericanas.

Estas sociedades asimilaron de manera parcial y sesgada el progreso técnico transferido desde los centros; mantuvieron sociedades rurales con resabios coloniales, especialmente en las zonas andinas y tropicales; generaron procesos de

urbanización hipertrofiados, centralizados y asincrónicos con respecto al desarrollo industrial; no lograron superar definitivamente los estadios precapitalistas en sus estructuras rurales de clases; mantuvieron elevadas tasas de analfabetismo y desequilibrios en su desarrollo educacional; experimentaron una absorción tecnológica en donde las sucesivas oleadas de modernización no arrastraban al conjunto del aparato productivo; su orientación exportadora de productos primarios les significó un intenso grado de disociación entre sus estructuras básicas de producción y de consumo; la heterogeneidad de sus aparatos productivos consolidó amplios estratos ocupacionales de ínfima productividad e ingresos. En suma, fueron configurando de este modo los rasgos propios de su condición de sociedades periféricas.

La experiencia histórica regional parece sugerir que los grandes 'saltos' estructurales en el desarrollo de la economía latinoamericana ocurrieron siempre como respuesta a crisis y convulsiones internacionales. Así aconteció en el siglo XIX, con el inicio de su independencia política; y en el siglo XX, con los primeros pasos y avances de su proceso de industrialización, históricamente asociado a las dos grandes guerras y a la Gran Depresión de los años treinta. El crecimiento económico regional de las últimas tres décadas, fue 'liderado' por la expansión manufacturera, e implicó un crecimiento del producto global regional superior al poder de compra derivado de sus exportaciones. Sin embargo, este evidente progreso en la industrialización y el desarrollo no logró modificar la posición periférica de América Latina en el orden económico internacional. La región sigue exportando, fundamentalmente, productos primarios, elemento central que determina la ubicación periférica de la región en la economía mundial, reflejada por la crónica asimetría y déficit de su comercio con los centros.

En el período que se inicia en la segunda posguerra, la participación de los productos primarios en el comercio mundial —aun incluyendo el petróleo— ha decrecido y, en consecuencia, otro tanto ha acontecido con la de las regiones periféricas en ese intercambio.

Las cifras disponibles muestran que los miles de millones de personas sumergidas en la pobreza en los países de ingresos bajos, están insertos en las economías con menor grado de

diversificación productiva, especializadas casi exclusivamente en la exportación de productos primarios. Estos países son los que perdieron más rápidamente posiciones en el rango general de producto por habitante y de participación en las exportaciones mundiales. Sus economías presentan un elevado componente agrícola en el valor de su producto total; éste alcanzaba al 51% en 1960 y descendió a 34% veinte años más tarde. De acuerdo con datos publicados por el Banco Mundial², la participación de la industria manufacturera en el producto regional durante las dos pasadas décadas sólo se elevó en dos puntos porcentuales: de 11% a 13%. En 1979, el producto promedio por persona de este grupo de países ascendía a 230 dólares y su magnitud demográfica superaba los 2 000 millones de personas.

Los países en desarrollo de ingreso medio —no exportadores de petróleo—, según la terminología del Banco Mundial, entre los que están gran parte de los latinoamericanos, presentan un producto por habitante que es más de seis veces superior al del primer grupo. Y a diferencia de éstos, donde el crecimiento manufacturero se desaceleró y fue inferior al del producto global en los años setenta, el mayor dinamismo de los de ingreso medio obedeció al empuje de su industria manufacturera. Algunos de ellos, como los del sudeste asiático, España y Portugal —y más incipientemente, Brasil—, habían logrado una significativa penetración de sus manufacturas en los mercados de los países desarrollados, especialmente durante la segunda mitad de la década anterior.

De todos modos, América Latina en su conjunto ha reducido su participación en las exportaciones mundiales desde el 11% en 1950 al 5% en 1980, lo que se ha debido principalmente al hecho de que, pese a los avances de la industrialización registrados en los países de la región, no se logró modificar de manera sustancial la estructura de las exportaciones, en la cual predominan los productos primarios con un porcentaje del orden del 80% en los últimos años. Aunque en el decenio de los años setenta, las manufacturas exportadas por la región aumentaron su participación relativa en las exportaciones mun-

²Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1981*, Washington D.C., agosto de 1981.

diales de esta categoría de productos, de un 1% en 1970 a un 1.4% en 1978, esto no bastó para compensar la caída de los términos de intercambio de los productos básicos que los países latinoamericanos venden en el mercado internacional, aun considerando que parte importante de estos productos está constituida por hidrocarburos.

Como es sabido, la elasticidad-ingreso de la demanda de manufacturas es superior a la que corresponde a los productos primarios y, básicamente por tal motivo, el desequilibrio comercial y el endeudamiento son rasgos crónicos de la inserción internacional de las periferias. El único 'ajuste' capaz de superar esta asimetría de modo definitivo, puede provenir solamente de un cambio estructural en la especialización productiva y comercial latinoamericana —y periférica en general—, que expanda su producción y exportación de manufacturas. En rigor, la cooperación internacional por parte de los centros en la esfera del comercio sólo adquiere coherencia a largo plazo si se orienta a expandir la capacidad productiva y de exportación de manufacturas y se realiza en términos y condiciones que posibiliten la consecución de esos objetivos. De lo contrario, los déficit comerciales y el endeudamiento crónico de las periferias —incluyendo a América Latina— seguirán siendo inherentes a la lógica de la economía mundial, mientras persista su actual dinámica estructural.

En las siguientes secciones de este mismo capítulo, se replantean las ventajas de la cooperación y la integración regionales para promover un estilo de desarrollo que acreciente la autonomía latinoamericana en el orden mundial, que se funde en una renovada expansión industrial y que transite por caminos de su propia creatividad en la búsqueda de la equidad social. Esta enunciación de valores que corresponde a la esfera de lo deseable es, sin embargo, punto de referencia esencial para estimar la viabilidad de acciones concretas orientadas en ese sentido.

3. Cooperación, autonomía y poder de negociación

Si se mira hacia el futuro, las relaciones de América Latina —y de la periferia en general— con los centros, estarán, a largo plazo, probablemente signadas por un alto grado de incertidumbre,

no sólo en las esferas monetario-financiera y comercial, sino también en lo que atañe a las orientaciones que seguirá la futura estructuración productiva del mundo desarrollado. Desde aquí —y durante un periodo difícil de precisar, pero eventualmente prolongado—, el orden internacional atravesará un peligroso interregno. En la esfera monetaria se requerirá, probablemente, reemplazar el dólar por otro signo, menos conflictivo y de aceptación internacional, fortaleciendo las instituciones que suministran liquidez al sistema y regulan los desajustes en los saldos mundiales de comercio. Sin duda, el actual funcionamiento del FMI deberá ser revisado para acrecentar su gravitación y reorientar sus inadecuadas estrategias de ajuste que actualmente recomienda al mundo periférico. En la esfera comercial se deberá repensar el sistema de regulaciones que hoy se centraliza en el GATT y se debate paralelamente en otros foros mundiales como la UNCTAD. La realidad del proteccionismo creciente de los centros se expresa a través de las diferentes modalidades del 'comercio administrado y compensado' que adquiere fortalecida vigencia en el mundo desarrollado. En la esfera productiva, la profunda y prolongada recesión no sólo expresa virajes —y perplejidades— importantes en la política económica de los centros, sino que también preanuncia profundas transformaciones a largo plazo en la esfera tecnológica, asociadas a la mutación de las fuentes energéticas, a la automatización y robotización de los procesos productivos, a los logros de la ingeniería genética, de la informática, etc. Parece evidente que estos revolucionarios adelantos modificarán de una manera radical, aunque todavía desconocida, la estructura y distribución regionales del poder productivo mundial.

Debe destacarse el hecho de que será escasa la influencia que, a nivel nacional, podrán ejercer los países latinoamericanos en las profundas transformaciones que, de manera irreversible, se avecinan en el orden internacional. Ni siquiera las economías mayores de la región pueden, individualmente, gravitar en la evolución de estas transformaciones de modo que preserve sus propios intereses nacionales.

¿Serán entonces los países latinoamericanos espectadores aislados, simplemente confiados en las pretéritas ventajas comparativas inherentes a su posición periférica? ¿Se limitarán a

demandar, ritualmente, los beneficios de una cooperación internacional que depende asimétricamente de la voluntad de los centros? ¿Entregarán el liderazgo de la orientación manufacturera regional al criterio de las corporaciones transnacionales?

Podrían seguirse enhebrando interrogantes de este tipo, pero sería abusar de un recurso retórico. Parece legítimo, sin embargo, plantear que los logros reales e institucionales de la cooperación e integración latinoamericanas constituyen el punto de partida —tanto deseable como viable— para acrecentar la capacidad de defensa y de respuesta regionales frente a las inquietantes transformaciones que se avecinan en el orden internacional. Esta es, evidentemente, la 'cara externa', hoy más necesaria que nunca, de la unidad latinoamericana.

a) *Tendencias del comercio mundial*

No parece necesario reiterar las características y magnitud de las nuevas medidas proteccionistas que han sido y están siendo aplicadas por los países industrializados y la contradicción flagrante que esto plantea con los postulados de liberación del comercio señalados como objetivos fundamentales de la comunidad internacional. La CEPAL se ha ocupado intensamente del tema³ y ha transmitido a los gobiernos sus conclusiones y recomendaciones.

En la actual situación de crisis que afecta a la economía mundial, el proteccionismo del norte opera como una seria limitante al desarrollo del sur, al reducir sus exportaciones por diversas y 'sofisticadas' vías. Este hecho, a su turno, disminuye el ingreso de las divisas que los países en desarrollo requieren para satisfacer sus necesidades de importación, elemento clave en el mantenimiento de un ritmo aceptable de actividad económica. Para cerrar la brecha del sector externo, tradicionalmente se ha recurrido al crédito externo, el que ha crecido desmesuradamente sin que sea ahora posible pagarlo utilizando, como normalmente debería hacerse, los ingresos provenientes de las exportaciones.

³Véase, por ejemplo, CEPAL, *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años 80*, E/CEPAL/G. 1160/Rev. 1, 1981, p. 137.

En consecuencia, el proteccionismo comercial de los países industrializados de economía de mercado constituye una de las causas importantes de la asfixia que los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, están experimentando en su sector externo. Además de que las medidas proteccionistas significan una infracción a expresas disposiciones del GATT, sus efectos se revierten en contra de los intereses de los propios países industrializados, pues les impiden mantener un ritmo de exportaciones que les permitirá dinamizar sus economías y reducir sustancialmente el desempleo. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, el 40% de las exportaciones se destina a los países en desarrollo.

Por otra parte, 1981 y 1982 fueron años en que el intercambio mundial declinó, lo que constituye uno de los rasgos singulares de la crisis internacional. Esto debilita la confianza en el sistema de comercio internacional, lo que se comprueba por la disminución en el ritmo de las inversiones en los propios países industriales y en la franca pugna abierta entre ellos respecto de su intercambio comercial.

Este último es otro de los rasgos particulares de la crisis que afecta a la economía mundial. La Reunión Ministerial del GATT, celebrada en Ginebra a fines de noviembre de 1982, era la primera en realizarse en los últimos nueve años a ese nivel y sus resultados fueron decepcionantes para los países en desarrollo, puesto que sus principales aspiraciones fueron pasadas por alto, al centrarse el debate en los temas de interés para Japón, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero lo más interesante es lo que se ha registrado en los meses posteriores y fuera del GATT. Hay un giro evidente de un teórico libre comercio a un comercio 'compensado' o 'administrado', según denominaciones surgidas para calificar el fenómeno. Por ejemplo, el acuerdo alcanzado por la CEE con el Japón a principios de febrero de este año, constituye un serio paso en ese sentido, pues por primera vez el Japón ha negociado una restricción voluntaria de sus exportaciones al nivel de la Comunidad como conjunto, y no individualmente con los países que la integran. También lo es el acuerdo alcanzado por los Estados Unidos con Japón tendiente a lograr un equilibrio en la balanza comercial mutua; para ello este último país levantó

algunas de las medidas proteccionistas que aplicaba para favorecer su sector agrícola.

En suma, a despecho de la retórica utilizada en la Reunión Ministerial del GATT, están proliferando los acuerdos que limitan la expansión del comercio, en detrimento de algunas ventajas comparativas dinámicas así como del consumidor de los países desarrollados que tendrá que abonar mayores precios.

En América Latina, la crisis internacional y el elevado endeudamiento externo han impuesto políticas de ajuste basadas en una disminución drástica de las importaciones como el medio más directo para ahorrar divisas y dedicarlas al servicio de la deuda externa. Al adoptar ese camino quedaron afectadas corrientes tradicionales de comercio intrarregional y vulnerados compromisos adquiridos por los países en el marco de los procesos de integración que funcionan en la región, lo cual fue utilizado como uno de los argumentos más fuertes para intentar restarles validez como medio idóneo de enfrentar no solamente la crisis internacional, sino el desarrollo mismo de América Latina.

En este contexto, la región debe mirar las perspectivas del comercio internacional como un gran desafío en dos direcciones. La primera, para consolidar, mantener y expandir en todo lo que fuere posible el comercio intralatinoamericano, apelando para ello a todos los mecanismos multilaterales y bilaterales. La segunda, para construir, organizar y ejercer un poder de negociación colectivo que le permita mantener un comercio equilibrado con todas las áreas del mundo, a tono con las tendencias del momento, privilegiando, desde luego, lo regional y sus vinculaciones con otros países en desarrollo.

La expansión del comercio intrarregional implica, además de una sólida voluntad política de lograrla, la necesidad de poner en juego medidas comerciales así como novedosos y eficientes mecanismos financieros que hagan más atractivo y fácil importar desde América Latina que desde terceros países. Mantener un comercio equilibrado con otros países o agrupaciones de países, demanda una gran solidaridad interna y la decisión de ejercer el poder de negociación colectivo para el logro de objetivos de interés común para todos los países latinoamericanos.

b) *La capacidad de defensa económica de América Latina*

De acuerdo con las tendencias de la economía mundial expuestas en los párrafos anteriores, gran parte de la capacidad de defensa y de respuesta de la región pasa por una concertación y unificación de esfuerzos en las esferas comercial, financiera y productiva.

En lo comercial, la protección de los precios de los productos básicos que la región exporta exige posiciones conjuntas en el marco de planteamientos de carácter global que no 'compartimentalicen' indebidamente los problemas. En los foros negociadores también puede hacerse pesar el poder de compra unificado frente a los centros, tanto para conseguir mejores condiciones comerciales en los productos que América Latina exporta e importa, como para concertar medidas de respuesta frente al comportamiento proteccionista del norte desarrollado en contra de los productos básicos y manufacturas latinoamericanas. El concepto de prioridad regional en el abastecimiento de productos básicos, está íntimamente vinculado con las cuestiones de la seguridad económica regional, la cual abre, por ejemplo, promisorias áreas de cooperación regional en la esfera alimentaria y energética. En suma, resulta obvio que, en este campo, una mayor y más firme cooperación regional aparece como la vía más significativa para superar la atomización y el aislamiento que vulneran las posiciones de negociación ante los centros.

En lo financiero, el peso y la estructura actuales del endeudamiento con la banca internacional privada se arrastrarán por un período relativamente prolongado. Se hace sobre todo necesario un planteamiento dinámico del problema; la primera condición para poder afrontar el servicio de la deuda es poder seguir creciendo y exportando. Sin cambios cuantitativos y cualitativos tanto dentro de los países como en el ámbito internacional, los ejercicios de reescalonamiento de los pagos son precarios y de corta duración. Por consiguiente, habrá que supeditar los pagos a la expansión que se propugna. Una forma elemental de cooperación financiera entre los países de América Latina es concertar pautas comunes de renegociación de la deuda que respondan a este principio y resistan la imposición de intereses y recargos calculados sobre bases totalmente

ajenas a las potencialidades reales del desarrollo y del comercio mundiales y que ahora exceden los costos inicialmente previstos al contraer la deuda. En lo regional, se abren amplias posibilidades de avanzar hacia el perfeccionamiento de los mecanismos de compensación de pagos, la adopción de una unidad de cuenta regional y otras medidas que, ahorrando la utilización de divisas convertibles, faciliten el comercio intra-regional. Del mismo modo, debería fortalecerse los instrumentos crediticios para financiar el desarrollo económico y el incremento de la capacidad de exportación. Toda estas medidas contribuirían a disminuir la vulnerabilidad económica regional frente a los centros.

En la esfera de la producción, la cooperación regional también tiene una 'cara externa', que acrecienta la capacidad de defensa y negociación en las relaciones latinoamericanas con los centros. Así, uno de los pocos caminos que se advierten para lograr una vinculación 'simétrica' permanente con dichos centros, es el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas propias, que satisfagan algunos de los siguientes requisitos: a) que sean diversificadas, o sea, que comprendan ramas tradicionales y modernas de la producción; b) que se desenvuelvan en profundidad, es decir, que abarquen desde los insumos básicos hasta los productos finales, utilizando en lo posible bienes de capital de origen regional; c) que sean armónicas, en cuanto no existan marcados desequilibrios de productividad y crecimiento entre los diversos sectores y ramas de la economía; y d) que se autosustenten, de modo que, basadas primordialmente en la demanda interna de cada país, complementada con la demanda regional y mundial, puedan atender las necesidades básicas nacionales, crecer y perfeccionarse en forma sostenida.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que ningún país de la región, por muy grande que sea, puede alcanzar estos objetivos por sus propios medios. De esta manera, la cooperación y la integración entre los países latinoamericanos constituyen, sin duda, una eficaz respuesta instrumental para posibilitar dichas orientaciones.

En cada uno de los campos citados la ejemplificación podría ahondarse y afinarse, pero por ahora bastará con ratificar el mensaje central sobre este punto. El orden internacional entró en un período de incertidumbre que promete ser

prolongado, en el que los fundamentos de la cooperación internacional han sido y serán sometidos a dura prueba. Dadas estas circunstancias, las sociedades latinoamericanas encuentran un argumento doble e interdependiente para cooperar e integrarse. En lo interno, se trata de fortalecer un desarrollo regional dinámico y equitativo; en lo externo, de acrecentar la autonomía y el poder de negociación en el orden mundial.

4. *La vinculación entre los procesos de industrialización e integración*

a) *Condiciones para la integración*

La integración económica es una respuesta política e instrumental a las necesidades del desarrollo de países donde el proceso de industrialización tiene alta prioridad. Dicho con otras palabras, el proceso de desarrollo económico es el que abre el cauce a la integración económica real, y no se da el caso inverso, es decir, la integración formal no es suficiente por sí sola para sustentar un proceso profundo de desarrollo económico. Desde luego, conviene aclarar que se parte de la base de que la industrialización es el núcleo dinámico del proceso de desarrollo económico, como lo ha mostrado la misma experiencia de los centros y, más recientemente, la de los denominados 'nuevos países industrializados'. Vale la pena aclarar, explícitamente, que la prioridad del proceso de desarrollo industrial no supone, de ninguna manera, un relegamiento voluntario y menos estratégico de los otros sectores de la economía, particularmente del agropecuario y del alimentario.

La afirmación anterior se basa en la historia relativamente breve, aunque ilustrativa, de los esfuerzos realizados en América Latina por establecer zonas de libre comercio y mercados comunes, así como en la experiencia de la integración europea.

Los clásicos instrumentos arancelarios, a partir de los cuales se ha promovido la integración latinoamericana, se orientan en un sentido doble y complementario. De un lado, apuntan, a largo plazo, hacia un arancel externo común y, de otro, tienden a eliminar las barreras arancelarias que 'compartimentalizan' los mercados na-

cionales. La integración, en diversos grados y formas, propende a la formación de un mercado regional no sólo ampliado sino también protegido. Esta protección puede alcanzar, sin duda, niveles que favorezcan un proceso de sustitución de importaciones y, por lo tanto, constituir un impulso a la industrialización; es decir, ambos procesos interactúan y se estimulan recíprocamente.

De todos modos, la experiencia histórica de los procesos de integración evidencia que éstos constituyen una fase superior, y posterior, de procesos de industrialización previamente gestados a nivel nacional. En particular, los países grandes y medianos de América Latina comenzaron sus procesos de integración en la ALALC, partiendo con un considerable grado de diversificación industrial previo.

El devenir de los acontecimientos ha mostrado en la región que en los períodos de aceleración y profundización del desarrollo industrial, los vínculos económicos, y en particular los comerciales, entre los países miembros de los esquemas de integración se han incrementado notablemente. El Mercado Común Centroamericano (MCCA); la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe (CARICOM), constituyen buenos ejemplos de lo antes señalado, en el sentido de que mientras la industrialización fue un objetivo central y prioritario de sus países miembros, la integración adquirió, simultáneamente, su mayor vigor y, en su expresión más visible, el comercio dentro de esos mercados creció rápidamente.

La razón de este hecho se encuentra no sólo en las transformaciones específicas que experimentan el sector manufacturero y el resto de los sectores económicos cuando se pone en marcha y avanza el proceso de industrialización, sino que responde a la diversificación e incremento de la oferta exportable que de ese proceso resulta. Ello hace que aparezcan como viables y de interés la complementación y especialización industriales entre países con grados de desarrollo semejantes o no muy diferentes. Por el contrario, cuando se estanca el proceso de industrialización o se pierde la vocación por el mismo, se desvanecen simultáneamente las expectativas originadas por los frutos de la integración. Así, un caso límite de

imposibilidad de las perspectivas integracionistas aparece entre economías sólo exportadoras de productos primarios.

En el Mercado Común Centroamericano, por ejemplo, los años sesenta marcaron, sin duda, los mayores avances en la integración, tanto en perfeccionamiento instrumental como en incremento del comercio intrasubregional, el que creció persistentemente de un 6.7% de las exportaciones totales en 1960 hasta alcanzar al 26.1% en 1970. Este dinamismo del comercio dentro del MCCA coincidió con un fuerte impulso al proceso de industrialización, pues la industria manufacturera de los cinco países miembros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) incrementó su producción en promedio en 8.6% acumulativo anual entre 1960 y 1970, en tanto que el producto interno bruto aumentó a una tasa de 5.9%. El decenio siguiente señala, no obstante, un marcado descenso del coeficiente de industrialización, de manera correlativa con una baja del porcentaje de comercio recíproco.

Por su parte, el Acuerdo de Cartagena, instrumento rector del Grupo Andino, otorga al desarrollo industrial de sus países miembros un papel protagónico en el proceso de integración andina. Es, sin duda, el esquema de integración de la región que más lejos ha intentado llegar en la programación industrial conjunta, con la finalidad de lograr economías de escala, aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles en la subregión y una mayor especialización y amplitud de la producción. La realidad es que en 1969, año en que se suscribió el Acuerdo de Cartagena, de un comercio intrasubregional de 96 millones de dólares, un 50% correspondía a productos tradicionales, en tanto en 1980, en que el intercambio subregional llegó a 1 113 millones de dólares (excluido el petróleo), las exportaciones no tradicionales —principalmente manufacturas— alcanzaron al 88%.

Vale la pena precisar que, para los propósitos de este trabajo, por industrialización se entiende el desarrollo y transformación del sector manufacturero y su vinculación con las mutaciones que experimenta el resto de las actividades de la economía, por la acción e influjo del propio cambio en la industria. Dicho sector extrae mano de obra del sector agropecuario y le devuelve insumos y equipos para su modernización; gene-

ra el surgimiento de actividades productoras de servicios requeridos para la producción, comercialización y financiamiento de las manufacturas, lo que a su vez retroalimenta la expansión industrial; urbaniza y modifica la infraestructura de transporte y comunicaciones, e influye, en forma directa e indirecta, en la orientación y crecimiento del sector público. Directamente, a través de los requerimientos que plantea en materia de infraestructura física y educativa, entre otros; e indirectamente, a través de la transformación social inducida por el crecimiento. Esta última se expresa en los ámbitos sindicales, partidarios, regionales, de organización de consumidores y otras formas de agrupación social que contribuyen a estimular y encauzar la expansión del sector público⁴.

El desarrollo y la diversificación de la economía, causados por la industrialización, son los que potencian un mayor y más variado intercambio comercial entre los países miembros de un esquema de integración económica. Esto no quiere decir por cierto que la integración, cuando intenta crear espacios económicos más amplios que los mercados nacionales, no posibilite un mayor y mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas, a través de la complementación y especialización de la producción industrial y, en algunos casos, la generación de nuevas capacidades productivas. Es poco probable, sin embargo, que se reemplace de este modo la vocación industrialista como factor de estímulo fundamental para una mayor dinámica del proceso integracionista.

Cabe recordar, por otra parte, que desde que se inició la recirculación de los recursos financieros provenientes de los mayores ingresos de los países exportadores de petróleo, se generaron cambios de singular trascendencia en las políticas económicas de muchos de los países latinoamericanos, uno de cuyos rasgos sobresalientes fue la tendencia a la sobrevaluación de las monedas nacionales y a la liberalización de las importaciones, provocada en gran parte por la afluencia de cuantiosos recursos financieros provenientes de la citada recirculación, y que restaron validez a los instrumentos más clásicos de la

integración como son las preferencias arancelarias y el financiamiento del comercio dentro de cada esquema.

Monedas sobrevaluadas y rebajas arancelarias significaron, de hecho, abaratar para el consumidor las mercancías de cualquier procedencia, lo que hizo perder efectividad a las preferencias tarifarias establecidas en favor de otros países miembros de los respectivos acuerdos de integración. Asimismo, la facilidad para disponer de financiamiento para importar desde países industrializados, tendió a minimizar los esfuerzos de la región para equiparar dichas facilidades crediticias. Las cifras de la deuda externa de los países latinoamericanos —a fines de 1982, del orden de 300 000 millones de dólares— hablan por sí mismas acerca de la influencia que han tenido estos recursos financieros en la orientación de las políticas e instrumentos que dan vida al comercio recíproco. No cabe duda que el flujo de recursos financieros externos contribuyó a restarles vigor y apoyo a los procesos de integración regionales.

El retorno a condiciones más restringidas de disponibilidad internacional de nuevos recursos financieros y el elevado endeudamiento de la gran mayoría de los países de la región, es posible que restituyan la voluntad política de volver a patrones de desarrollo donde la industrialización y la integración recobren su prioridad. De no ser así, continuará la etapa de crisis por la que atraviesa la mayoría de los esquemas de integración latinoamericanos, sin que el perfeccionamiento o cambio de su estructura instrumental pueda superar por sí solo la paralización o retroceso que están experimentando.

Así, por ejemplo, de la metamorfosis de la ALALC a la ALADI resultó un acuerdo sin objetivos temporales explícitos, con un órgano de secretaría debilitado y que en buena parte responde a los restringidos alcances que, en la coyuntura actual, a la integración le atribuyen varios países miembros de ese esquema. El problema de volver a fortalecer el proceso no se resolverá, entonces, sino en la medida en que reaparezcan, con fuerza y en todos los ámbitos, las preocupaciones por el desarrollo económico en su proyección integral a largo plazo y se otorgue a la industrialización un lugar preponderante en ese proceso. Intentar rescatar la integración de su languidez actual por la vía de rearmar sus

⁴Véase al respecto, F. Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen, 1983, capítulos III y V.

mecanismos instrumentales, puede constituir un esfuerzo enorme y poco viable, salvo que los acontecimientos internacionales obliguen a los países miembros a redefinir prioridades y estrategias de desarrollo.

A lo ya expresado, debe agregarse la necesidad de que algunos países de la región, que han demostrado estar a la cabeza de la industrialización, manifiesten su voluntad política en favor de acciones de integración y cooperación que devuelvan la potencialidad a los respectivos esquemas que hoy operan en América Latina.

Las consideraciones antes expuestas acerca de las nuevas condiciones de funcionamiento y desenvolvimiento de la economía mundial, la necesidad de que América Latina emprenda nuevas y diferentes estrategias de desarrollo, así como la incuestionable interacción entre industrialización e integración, permiten prever un cambio cualitativo en las orientaciones y prácticas de la integración en América Latina.

Sería conveniente reconocer que la llamada 'crisis de la integración' no es otra cosa que una 'crisis del desarrollo' y de las políticas que conducen al mismo. La pérdida de perspectiva a largo plazo y, por lo tanto, de una orientación mínima para las inversiones reproductivas, así como la aparente bonanza creada por el caudaloso flujo de recursos financieros externos registrado en el pasado reciente, han enfrentado a los procesos de integración de América Latina con una serie de sucesivas pruebas de viabilidad. Su misma supervivencia significa ya un hecho notable que merece ser consignado, pese a que algunos esquemas salieron bastante debilitados de ese verdadero 'tratamiento intensivo' y es probable que tarden mucho en recuperar su fortaleza para contribuir a orientar una nueva estrategia de integración, más acorde con las perspectivas de la economía internacional y con las realidades nacionales de los países latinoamericanos.

Al mismo tiempo, tampoco cabe duda que existen amplias esferas para iniciativas de cooperación dentro de cada esquema subregional y, asimismo entre ellos. Algunos de estos campos de cooperación fueron descritos hace algún tiempo en un documento de la CEPAL⁵. Sin embargo,

cabe reiterar que la puesta en marcha de un gran esfuerzo colectivo de integración depende en gran medida de las acciones que se realicen para devolver su papel protagónico a las vías del desarrollo y de la industrialización, consideradas en sus verdaderas y complejas dimensiones política, social y económica.

Parece conveniente, entonces, buscar en la orientación y contenido de las políticas globales de desarrollo de los países de la región los indicadores de hasta donde resulta viable la empresa integracionista en que se embarcó América Latina hace dos décadas, y cuáles son los límites de lo posible. Sin poner en duda que la integración amplía la factibilidad de realizar un tipo de desarrollo más eficiente, lo que mejora indiscutiblemente las perspectivas de una inserción menos desequilibrada en un mundo de bloques económicos y políticos, la pregunta que se plantea es hasta qué punto esas evidentes ventajas pueden sobreponerse a la realidad de algunas políticas nacionales que ven con recelo la cooperación mutua o a las actitudes de algunos gobiernos con visiones a corto plazo, casi siempre superadas por la velocidad de los acontecimientos.

Estas notas en ningún caso pretenden introducir un elemento de pesimismo acerca del futuro de las vinculaciones entre los países de la región. Por el contrario, pretenden aclarar ciertas relaciones de causalidad, útiles para delinear la frontera dentro de la cual se puede aspirar a que funcionen la cooperación e integración, evitando así innecesarias frustraciones e inútiles ilusiones.

Identificar la verdadera voluntad política que existe para el progreso y consolidación de la integración, es decir, la real existencia de una vocación hacia el desarrollo y la industrialización, así como aquellas áreas de cooperación de mayor prioridad para actuar conjunta y solidariamente, deberían constituir tareas de urgente preferencia en América Latina. Este examen puede llevar a la conclusión, simultáneamente, de que una reagrupación de los países participantes en cada esquema de integración o el establecimiento de vínculos más intensos entre los países latinoamericanos más adelantados en materia de industrialización con los acuerdos subregionales existentes, podrían darle mayor homogeneidad y vigor al proceso de integración regional.

⁵Véase CEPAL, *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, en Estudios e Informes de la CEPAL N° 8, Santiago de Chile, 1982.

Por otra parte, los países que han mostrado mayor dinamismo en su proceso de industrialización son los que tienen posibilidades de 'liderar' el afianzamiento y ampliación de los mercados regionales; a ellos corresponderá, asimismo, contribuir a crear oportunidades y opciones a los países de menor desarrollo o de potencial de desarrollo limitado.

Desde otro ángulo, la industrialización latinoamericana, trunca por el relativo retraso de la producción de algunos insumos intermedios y de bienes de capital, deja un amplio espacio para acelerar ese proceso y acrecentar la autonomía de la estructura industrial. La actuación conjunta en esta materia de diversos países de la región, otorga su verdadero carácter a conceptos tales como complementación, especialización y programación, que de otra manera aparecen *ex post* como carentes de realidad, al mismo tiempo que puede dar vida a una integración auténtica y con raíces profundas en el potencial nacional y regional de desarrollo.

Un factor condicionante adicional, demostrado históricamente, consiste en que en tanto el desarrollo de la industria que se lleve a cabo sea excluyente y limitado al consumo de ciertos sectores restringidos de la población, dicho fenómeno tenderá a reproducirse ampliando la falta de participación de los diversos actores sociales

en las distintas instancias negociadoras y operativas de la integración. Esto hace que ambos procesos —industrialización e integración— se agoten rápidamente.

Por último, cabe señalar que el desarrollo industrial, como todo proceso evolutivo, cumple sus etapas indispensables de aprendizaje de manera secuencial, al partir de un afianzamiento en el mercado interno para luego proyectarse hacia mercados de creciente dificultad en materia de acceso y 'sofisticación' de la demanda. En este sentido, los acuerdos de integración latinoamericanos han demostrado ser una modalidad apropiada para permitir un tránsito gradual, natural y más acelerado, hacia la materialización de las aspiraciones de incremento del componente de manufacturas en las exportaciones de la región. Las cifras en este sentido son elocuentes, pues cerca de la mitad de las exportaciones intrazonales de los países de la ALADI está constituida por productos manufacturados, en tanto que éstos representan sólo una cuarta parte de las exportaciones hacia los países desarrollados. Además, de este importante hecho cualitativo, deberá tenerse presente el dinamismo potencial del intercambio entre las naciones latinoamericanas, que a la fecha asciende sólo a una sexta parte del comercio total de la región.

III

El potencial regional de cooperación e integración

1. Las respuestas de América Latina frente a la crisis

a) El comercio y el desarrollo

El papel de la cooperación e integración regionales puede abordarse atendiendo a la actual coyuntura internacional o encuadrándolo en las condiciones estructurales del desarrollo regional y mundial.

Desde el primer ángulo, cualquier estímulo a la demanda internacional que sostenga las exportaciones latinoamericanas será, evidentemente, deseable frente a la crudeza del proceso depresivo. El mercado latinoamericano puede

reemplazar, en alguna medida, la retracción de la demanda desde los centros, si se desvía algún comercio en favor de proveedores regionales. Nótese bien que esta desviación del comercio es, ante todo, un mecanismo de defensa que, en el plano regional, debería complementar a la igualmente necesaria sustitución de importaciones en el plano nacional. Mientras se mantengan las condiciones comerciales y financieras restrictivas, originadas en los países desarrollados, esos mecanismos de defensa aparecen como económicamente necesarios y éticamente legítimos.

El papel de la integración en el desarrollo económico mundial a largo plazo, debería ser considerado, como necesario y adecuado. En ri-

gor, no debería existir incompatibilidad de opiniones entre el centro y la periferia con respecto a las ventajas mutuas que derivarían de un fortalecimiento de la integración regional. Pero, también es evidente que toda afirmación en tal sentido expresa una determinada concepción acerca del sistema internacional más deseable, y de la manera de afrontar la profunda crisis estructural del orden internacional.

Si los países desarrollados admiten la necesidad de superar la presente dicotomía centro-periferia, deberían mostrarse dispuestos a aceptar en el futuro una difusión más homogénea y equitativa de la capacidad productiva mundial y a colaborar para promover la existencia de un sistema compuesto por múltiples regiones económicas capaces de lograr una diversificación productiva y exportadora acorde con las necesidades de expansión del comercio mundial. Por ello, deberían aceptar la integración en el seno de los países en desarrollo como una instancia favorable para el logro de una economía mundial más dinámica, equilibrada y justa. Más dinámica, porque no se trata de optimar estáticamente el nivel y la estructura del comercio actual, sino de expandirlo en consonancia con los requerimientos del desarrollo mundial. Más equilibrada, porque una participación estable en un comercio creciente exige superar las limitaciones estructurales, inherentes a la situación de los países de la periferia en la economía mundial; de lo contrario, las economías que enfrentan rigideces para producir y exportar en forma cada vez más diversificada recaerían en los bien conocidos déficit y endeudamientos. Más justa, porque se avanzaría hacia la superación definitiva de la vulnerabilidad y subordinación internacionales propias de países como los latinoamericanos.

En la medida en que la integración económica ha favorecido decisivamente, a largo plazo, la exportación de manufacturas latinoamericanas, también ha contribuido al logro de estas metas.

A largo plazo es conveniente para todos que el comercio internacional crezca dinámicamente y que todas las naciones puedan participar de manera estable de dicha expansión. Recuérdese que una parte sustantiva de los problemas actuales deriva de los déficit comerciales que afectan a las economías de la mayoría de los países en desarrollo. A los superávits igualmente permanentes

registrados por las economías centrales en su comercio con la periferia, se agregaron, como es sabido, en los años setenta, los derivados de las economías exportadoras de petróleo. Si se hace abstracción del problema del petróleo, históricamente específico, el comercio entre los centros industriales —desde la posguerra hasta los inicios de la crisis petrolera— ha crecido más rápidamente que el comercio mundial, pues —y esto cabe reiterarlo— el comercio de manufacturas crece más velozmente que el de productos básicos a nivel internacional, en virtud de las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda de cada uno de estos grupos de bienes⁶.

La diversificación de la producción y de la estructura de las exportaciones es una condición para participar dinámicamente en el mercado mundial. Al no lograr expandir suficientemente sus ventas de manufacturas a los centros, América Latina ha visto reducirse a la mitad su participación en el comercio mundial durante los últimos treinta años. El mercado latinoamericano, salvo durante la época 'abierta y permisiva' que generó buena parte del actual endeudamiento regional durante la segunda mitad de los años setenta, ha sido el motor principal de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas.

En suma, para no seguir perdiendo presencia en el mercado mundial, los países de la región deben acrecentar su eficacia y competitividad en la producción y exportación de manufacturas. El propio mercado regional es el espacio económico en donde las exportaciones de manufacturas pueden sostenerse durante la presente coyuntura, afianzarse a plazos más prolongados y, de esta manera, adquirir viabilidad creciente en el mercado mundial.

b) *El problema de la deuda*

Se ha observado que la unidad latinoamericana presenta dos facetas. De un lado, el acrecentamiento de la cooperación regional fomenta y multiplica las posibilidades de desarrollo de cada

⁶Se trata de un argumento central, cuya validez ha quedado ampliamente confirmada por las tendencias de la posguerra en el comercio mundial. Entre las aportaciones más recientes al estudio de las disparidades estructurales entre centros y periferias, véase Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*, Cuarta parte, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

uno de los países; del otro, un accionar internacional concertado y conjunto, aumenta la capacidad regional de defensa y de respuesta en el juego de las relaciones mundiales de poder

La actual coyuntura financiera internacional nos brinda un ejemplo inmejorable para ilustrar esta segunda faceta de la unidad latinoamericana. El problema de la deuda externa no debería ser abordado en forma aislada por nuestros países, al menos en dos aspectos principales. En primer lugar, no cabe el fraccionamiento en el proceso de renegociación, país por país, ni frente a los acreedores internacionales privados, ni frente al Fondo Monetario Internacional. En segundo lugar, tampoco corresponde separar el problema de la deuda de las condiciones críticas por las cuales atraviesa el desarrollo latinoamericano y mundial.

Con relación al proceso de renegociación de la deuda, y frente al alto grado de concertación alcanzado por los bancos privados internacionales, resulta casi obvia la necesidad de explorar, encontrar, organizar y utilizar conjuntamente determinados mecanismos multilaterales de renegociación —o, al menos, ciertos criterios básicos comunes— que permitan a los países latinoamericanos incrementar su capacidad de defensa y de respuesta en las renegociaciones individuales que están haciendo de su deuda exterior.

El marco de criterios comunes para reescalonar los pagos de su endeudamiento externo debería evitar caer en el tratamiento del problema financiero como un tema ajeno a las perspectivas del desarrollo regional y mundial. Tampoco es admisible la aplicación de la condicionalidad del Fondo, diseñada, precisamente, para tratar casos específicos y no para hacer frente a la crisis financiera global en sus múltiples repercusiones económicas, sociales y políticas. La filosofía económica en que se basa esta condicionalidad, la que por lo demás, siempre ha sido teóricamente cuestionable, resulta inadmisibles en las presentes circunstancias. Una aceptación pasiva, tanto de las tasas de interés aplicadas sin considerar las posibilidades de crecimiento y exportación de los países latinoamericanos, como así de las políticas de ajuste recesivas impuestas por el Fondo —las que, paradójicamente impiden aquella expansión— significará, de un lado, hipotecar el proceso de desarrollo y, del otro, poner en serio riesgo

los sistemas económicos y políticos de las sociedades latinoamericanas, particularmente de aquellos países que tratan de afianzar los sistemas democráticos.

Las políticas de ajuste recesivas que se están imponiendo a nuestros países no sólo implican una carga inaceptable en la repartición de los costos de la crisis mundial, sino que configuran una estrategia errónea y contraproducente para la recuperación de la economía latinoamericana.

No se trata, entonces, de un 'problema financiero' que es responsabilidad de un país deudor. Son los fundamentos mismos del orden internacional —en sus facetas productivas, comerciales, financieras y políticas— los que gravitan en torno al problema de la deuda. Urgen, por tanto, soluciones políticas conjuntas de alto nivel.

2. Posibilidades de acción en la esfera comercial

a) Antecedentes

Las exportaciones intralatinoamericanas constituyen, actualmente, alrededor de un 16% del total de las exportaciones de los países de la región en su conjunto. Las exportaciones de manufacturas hacia la propia región alcanzan a cerca del 50% de las exportaciones intralatinoamericanas totales en estos rubros. Así, pues, las posibilidades de una integración comercial mucho más profunda son evidentes. Obsérvese, por ejemplo, que el comercio intrarregional de los países de la Comunidad Económica Europea es del orden del 50% de sus exportaciones totales. A pesar de no tener las mismas posibilidades de comercio recíproco que su gran diversificación productiva brinda a esos países, es evidente que América Latina está en condiciones de intensificar su integración a través de un reordenamiento de sus actuales corrientes de comercio. Así, no obstante su muy alto grado de capacidad de producción de bienes primarios, sólo la quinta parte del valor de las importaciones totales de estos bienes —excluido el petróleo— provino de la propia región en 1980, lo que abre aquí también, un gran potencial para incrementar el intercambio recíproco.

La cooperación en el ámbito comercial puede ser utilizada, además, para aprovechar un

poder adquisitivo regional unificado, a través de importaciones conjuntas.

Surge aquí con nitidez la otra cara de la cooperación latinoamericana: el incremento del poder de negociación frente a los países desarrollados. En este terreno, el potencial de América Latina con relación a los centros no es demasiado grande, si se atiende a la importancia relativa de su mercado en las ventas de aquéllos. Sin embargo, las magnitudes absolutas implicadas son muy elevadas y la importancia del mercado regional para algunos países industrializados debe ser muy grande en el caso de ciertos productos específicos que es necesario y posible identificar.

Las principales vinculaciones comerciales de América Latina están establecidas con los Estados Unidos. Sobre el total de las exportaciones efectuadas al mundo desde América del Norte —los datos aquí utilizados incluyen a Canadá— aproximadamente el 15% es absorbido por América Latina o, más precisamente, por Centroamérica y Sudamérica. La importancia porcentual del mercado latinoamericano para las otras regiones industriales es la siguiente: Japón 6%, Europa occidental 3%.

El peso relativo del mercado de América Latina en las exportaciones totales de los Estados Unidos es, así, superior al que tiene en otras regiones industriales. Desde una perspectiva dinámica se observa además un aumento de la importancia de América Latina como cliente de Estados Unidos⁷. Su participación como comprador en el incremento de las exportaciones totales de los Estados Unidos fue la que se indica para los años respectivos: 1968-1973: 10%; 1973-1977: 14%; 1977-1978: 16%; 1978-1979: 15%; 1979-1980: 21%; 1980-1981: 20%.

Por otro lado, el mercado norteamericano —incluyendo Canadá— absorbe el 35% de las exportaciones totales de América Latina. El significado de los mercados de los demás países desarrollados para dichas exportaciones es de 4% para Japón y de 22% para el conjunto de los países de Europa occidental y de 8% para los países del este⁸.

⁷A lo largo de los años setenta la devaluación de facto del dólar frente a las monedas de Europa y de Japón favoreció un desplazamiento de las importaciones latinoamericanas desde esos orígenes hacia los proveedores de Estados Unidos.

⁸Véase GATT, *El comercio internacional en 1981/82*, Ginebra, 1982.

Además, es necesario tomar conciencia que cualquier acción encaminada al reordenamiento del comercio latinoamericano —tanto en sus efectos intrarregionales como extrarregionales— dependerá decisivamente del comportamiento de algunos países grandes y medianos de la región. Esta comprobación resulta imprescindible para una adecuada evaluación de las potencialidades del mercado regional que efectivamente existen, y de las estrategias más apropiadas para aprovecharlas.

Dentro de las compras de América Latina al resto del mundo, la proporción correspondiente a los tres principales importadores —Brasil, México y Venezuela— fue del 57% en 1981. Si se suman Argentina, Chile y Colombia al grupo de los que más gravitan, se llega a la conclusión de que sólo seis países significan el 76.4% de las importaciones totales de América Latina. Obsérvese, de paso, que son esos mismos países —con excepción de Colombia— los que concentran un porcentaje mayoritario de la deuda externa latinoamericana con la banca privada internacional. Una consideración combinada de los problemas comerciales y financieros de América Latina podría ofrecer resultados beneficiosos en las negociaciones respectivas, si se dispone de la voluntad política y la activa participación de estos países, por su gravitación en las relaciones externas de la región.

Otro tanto acontece en la esfera del comercio intralatinoamericano que se registra en el seno de la ALADI. Del total de las exportaciones intrazonales, las de Argentina, Brasil, México y Venezuela representaron el 73% en 1981; los mismos países absorbieron el 53% de las importaciones intra-ALADI. Tomados en el orden ya indicado, sus superávits comerciales, expresados en dólares corrientes (fob), fueron de 796, 965, 79 y 534 millones de dólares, respectivamente en el mismo año. Colombia y Chile registraron, por su parte, déficit. Los superávits de Argentina, Brasil y Venezuela sumados, equivalen al 19% de las exportaciones totales intra-ALADI. En consecuencia, cualquier esfuerzo significativo en materia de desviación de comercio hacia el seno de la ALADI, dependerá decisivamente del comportamiento de los países grandes y medianos, tanto para acrecentar el porcentaje de sus transacciones como para mantener sus saldos equilibrados con el área.

b) *Las alternativas de acción*

Entre las acciones multilaterales para preservar y expandir el comercio intrarregional, la preferencia arancelaria regional a que se refiere el Tratado de Montevideo de 1980 constituye un instrumento que podría ejemplificar, por una parte, la voluntad de acrecentar la integración de los países miembros de la ALADI y, por otra, la determinación de adoptar posiciones latinoamericanas conjuntas y solidarias en las negociaciones frente al resto del mundo. Para superar acuerdos meramente simbólicos, será preciso alcanzar márgenes sustanciales de preferencia, aun cuando sea en forma gradual, capaces de generar efectos significativos en la creación o desviación de comercio, acordes con las actuales dificultades internacionales.

Este mecanismo tiene carácter eminentemente multilateral y debería ser fomentado para complementar los acuerdos bilaterales recientemente concluidos en la ALADI. Es deseable, en este sentido, que el auge de los acuerdos parciales no diluya la necesidad de una convergencia activa hacia estadios superiores de integración regional, que sólo pueden surgir de compromisos y acuerdos globales de carácter multilateral.

Sin embargo, la instrumentación de este tipo de mecanismos puede ser un paso insuficiente para sostener y promover el comercio en la presente coyuntura mundial. No olvidemos que, en situaciones recesivas como la actual, los países latinoamericanos pueden endurecer sus posiciones en materia de reciprocidad comercial, en un intento por reducir sus importaciones e incrementar sus exportaciones intrarregionales. Aumenta de este modo el riesgo de que, ante las dificultades actuales, se intensifique la aplicación de mecanismos administrativos y otros instrumentos no arancelarios que contrarresten o anulen las concesiones comerciales derivadas de los procesos de integración. Con el propósito de utilizar plenamente la capacidad de defensa frente a las adversas circunstancias externas que encierra el potencial de integración regional, estas medidas deberían ser selectivas y discriminatorias. Selectivas, porque es necesario dar preferencia a los bienes de capital y a los insumos intermedios; discriminatorias, porque no deberían aplicarse a los países de la región.

Además de los esfuerzos ya realizados en

materia comercial a través de los diferentes esquemas de integración, es posible intentar nuevas acciones en la esfera del desvío y de la creación de comercio en favor de la propia región.

El desvío y la creación de comercio en favor de proveedores latinoamericanos ayudaría a paliar los déficit crónicos de la balanza de mercaderías frente a los centros industriales, a ahorrar divisas a través de los mecanismos de compensación de pagos y a reactivar la producción regional, favoreciendo, en primera instancia, el uso pleno de la actual capacidad instalada. Pero, además de estos resultados, la alternativa de desviar comercio hacia la región —especialmente en rubros estratégicos por su gran importancia en la demanda regional— sería un instrumento que fortalecería el poder de negociación de la región frente al resto del mundo y, en especial, frente a los países desarrollados.

Este instrumento, que consiste en la posibilidad colectiva de América Latina de restringir o suspender la compra de ciertas líneas de manufacturas que exportan los centros, puede ejercerse tanto para sostener los volúmenes y los precios de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos, como para promover la penetración de nuestras manufacturas en los mercados de esos países, en donde hoy se ven sometidas a variadas y 'sofisticadas' restricciones.

Este tipo de concertación política regional encuentra precedentes cercanos en la decisión 44 del Consejo Latinoamericano del SELA, adoptada en 1979 y referida a las relaciones de América Latina con la Comunidad Europea. Esa decisión establece que en el caso de que medidas adoptadas por la CEE —incluidos el establecimiento o prórroga de acuerdos de autolimitación—, afecten desfavorablemente la exportación de productos latinoamericanos, el país o los países latinoamericanos interesados, si lo consideran conveniente y, sin perjuicio de las acciones bilaterales que juzguen procedentes, consultarán con los demás estados latinoamericanos interesados, para determinar la posibilidad de definir y, en su caso, desarrollar una acción conjunta adecuada, la cual podrá incluir, entre otras medidas de orden económico, financiero o comercial, de aplicación voluntaria, las siguientes: a) el tratamiento simétrico aplicable a las exportaciones procedentes de la CEE o de una o varias de sus regiones, y b) el señalamiento de directivas para restringir o

estimular las importaciones latinoamericanas de esos mismos orígenes.

La acentuación del proteccionismo y del comercio 'compensado y administrado' que se observa actualmente en los países industrializados, sugiere la posibilidad de que América Latina pueda poner en práctica acciones como las establecidas en la decisión 44 del SELA, pero con un alcance más generalizado.

Ahora bien, este tipo de mecanismos sólo puede instrumentarse a nivel regional sobre la base de una amplia solidaridad entre los países latinoamericanos y con el apoyo de un sistema de información centralizada y actualizada que les permita adoptar decisiones y desarrollar acciones conjuntas. Los países, por su parte, deberían practicar un cuidadoso y sistemático relevamiento de los mercados de origen de sus importaciones, el que debería efectuarse para cada producto importante dentro del valor de las importaciones globales de América Latina. De esta manera, podría conocerse qué repercusión tendría en los centros la adopción de medidas concertadas que restrinjan o suspendan la importación de productos de determinado origen, tal como lo hacen en el comercio que entre ellos realizan, el Japón, la CEE y los Estados Unidos, con casos profusamente ilustrados y analizados por la prensa europea y americana de meses recientes.

Este registro centralizado, actualizado y permanente de información comercial debería funcionar basándose en informaciones oficiales de los propios países, o a través de convenios adicionales con organismos multilaterales, como la UNCTAD, por ejemplo, que disponen de este tipo de información. Cualesquiera sean las alternativas en materia de localización concreta de este servicio de información, lo que sí parece indudable es la necesidad de crearlo si se aspira poner en marcha el mecanismo conjunto.

Otro aspecto que podría considerarse en la esfera comercial es la necesidad de seguir de cerca la evolución de los saldos de comercio que se registran entre la región y los principales centros industriales del mundo. Así se podría determinar, oportunamente, la apertura de negociaciones con países que mantengan superávit comerciales excesivos con América Latina. Frente a la agudización de este tipo de desequilibrios, los países latinoamericanos podrían ejercer su poder conjunto de compra, al que ya se hizo referencia,

o aplicar prohibiciones o restricciones discriminatorias destinadas a restablecer el equilibrio comercial, tal como se está haciendo, cada vez con mayor frecuencia, entre los países industrializados.

En este terreno, la desviación de comercio hacia proveedores latinoamericanos podría adquirir un impulso significativo y rápido, si participaran en ella los organismos gubernamentales, y prefiriesen a los proveedores regionales para la importación de sus insumos y abastecimientos, sin perjuicio de un eventual acrecentamiento de las compras a proveedores nacionales⁹. Un acuerdo intergubernamental en esta materia podría ser decisivo para dar un gran empuje inicial al desvío del comercio desde los centros industriales hacia América Latina, a partir de las adquisiciones del sector público.

Al respecto, tampoco parece ocioso registrar algunos órdenes de magnitud. Las compras estatales constituyen aproximadamente el 40% de las importaciones totales de los países de la ALADI; en 1981, dichas importaciones ascendieron a alrededor de 95 000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 38 000 millones son, por consiguiente, importaciones gubernamentales. La magnitud de esta cifra puede apreciarse mejor si se recuerda, por otro lado, que las exportaciones intra-ALADI llegaron en ese año al orden de los 12 000 millones de dólares. Es necesario tener presente que de aquellos 38 000 millones de dólares, sólo un 4%, es decir 1 500 millones, provino de la misma región¹⁰. Si ese porcentaje se elevara al 30%, lo que no parece una proporción inusitada a mediano plazo, el comercio intra-ALADI, como parte de las importaciones totales de esos países, se duplicaría.

Cabe observar que de las importaciones gubernamentales latinoamericanas, sólo un 11% corresponde a préstamos 'atados' y el saldo queda sujeto a normas de competencia internacional; de ese saldo, casi un tercio está financiado por el BID y el Banco Mundial. En la esfera de los bienes de capital, estos dos bancos oficiales finan-

⁹Aproximadamente un 75% de las compras estatales favorecen a proveedores del propio país; este promedio evidentemente admite dispersiones importantes según los diferentes países.

¹⁰Véase Guillermo Ondarts y Carlos Correa, *Compras estatales e integración económica*, Buenos Aires, BID-INTAL, Colección Cooperación Empresaria II., p. 49.

cian las tres cuartas partes de las importaciones estatales no 'atadas'. Esto significa que existe un gran potencial de desviación del comercio gubernamental en materia de bienes de capital que merece ser cuidadosamente explorado. Se conjugan en estas alternativas tres elementos que, en las presentes circunstancias, deberían ser estimulados: la posibilidad de desviar comercio en magnitudes masivas, así como de incentivar la producción latinoamericana de bienes de capital; y de recurrir con ese objeto al financiamiento de los grandes bancos oficiales de desarrollo.

Conviene hacer notar aquí que los principales beneficiarios de una reorientación de las importaciones del sector público hacia proveedores latinoamericanos serían los empresarios privados de las actividades productoras de bienes transables y los servicios que las apoyan y complementan. Resulta obvio que en este caso existe una perfecta complementariedad, recíprocamente fructífera, entre sector público y sector privado, en donde el primero puede aportar su enorme poder adquisitivo para sostener y estimular los niveles de actividad y las posibilidades de exportación de los empresarios privados latinoamericanos.

No cabría concluir esta parte sin mencionar expresamente dos instrumentos de carácter parcial. El primero de ellos corresponde a los convenios bilaterales de cooperación comercial entre pares de países; convenios que suelen establecer listas de productos sujetos a desgravaciones arancelarias de carácter total o parcial, las que están sometidas a negociaciones periódicas de reactualización. Este tipo de acciones, que se encuadra jurídicamente en los acuerdos de alcance parcial contemplados en el Tratado de Montevideo de 1980, se ve perturbado cuando ocurren fuertes alteraciones cambiarias que modifican abruptamente las relaciones de precios relativos. En tales circunstancias, las desgravaciones arancelarias pierden eficacia como elementos para promover y desviar comercio y se hace preciso explorar otras posibilidades. Los convenios bilaterales a largo plazo pueden constituir un instrumento idóneo para sostener y acrecentar el comercio intralatinoamericano, conceder facilidades crediticias y aliviar los actuales problemas de pagos, ahorrando divisas en la medida en que todos los países puedan comprar y vender en el mercado regional, compensando mercancías con mercan-

cías. Existe un vasto campo de aplicación para este tipo de mecanismos, no sólo en los rubros de manufacturas, sino también en los de productos básicos, e incluso en el intercambio de unos por otros. Desde luego, las acciones de este tipo sólo se justifican en el marco de un conjunto de mecanismos y acuerdos —tanto multilaterales como parciales— que aseguren a los países más pequeños oportunidades similares para diversificar su propio aparato productivo y avanzar en la exportación intrarregional de manufacturas.

Para los países de menor desarrollo relativo, podrían identificarse los campos donde la colaboración de los países más desarrollados de la región pueda ayudar a superar escollos propios del subdesarrollo o de situaciones particulares, como desequilibrio energético, mediterraneidad, tamaño reducido del mercado interno, falta de recursos naturales o carencias de personal calificado.

Se trata de explorar, por consiguiente, con criterio práctico, nuevas posibilidades de producción y exportación por parte de dichos países, especialmente en la esfera de los productos básicos y de las industrias manufactureras vinculadas a su procesamiento. La cooperación con los países menores de la región no sólo debe orientarse a superar sus debilidades o carencias, sino también a un aprovechamiento más sistemático y exhaustivo de sus propias potencialidades. Los resultados alcanzados en la última Conferencia de la ALADI para otorgar una apertura total de mercados a nóminas de productos de especial interés para Bolivia, Ecuador y Paraguay constituyen, aun cuando no colmen todas las aspiraciones de esos países, un paso acertado en esta dirección.

3. Posibilidades de acción en la esfera financiera

En este campo tienen una indudable prioridad los mecanismos monetarios y financieros que tienden a facilitar la expansión del comercio intrarregional y fortalecer la autonomía y seguridad financieras de América Latina en el ámbito internacional, sin descuidar los mecanismos financieros de estímulo al desarrollo económico.

Con relación al primero de estos temas, los mecanismos de compensación de pagos actualmente en vigencia han permitido ahorrar mone-

da convertible en la cancelación de los saldos recíprocos del comercio intralatinoamericano. Al término de cada período se determinan los saldos entre pares de bancos centrales, y los saldos netos de cada participante frente al conjunto de los demás. Como es evidente, cuanto menores sean los saldos de cada uno frente al conjunto, menores serán también las cantidades de moneda internacional efectivamente comprometidas en las compensaciones. Asimismo, cuanto más amplias sean las líneas de crédito recíprocamente concedidas y más prolongado el período de compensación, menor será la movilización efectiva de divisas.

El sistema de compensación de la ALADI (que incluye a la República Dominicana) se encuentra casi completo al haberse suscrito 62 convenios entre pares de bancos centrales de los 66 posibles. En 1981 el monto total de créditos cursados dentro del sistema fue superior a los 9 300 millones de dólares, lo que equivale a haber financiado unas tres cuartas partes del comercio de ese año.

Con relación a este sistema, y tal como se indica en un informe reciente, desde la iniciación de su funcionamiento hasta el año 1982 incluido, por su intermedio se han canalizado operaciones que superan los 50 000 millones de dólares, lo que requiere solamente un porcentaje promedio de alrededor de 25% para la cancelación de los saldos netos deudores en los respectivos períodos de compensación.

También se señala en el referido informe que los inconvenientes presentados a lo largo de los años fueron, en general, de poca envergadura y el monto de las operaciones anuales ha ido creciendo desde el comienzo hasta el presente, para alcanzar en 1981 el valor ya citado. En 1982 sin embargo, la tendencia al aumento de la canalización de operaciones se revirtió, disminuyendo el volumen de las mismas por la crisis internacional, sus efectos en las economías de los países miembros del sistema y las medidas de ajuste adoptadas, consecuencias que se espera sean de carácter transitorio. La cifra correspondiente es de alrededor de 7 000 millones de dólares¹¹.

¹¹Véase, *Evaluación del funcionamiento del convenio de pagos y créditos recíprocos, y eventuales medidas destinadas a su perfeccionamiento*. ALADI/CAFMI/III/ doc. 2 del 21 de enero de 1983.

Un aspecto particular de este mecanismo, que cabe profundizar, se relaciona con el intercambio de servicios, incluido el turismo, sobre la base de la utilización de un medio de pago especial como podría ser el empleo de un cheque de viajero latinoamericano, el cual permitiría ahorrar divisas extranjeras, pues sólo sería necesario cubrir los saldos de los pagos por estos servicios; y estos saldos podrían perfectamente integrarse en los mecanismos existentes de compensación, conjuntamente con los del intercambio intralatinoamericano de mercancías, si así lo decidieran los países.

Sin embargo, es en la esfera del comercio de bienes en donde pueden obtenerse los principales frutos de este mecanismo. Un crecimiento dinámico del comercio intrarregional unido a un sustancial aumento de los montos y plazos de los créditos recíprocos, constituiría un alivio importante frente a la penuria de reservas y al acrecentado endeudamiento de las economías latinoamericanas. Además, si se prolongara, por ejemplo, a seis meses el período de la compensación en el sistema de la ALADI, sería posible interconectarlo con el que opera en el Mercado Común Centroamericano, toda vez que se logre un acuerdo sobre las tasas de interés vigentes en cada caso.

En suma, cuando existen la voluntad política y la determinación necesarias para actuar con celeridad y eficacia, la combinación de los mecanismos de estímulo al comercio y al financiamiento recíprocos entre los países de la región puede dar lugar a un creciente 'círculo virtuoso'. En efecto, la expansión equilibrada del comercio intrarregional permitiría acrecentar las ventajas ya existentes en los mecanismos de compensación de pagos y, recíprocamente, la ampliación de los plazos y montos del financiamiento, junto con la interconexión de los sistemas de pagos, permitiría hacer más flexibles y ampliar las corrientes mutuas de comercio. El resultado sería una sostenida disminución de la vulnerabilidad de las posiciones comerciales y financieras de los países latinoamericanos frente al resto del mundo.

Otro mecanismo existente es el Acuerdo de Santo Domingo de Apoyo a la Balanza de Pagos, el que ha funcionado satisfactoriamente en varias oportunidades y posibilita el financiamiento a países con problemas de balanza de

pagos, sobre la base de plazos y montos todavía muy reducidos, pero potencialmente incrementables. Sin embargo, y a diferencia del mecanismo de compensación de pagos, la actual situación generalizada de pérdida de reservas y agudo endeudamiento, dificulta, a corto plazo, cualquier arbitrio que implique aumentar las transferencias de monedas convertibles de curso internacional.

Algo parecido acontece con otra interesante propuesta elaborada por la CEPAL para establecer una red de seguridad financiera en América Latina, la que consiste en un compromiso de las instituciones financieras oficiales de la región de actuar como "prestamistas de última instancia" ante un país miembro que, en apuros financieros, ya hubiera agotado sus posibilidades en otras fuentes extrarregionales de financiamiento. Esta iniciativa, como la anterior, está diseñada para auxiliar financieramente a países aislados, pero no para afrontar una crisis como la actual que abarca en forma simultánea y conjunta a casi todos los países de la región.

Parece más interesante, en la presente coyuntura, explorar la participación más activa de América Latina en instituciones financieras interregionales —como es actualmente el caso de Arlabank, constituido con capitales árabes y latinoamericanos— que operen captando recursos no sólo en América Latina sino en otras plazas financieras internacionales.

Sin perjuicio de estimular éstas y otras iniciativas que mejoren la posición en divisas de América Latina, sin someterla a condiciones inaceptables para su necesaria reactivación y crecimiento económicos, las acciones más viables en la presente situación son las que contribuyen a ahorrar el uso de divisas en los pagos mutuos y las que posibilitan el otorgamiento de créditos recíprocos en la esfera comercial, a plazo más prolongado, pero orgánicamente vinculados a los sistemas de compensación de pagos existentes.

En particular, si bien algunos países latinoamericanos disponen de bancos de alcance internacional, la región como tal no tiene institución alguna en el campo de la banca comercial que tenga una presencia fuera de la región¹².

¹²Parte importante de los planteamientos y propuestas que siguen se basan en notas preparadas por el señor Carlos Massad, Director de Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL sobre

Es ésta una seria deficiencia. Un banco multinacional regional, con aporte de capital de bancos públicos y privados de la región, y aun del Banco Interamericano, que opere en los grandes centros financieros, tanto en lo comercial como en la colocación de valores fortalecería decisivamente la seguridad económica externa de la región, al servir como puente para la cooperación entre diversos organismos financieros regionales y subregionales y al complementar las tareas que el BID cumple como banco de desarrollo. Un banco de esta naturaleza facilitaría la identificación de áreas donde la cooperación regional pueda ser profundizada; mejoraría el acceso a fuentes más diversificadas de recursos; reduciría el llamado 'riesgo de país' para los proveedores extranjeros de recursos y apoyaría a las instituciones financieras públicas y privadas tanto en el plano técnico como en el financiero. Pero, además, podría prestar importante apoyo en los futuros procesos de renegociación o refinanciamiento.

El depósito en administración, en este banco, de una proporción a establecer de las reservas de los países latinoamericanos le brindaría una sólida base de operaciones, que lo convertiría al cabo de poco tiempo en una institución destacada en el campo bancario comercial y de colocación de valores, facilitando así la superación de trabas que hoy existen al acceso latinoamericano a ciertos mercados de capitales¹³. Un banco de esta naturaleza podría desempeñar un papel decisivo en la promoción del intercambio comercial intralatinoamericano. En particular, podría servir de cámara de compensación de documentos financieros a largo plazo, generados en el comercio recíproco de bienes y expresados en una unidad de cuenta apropiada, haciendo el mayor uso posible de las monedas nacionales.

No costaría demasiado esfuerzo, en términos de tiempo o recursos, elaborar una propuesta específica que pudiese ser sometida a la consi-

"Implicaciones para América Latina de la situación del Sistema Monetario y Financiero Internacional".

¹³Existe un antecedente muy cercano a esta propuesta en el ámbito de los países miembros del Acuerdo de Cartagena: el Fondo Andino de Reservas, el que ha cumplido un papel muy destacado en la coyuntura actual, aportando recursos adicionales a algunos de los países, sin sometimiento a 'condicionalidades' de ninguna especie.

deración de los gobiernos; pero esto requeriría el impulso político necesario.

En esta coyuntura, también cabe considerar la posibilidad de establecer una unidad de cuenta regional que facilite la compensación de saldos en el comercio de servicios, incluido el turismo, y de documentos financieros generados en el comercio de bienes dentro de la región. En cuanto a los servicios, puede concebirse un sistema en que cada país emita documentos expresados en una unidad de cuenta común, con su garantía, convertibles en la moneda de cada país de acuerdo con las disposiciones y tasas cambiarias vigentes en éste. Otro tanto podría hacerse en el caso de documentos que respalden el pago a largo plazo de exportaciones intrarregionales de bienes, facilitando de este modo dicho financiamiento.

Un banco como el propuesto así como una unidad de cuenta común pueden tener efectos dinámicos en el proceso de integración regional¹⁴.

En el campo de la cooperación financiera para impulsar el desarrollo, es muy grave la pérdida de importancia de los bancos públicos internacionales dentro de la actual estructura del financiamiento internacional. América Latina debe empeñarse en lograr fortalecer financieramente al Banco Interamericano de Desarrollo, para que éste pueda a su vez reforzar su papel promotor de inversiones regionales.

La necesidad de aportes de capital a largo plazo, como los que efectúa el BID, se hace evidente para promover la cooperación en áreas cuya producción debe ser fuertemente estimulada. Tal es el caso de los sectores de bienes de capital, de energía y de seguridad alimentaria.

Durante la Reunión Anual de Gobernadores del Banco, celebrada en Panamá a comienzos de 1983, se aprobó la Sexta Reposición de Recursos, por acuerdo del Comité de la Asamblea de Gobernadores. El aumento contemplado es de 15 000 millones de dólares en el capital autorizado y de 703 millones en los recursos del Fondo de

Operaciones Especiales. También se consideró la creación de un mecanismo —la Corporación Interamericana de Inversiones— orientado al financiamiento de las empresas latinoamericanas con especial énfasis en el área privada.

Hay otro aspecto particular de la acción del BID que también merecería ser revisado. El programa de cooperación técnica del Banco, que generalmente es atendido por consultores de los países no prestatarios, podría dar mayor participación a firmas consultoras de los países latinoamericanos, al menos en aquella parte del financiamiento que no corresponde a los fondos colocados en fideicomiso. Esta idea surge cuando se observa el incremento que ha experimentado la proporción de los bienes y servicios adquiridos con los recursos en moneda convertible del Banco, que tienen un origen extrarregional, tendencia claramente contraria a los esfuerzos de cooperación e integración a nivel regional. En 1973, las adquisiciones de origen extrarregional constituían el 40% de las compras efectuadas con fondos prestados por el Banco, proporción que en 1981 se elevó casi al 60%¹⁵. Sería conveniente revertir esa tendencia, sobre todo si se desea aprovechar el poder de compra de los gobiernos latinoamericanos para desviar comercio hacia los proveedores regionales.

Es necesario concertar una estrategia común, que posibilite la ampliación de los fondos regulares de la institución, junto con la mayor participación de firmas consultoras regionales en la gestación de los nuevos proyectos de inversión.

A modo de corolario, puede afirmarse que la cooperación financiera en el ámbito latinoamericano se ha transformado en un imperativo. Dado que los recursos de capital deben servir como medio para la consecución de objetivos concretos de desarrollo económico y social, es preciso proceder, con la mayor urgencia posible, a una etapa preparatoria de consultas a nivel político y técnico, que sea antesala de una eventual reunión de Ministros de Hacienda de la región, a la cual puedan presentarse propuestas concretas, como las mencionadas, de tal manera que sea posible adoptar decisiones apropiadas a las actuales circunstancias, así como a las perspectivas de la economía mundial y regional.

¹⁴Faltaría, por parte de los gobiernos, la decisión política de encararlo, y éstos deberían considerar que no se trata meramente de crear una nueva institución latinoamericana, sino de cubrir un vacío existente. Incluso pueden darse pasos graduales y sucesivos en esta dirección, toda vez que no sea posible o viable asignar a este banco todas las funciones simultáneamente.

¹⁵Véase G. Ondarts y C. Correa, *Compras estatales e integración económica*, op. cit., p. 45.

4. Posibilidades de acción en las esferas del desarrollo y de la seguridad económica regionales

Hay acciones asociadas con el tema de la cooperación regional que resultan de gran importancia para el fortalecimiento de la estructuración económica y social de los países de América Latina, y que afectan, en plazos largos, la autonomía, el dinamismo e incluso la equidad del desarrollo latinoamericano. En esta sección se intenta enunciar un conjunto de áreas particularmente importantes para la seguridad económica y el desarrollo de América Latina en su conjunto.

a) La cooperación regional en el campo de los bienes de capital¹⁶

La región constituye, en su conjunto, un importante mercado de bienes de capital. En los primeros nueve años de la década pasada, la inversión en maquinaria y equipo de ocho países (Argentina, Brasil, México y los cinco miembros del Grupo Andino) alcanzó un término medio anual de 40 000 millones de dólares (de 1980) y, en 1978, superó los 50 000 millones. La demanda global es satisfecha desde la propia región en no más de un 50%, lo que señala que existe un importante campo para llevar adelante acciones concertadas.

Como se sabe, una proporción sustantiva de las compras de este tipo de bienes la realizan entidades estatales o dependientes del Estado, lo cual significa que una posible coordinación de acciones se vería facilitada si existiera la necesaria voluntad política, dado el reducido número de actores.

Tales acciones podrían orientarse a:

i) Obtener mejores condiciones de abastecimiento externo, haciendo valer la magnitud de la demanda regional, mediante programas de *adquisición conjunta*, lo cual, además, permitiría el

ejercicio real de un poder de compra con modalidades y fines ya comentados en páginas anteriores;

ii) reorientar parcialmente esa demanda hacia la propia región, elevando el nivel de actividad —cualitativa y cuantitativamente— de la industria metalmecánica local.

En ambos aspectos se obtendrán resultados más significativos en la medida en que se disponga de información muy concreta sobre las necesidades de equipo y la capacidad local para satisfacerlas.

Algunos países promueven la producción local de bienes de equipo mediante organizaciones que agrupan a las entidades públicas y privadas interesadas en el avance del sector. El estímulo a tales entidades de promoción y el relacionamiento sistemático entre ellas, permitirá tener una visión más viva de las oportunidades que abre la actividad conjunta, tanto para negociar frente a terceros como para combinar capacidades productivas; también permitiría una más fácil remoción de los obstáculos que impiden el aprovechamiento de esas oportunidades, entre los que se destaca la falta de mecanismos de financiamiento para las ventas internas, lo cual impide la participación de la industria latinoamericana en la construcción y venta de equipos para las que está capacitada en términos de calidad y precio en condiciones comparables con la oferta externa.

En la coyuntura desfavorable por la cual hoy atraviesa América Latina, no sólo resulta más difícil el progreso de la industria productora de bienes de capital, sino que está en peligro la subsistencia misma de la capacidad de fabricación que ya se alcanzó en algunos países. Una visión conjunta de las necesidades de la región frente a sus propias capacidades podría ayudar a que, como consecuencia de esta coyuntura receptiva, no se pierdan activos difícilmente recuperables, como son los equipos humanos especializados, cuya formación, entrenamiento y maduración requieren tiempo y esfuerzos mayores que los necesarios para disponer del parque productivo físico.

Parece oportuno considerar lo planteado como un problema de interés regional. El debilitamiento de la industria de base disminuiría la capacidad de la región para autodeterminarse y constituiría un empobrecimiento gene-

¹⁶Parte importante de estos planteamientos se basa en notas preparadas por el señor Salvador Lluch, Coordinador del Proyecto de Bienes de Capital de la CEPAL. Para un análisis más completo del tema se puede consultar: Jorge Beckel y Salvador Lluch "Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 17, agosto de 1982.

ral; pero también es evidente que un esfuerzo colectivo para evitar tal perjuicio, exige un cierto grado de sacrificio compartido, el cual sólo podría conseguirse si existiesen mecanismos compensatorios para los países donde la actividad no existe o todavía es muy incipiente.

Para el caso de ciertos sectores de la demanda vinculados con proyectos de gran magnitud, claramente ubicados en el tiempo y en el espacio, podría pensarse en mecanismos derivados del propio desarrollo de las obras que contribuyesen a distribuir los beneficios de una acción colectiva.

Se ha destacado el caso hidroeléctrico pues, por una parte, presenta menos posibilidades de llegar a situaciones de sobreinversión y, por otra, la repercusión de las correspondientes obras civiles puede producir consecuencias positivas en diversos sectores de importancia que también requieren activación: siderurgia, cemento y equipo para construcción, entre otros, con los consiguientes efectos en el incremento del empleo.

Para que la cooperación en materia de bienes de capital pueda arraigarse de manera más profunda y estable en la vida económica de nuestros países, se deberá seguir promoviéndola sobre la base de una participación activa de las entidades que agrupan a las empresas privadas, constituidas con capitales latinoamericanos. Estas, a su vez, podrían unificar su poder de compra en el mercado mundial y participar en condiciones preferenciales como vendedores latinoamericanos de los mismos bienes. En particular, las empresas regionales privadas proveedoras de bienes de capital podrían vincularse recíprocamente y agruparse en entidades empresariales de carácter regional. Allí podrían unificar posiciones, concertar estrategias comunes en sus negociaciones frente a las corporaciones transnacionales e identificar múltiples modalidades de cooperación que les permitan acrecentar su competitividad a nivel regional e internacional.

b) *La cooperación en el campo de la seguridad alimentaria*¹⁷

En América Latina los procesos de producción y comercialización —a nivel regional— de

productos alimenticios evidencian rasgos claramente insatisfactorios y susceptibles de perfeccionamiento a través de la cooperación.

Es fácil advertir la gran importancia que reviste el tema, no sólo para la seguridad económica regional en su conjunto, sino también para combatir las formas críticas de la pobreza que, lamentablemente, aún prevalecen en América Latina.

En materia de producción, si bien ésta crece más rápidamente que la población, no alcanza a satisfacer el crecimiento de la demanda efectiva alimentaria y, menos aún, el de la demanda potencial, a la que concurren más de 50 millones de desnutridos, que carecen del poder adquisitivo necesario para gravitar en el mercado por los vicios que se observan en la distribución del ingreso. La producción efectiva es muy inferior al poder productivo y sólo aprovecha una tercera parte de éste. Los sectores campesinos han carecido de un suficiente acceso a formas adecuadas de tenencia de la tierra, así como de asesoría técnica en la esfera productiva, comercial y financiera, en contraposición a los empresarios del sector moderno de la agricultura regional. Esto ha agravado la polarización entre los productores agrícolas.

Hay países latinoamericanos deficitarios en materia de alimentos que importan del mercado mundial los mismos productos que, paralelamente, otros países latinoamericanos superavitarios están exportando. Esta comprobación es esencial para formular orientaciones en la esfera de la cooperación productiva y comercial. De un lado, la región presenta un poder productivo alimentario subutilizado, y del otro, el aporte de las importaciones al abastecimiento regional de alimentos pasó del 9% al 13% en los últimos siete años. El comercio intrarregional de alimentos —que alcanza al 30% de las importaciones latinoamericanas totales de estos productos— es susceptible, por lo tanto, de gran impulso.

Casi dos terceras partes de estas importaciones provienen de los países desarrollados y están concentradas en pocos alimentos —cereales, oleaginosas y lácteos—, lo que configura la dependencia alimentaria que enfrenta la región en su conjunto. Esa dependencia se ve agravada por la concentración de esos suministros en un reducido grupo de corporaciones transnacionales —especialmente en materia cerealera—, así

¹⁷Parte importante de estos planteamientos se basa en notas preparadas por el señor Luis López Cordovez, Director de la División Conjunta CEPAL/FAO, sobre el tema de la seguridad alimentaria.

como por los subsidios a la producción y a las exportaciones en los países de origen, circunstancias que distorsionan la competencia y desestimulan las producciones nacionales respectivas.

En suma, América Latina requiere acrecentar, a nivel regional, sus volúmenes de producción y autoabastecimiento alimentarios, tanto para satisfacer sus propias demandas insatisfechas como para reducir vulnerabilidades que podrían afectar, en ciertas situaciones, la seguridad económica regional y los atributos de la soberanía nacional. El acrecentamiento de la producción alimentaria debe estar en la base de toda política social de nutrición que propenda a superar las graves carencias regionales en este campo. El desvío y la creación de corrientes comerciales de alimentos entre los países latinoamericanos, pueden constituir, de este modo, un impulso importante a los procesos de cooperación e integración latinoamericanos.

Las principales causas de la inseguridad alimentaria —producción insuficiente, agravada por escaseces anuales acumuladas, reservas insuficientes o nulas e importaciones de urgencia a costos relativamente altos— son comunes a la mayoría de los países de la región, lo que indudablemente facilita las acciones concertadas en este campo. Se necesitan sistemas de información y alerta que permitan a los países deficitarios obtener más rápidamente importaciones desde otros países latinoamericanos con excedentes. También opera aquí la posibilidad de mejorar las condiciones de negociación en el mercado mundial a través de las compras conjuntas. Por último y quizás lo más importante, se impone la realización de esfuerzos tendientes a aumentar concertadamente la producción de alimentos a través del intercambio de experiencias, tecnologías y especialistas, así como de programas comunes que induzcan al aprovechamiento de capacidades productivas no utilizadas. Tal vez una cooperación regional con acento en los aspectos previos a la producción —regionalización, crédito, productividad, etc.— pueda tener efectos mayores a corto plazo en beneficio de la seguridad alimentaria regional.

c) *La cooperación en el campo de la energía*

Difícil sería ignorar la trascendencia del tema energético en el estudio de la dinámica y

orientaciones del desarrollo económico latinoamericano. La importancia de los hidrocarburos en el abastecimiento energético y su encarecimiento en el mercado mundial, trajo aparejados, para muchos países, problemas bien conocidos de déficit comercial, de presiones inflacionarias y de insuficiente oferta de combustibles.

La necesidad ineludible de diversificar las fuentes de energía tiene variadas repercusiones en las modalidades del desarrollo futuro de América Latina. El prolongado período durante el cual el mundo disfrutó de un masivo abastecimiento de petróleo a precios injustificadamente reducidos, generó una oleada de productos derivados de la industria petroquímica —o que contienen diversos insumos de origen petroquímico—, tales como plásticos, detergentes, fertilizantes y diversos tipos de fibras artificiales. La mayor parte del transporte terrestre, aéreo y marítimo, se asentó sobre combustibles derivados del petróleo, y buena parte de las tecnologías utilizadas en la construcción de viviendas y en la producción de bienes durables utilizó abundantemente los materiales originados en la petroquímica. Desde luego, la preferencia por el automóvil privado y el tipo de materiales que insume su producción, son una consecuencia de la pasada era de petróleo barato.

El carbón, el gas natural y diferentes compuestos orgánicos de origen agrícola, están compitiendo con el petróleo en la generación de combustibles para motores de combustión interna y en la elaboración de materiales que antes eran privativos de la industria petroquímica. Asimismo, la energía solar, la eólica y la nuclear están acrecentando su importancia en el panorama energético actual.

Párrafo aparte merece, en nuestro continente, la generación de energía hidroeléctrica, dado el alto potencial disponible.

Impresionantes progresos se han realizado en algunos de estos frentes durante la última década; así los proyectos de Itaipú, Yaciretá, Salto Grande y otros, previstos en el campo del aprovechamiento conjunto de recursos hídricos.

También en materia petrolífera se han dado pasos importantes. El proyecto PETROLATIN auspiciado por las empresas petroleras de Brasil, México, y Venezuela; así como la asociación de México y Venezuela en un programa de ayuda para suministrar petróleo a Centroaméri-

ca y el Caribe (Acuerdo de San José), son muestras de lo que América Latina puede hacer en materia energética, siempre que exista voluntad política en sus gobiernos.

El desarrollo de recursos energéticos sobre bases binacionales, multinacionales o regionales, tampoco es fácil de concertar, pero puede generar resultados beneficiosos en cuanto a la rentabilidad de la inversión y la seguridad en los abastecimientos.

En el campo hidroenergético, América Latina, a fines de la década pasada, aprovechaba menos del 10% de su potencial disponible. Resulta obvia la necesidad de avanzar por este camino, estableciendo sistemas de cooperación para evaluar y planificar los recursos hidroenergéticos; para el mejor aprovechamiento, manejo y conservación de las cuencas hidrográficas pertenecientes a dos o más países; para la interconexión de sistemas hidroeléctricos; para el desarrollo de la ingeniería y de las empresas de consultoría que requieren estos fines; para acrecentar la capacidad de negociación en la compra de equipos no disponibles en América Latina; para la capacitación de personal en el área hidroenergética, etc.

Gran parte de estas preocupaciones está contemplada en el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE) aprobado, a nivel ministerial, en la reunión de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), realizada en Santo Domingo en 1981. Cabe destacar que la OLADE —que coordina las actividades del PLACE— fue fundada en 1973 antes de que se manifestara la crisis del petróleo, dando prueba de una temprana preocupación regional por el problema energético. En la presente fase histórica de búsqueda de nuevas fuentes de energía, se revitaliza el papel de la OLADE en todo lo relacionado con la cooperación regional en esta materia.

d) *Consideraciones finales*

Es indudable que las áreas de cooperación antes descritas constituyen sólo algunas de las

esferas donde la acción concertada regional puede materializarse con beneficio para la seguridad económica de los países latinoamericanos, y también para un mayor y más diversificado desarrollo de sus sistemas productivos. De todas maneras, las áreas seleccionadas —comercio, financiamiento, alimentación y energía— son los pilares básicos de un programa que tienda a reducir la vulnerabilidad externa de la región. Asimismo, los bienes de capital se han constituido en una de las ramas de la producción más postergadas dentro del sector industrial latinoamericano, de modo que su desarrollo debería convertirse en uno de los objetivos centrales de la cooperación regional.

Parecería conveniente no poner término a este ensayo, sin antes insistir en un aspecto que tradicionalmente ha dificultado las iniciativas multilaterales emprendidas en América Latina. Se trata de la conocida heterogeneidad de los países que integran la región. La desigualdad de su superficie y del tamaño de su población, así como las diferencias en su grado de desarrollo y sus estructuras institucionales y políticas, obliga a mirar con realismo la capacidad efectiva de concertación que tiene esta parte del mundo en desarrollo. De todos modos, como estas características no sólo están vigentes, sino que se fueron agudizando a través del proceso histórico de América Latina, es posible que la fuerza de las circunstancias creadas por la crisis conduzca a los gobiernos y pueblos a una posición más 'latinoamericanista', que permita superar los escollos que plantea la heterogeneidad y desbloquear, de esta manera, el empleo de las potencialidades conjuntas de la región.

Ello exigirá que en la programación para salir de la emergencia económica y social se considere de manera preferente la situación de los países latinoamericanos de menor desarrollo económico, de modo que se reduzca el mayor impacto relativo que la crisis les está provocando, y se demuestre que la solidaridad reclamada al mundo desarrollado también 'comienza por casa'.

Renegociación de la deuda latinoamericana:

Un análisis del poder
monopólico de la banca

*Robert Devlin**

América Latina comenzó a experimentar graves dificultades para atender el servicio de su deuda externa en 1982 y a mediados de ese año la mayoría de los países fuertemente endeudados con la banca internacional iniciaron negociaciones para repactar los pagos. La deuda latinoamericana fue contratada durante los años setenta en un mercado de capitales muy competitivo y en expansión, lo que ofrecía a los países la oportunidad de conseguir préstamos abundantes a costos convenientes. Sin embargo, dada la depresiva coyuntura internacional actual, muchos bancos se retiraron de América Latina, reduciendo gravemente el flujo de crédito y quedando el mercado en manos de algunos grandes bancos internacionales cuya principal actividad ha sido la administración de una cartera ya existente, a través de las reprogramaciones y el refinanciamiento de una parte de los pagos de intereses, lo que ha provocado un grave deterioro de las condiciones de crédito y un fuerte aumento del costo del endeudamiento. Este trabajo sostiene que el incremento del costo de la deuda, consecuencia de las renegociaciones, es una renta monopólica que se extrae gracias a la aparición de un mercado de capitales no competitivo; los países deben explorar la forma de eliminar estas ganancias extraordinarias porque el no pagarlas no debería impedir la reprogramación de la deuda o el futuro acceso al crédito.

Contrariamente a lo ocurrido durante los años treinta, el costo de superar la crisis financiera actual recayó sobre los países deudores, situación políticamente insostenible. Para evitar los incumplimientos que todos desearían eludir, se sugieren fórmulas que quizás permitan una distribución más equitativa del costo entre los bancos, sus gobiernos y los países deudores.

*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

El autor desea hacer constar su gratitud a H. Assael, E. de la Piedra, M. Guerguil, C. Massad, J. Ramos y R. Zahler por las útiles observaciones que formularon al primer borrador de este artículo, como asimismo, a G. Mundt por la excelente asistencia estadística que le brindó.

I

Introducción

La actual crisis de endeudamiento de América Latina está muy generalizada; desde mediados de 1982 más de la mitad de los países de la región ha pedido alivio para su onerosa carga a su principal acreedor extranjero: la banca privada internacional. (Véase el cuadro 1.) Mientras la envergadura de la presente crisis carece de precedentes en los años transcurridos de la posguerra, no es nuevo, en cambio, el problema del servicio de la deuda bancaria ni la consiguiente necesidad de reprogramarla. Antes que comenzasen a generalizarse las dificultades de pago, que se pusieron de manifiesto cuando las autoridades mexicanas reconocieron oficialmente, en agosto de 1982, los problemas enfrentados, un buen número de países de la región, que había contraído cuantiosas deudas con la banca privada, ya afrontaba una crisis de endeudamiento. En efecto, durante los años setenta Perú, Nicaragua, Bolivia y Jamaica no pudieron hacer frente a su deuda externa, por lo que decidieron pedir a sus acreedores que buscaran una fórmula común para aliviar su situación.

Aunque la mayoría de las nuevas solicitudes de reprogramación todavía se están tramitando, en gran parte siguen las pautas generales establecidas por la banca privada cuando aquellos países enfrentaron las primeras crisis de endeudamiento de los años setenta. El cuadro 2 presenta algunos datos ilustrativos de los acuerdos a que llegaron con la banca privada los países latinoamericanos que tuvieron dificultades de pago durante la década pasada. El estudio de estos casos —junto con el de otros casos no latinoamericanos como los de Zaire y Sudán— permite esbozar algunos lineamientos esenciales que dan una idea del tipo de dichos acuerdos.

a) Las negociaciones entre la banca privada y el país deudor constituyeron un proceso sumamente lento, y a veces muy conflictivo; y se necesitaron períodos de uno o dos años para alcanzar los acuerdos finales;¹

¹Véase, W. Glasser y D. Roberts, "Bank lending to developing countries. Problems and prospects", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Otoño, 1982, p. 27, y R. Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: La experiencia del Perú, 1965-1976*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 1980, E/CEPAL/G.1124, pp. 201-204.

Cuadro 1
**AMERICA LATINA: DATOS PROVISIONALES DE LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA
 EXTERNA DE ALGUNOS PAISES CON LA BANCA PRIVADA**
(Cifras en miles de millones de dólares)

País	Deuda global a fines de		Renegociación de la deuda ^a			Créditos aprobados durante 1982 y enero-abril de 1983			
	1981	1982	Inicio de gestiones	Monto	Vencimientos reprogramados	FMI	BPI	EE.UU.	Nuevos de la banca privada
Argentina	35.7	38.7	Sep. 1982	13.00 ^b	Sep. 1982-1983	2.20	0.50(s)	—	1.10 puente, 1.50 (s)
Bolivia	2.5	2.8	Oct. 1982	... ^c	...	0.30(s)	—	—	—
Brasil	71.9	80.2	Dic. 1982	4.70 ^d	1983	6.00	1.20	1.5	4.40
Costa Rica	3.5	4.2	Sep. 1981	0.70 ^e	1982-1983	0.10	—	—	—
Cuba	3.2	...	Sep. 1982	0.34 ^f	Sep. 1982-1983	—	—	—	—
Chile	15.9	17.3	Ene. 1983	3.30 ^g	1983-1984	0.88	0.30	—	1.30 (s)
Ecuador	5.9	6.3	Oct. 1982	2.48 ^h	Nov. 1982-1983	0.17	—	—	—
Honduras	1.7	1.9	Jul. 1982	0.23	...	0.11	—	—	—
México	72.0	81.4	Ago. 1982	20.00 ⁱ	Ago. 1982-1984	3.97	1.85	2.0	5.00
Nicaragua	2.2	2.4	... 1982	0.56 ^j	...	—	—	—	—
Perú	9.7	11.6	Ene. 1983	2.40 ^k	1983	0.94	—	—	0.45 (s)
República Dominicana	1.9	1.9	... 1982	0.15	...	0.46	—	—	—
Uruguay	3.1	4.0	Feb. 1983	0.71 ^l	1983-1984	0.46	—	—	0.24
Venezuela	28.0	30.0	Oct. 1982	15.80 ^m	1983-1984	2.80(s)	—	—	—

Fuente: CEPAL, a base de información oficial de los países y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

Nota: Créditos nuevos son los concedidos por la banca internacional dentro del proceso de renegociación; (s) = créditos solicitados; BPI = Banco de Pagos Internacionales.

^a Al 30 de abril de 1983 la mayoría de los países está en pleno proceso de renegociación y en algunos de ellos si bien se ha avanzado significativamente falta concretar definitivamente dicho proceso.

^b Corresponde a los vencimientos de las amortizaciones de la deuda pública pendientes de 1982 y a los que se produzcan hasta diciembre de 1983 (6 000 millones de dólares) y/a la deuda externa privada amparada con seguros de cambio del Banco Central con vencimientos a partir de noviembre de 1982 (5 500 millones de dólares) y a los vencimientos por operaciones de pase (*swaps*) (1 500 millones de dólares).

^c A fines de marzo de 1983 la banca internacional aceptó aplazar el cobro de amortizaciones e intereses por 460 millones de dólares lo que será formalizado mediante la firma de un convenio.

^d A fines de 1982 se presentó una solicitud a los bancos extranjeros para que concedieran 4 400 millones de dólares en nuevos préstamos y una refinanciación de 4 700 millones. En febrero de 1983 la banca internacional aceptó esta solicitud.

^e A fines de abril de 1983 se comunicó que se había firmado un acuerdo preliminar con los principales bancos acreedores.

^f En agosto de 1982 se solicitó diferir los pagos del servicio de la deuda externa que debían efectuarse entre septiembre de 1982 y diciembre de 1983. En marzo de 1983 se llegó a un acuerdo con los bancos acreedores para refinanciar 140 millones de dólares.

^g Incluye la amortización de créditos que correspondía efectuar durante 1983 y 1984 (2 100 millones de dólares) y la reestructuración de créditos financieros a corto plazo (1 200 millones de dólares). A fines de abril el gobierno comunicó haber llegado a un acuerdo con los 12 principales bancos acreedores acerca de la renegociación de la deuda y que se continuaban las negociaciones para obtener nuevos créditos. Mientras culmina el proceso de renegociación los bancos extenderán por otros tres meses la postergación de pagos concedida el 1° de febrero de 1983.

^h Corresponde al servicio de la deuda pública entre el 1° de noviembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1983 (1 220 millones de dólares) y a alrededor del 80% de la deuda privada (1 260 millones de dólares). En enero de 1983 se llegó a un acuerdo con la banca internacional para la renegociación de la deuda pública. Entre octubre de 1982 y enero de 1983 Ecuador, de común acuerdo con sus acreedores, no efectuó pagos con cargo a la deuda pública.

ⁱ Corresponde a la postergación de pagos por 3 meses de las amortizaciones autorizadas por la banca internacional el 20 de agosto de 1982, posteriormente extendida hasta el 23 de marzo de 1983. En febrero de 1983 se renegocia parte de la deuda externa al obtener un plazo de 8 años (con 4 de gracia) para el pago de 20 000 millones de dólares comprometidos entre agosto de 1982 y diciembre de 1984. Puesto que la renegociación no ha terminado completamente se solicitó una nueva prórroga de la postergación de pagos hasta agosto de 1983.

^j Durante 1982 se concluyó una renegociación por este monto.

^k Se refiere a la refinanciación de 2 000 millones de dólares de amortizaciones a corto plazo lograda en marzo de 1983 y el pedido de refinanciar amortizaciones de 430 millones de dólares para el mismo año.

^l Corresponde al 90% de la amortización de créditos a corto y mediano plazo que debía efectuarse durante 1983 y 1984. A comienzos de marzo se habían postergado los pagos por 90 días de acuerdo con los bancos acreedores. En abril de 1983 se llegó a un acuerdo con el grupo asesor de bancos acreedores.

^m Corresponde a la deuda pública y privada a corto y mediano plazo que se desea convertir en deuda a largo plazo con nuevas garantías. A fines de marzo el gobierno informó que aplazará el pago de las amortizaciones correspondientes al período abril-junio de 1983.

Cuadro 2
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ACUERDOS DE RENEGOCIACION
 DE LA DEUDA CON LA BANCA PRIVADA ANTERIORES
 A LA CRISIS MEXICANA

País	Año	Monto renegociado ^a (millones de dólares)	Período cubierto por prórroga de vencimientos (años)	Plazo total (años)	Período de gracia (años)	Recargo sobre tasa LIBOR (%)	Comisiones ^b (%)
Perú	1976	430	1	5	(2)	2 1/4	1 1/2
	1978	720	2	7	...	1 3/4	1/2
Nicaragua	1980	480	c	12	(5)	1-1 3/4 ^d	—
Bolivia	1981	250	2	7	(4)	2 1/4	1 1/4
Jamaica	1982	88	2	5	(2)	2	1 1/2
							1 1/2 ^e

Fuente: Perú: R. Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: La experiencia del Perú, 1965-1976*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 1980, E/CEPAL/G.1124, pp. 170 y 203.

Nicaragua: R. Weinert "Nicaragua's debt renegotiation", en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 5, N° 2, junio de 1981, pp. 187-192.

Bolivia: R. Devlin y M. Mortimore, *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo de Bolivia*, Santiago, Chile, Naciones Unidas, 1982, E/CEPAL/R.330, p. 67.

Jamaica: Q. Peck Lin, "The borrower's trump card is his weakness", en *Euromoney*, octubre de 1982, p. 37.

^a Se excluyen los montos y las condiciones de pago para la parte de la deuda que estuvo en mora.

^b Expresadas como porcentajes del monto de la deuda sujeta a acuerdo y pagadas una sola vez al momento de firmar el contrato.

^c Se reprogramó el saldo completo de la deuda bancaria.

^d El recargo aumenta gradualmente de 1% a 1.75% durante la vigencia del acuerdo y termina con un promedio de menos de 1.5%. Nicaragua paga una tasa máxima de 7% hasta fines de 1985. La diferencia entre la tasa de interés actual y el tope de 7% será capitalizada y amortizada entre 1986 y 1990.

^e Pagada en cada fecha de vencimiento.

b) mientras que los países contrataron originariamente su deuda en el mercado bancario de los años setenta que era muy competitivo y dinámico, cuando comenzaron a tener dificultades para servir la deuda, el ambiente crediticio se deterioró ya que los bancos intentaron, cada uno por su lado, disminuir la participación del prestatario en su cartera de préstamos; de este modo sólo a un grupo muy reducido de grandes bancos le cupo la responsabilidad de buscar una fórmula común para enfrentar el problema;²

c) el horizonte temporal del plan de la banca privada fue muy limitado; es decir, la fórmula de alivio contemplaba una prórroga de los vencimientos de sólo uno o dos años; además, únicamente se reprogramaron las amortizaciones ya que los bancos insistieron en que el prestatario no modificase el calendario de pagos de los intereses;

d) la renegociación de la deuda estuvo vin-

culada a la concertación exitosa de un programa contingente con el FMI;

e) el 'rescate' de los prestatarios no incluyó nuevos préstamos; de hecho, la renegociación *per se* tuvo repercusión negativa en la imagen de solvencia (*creditworthiness*) del país. Sólo en un caso (Perú) el prestatario podía recuperar posteriormente el acceso normal al crédito externo; y esto, debido a una fuerte reactivación del sector externo del país —gracias sobre todo al alza de los precios de los minerales, especialmente del petróleo en 1979-1980— que hizo que los bancos recobraran su interés en las operaciones de préstamo;³

f) en los acuerdos de renegociación los países tuvieron que soportar fuertes aumentos de los recargos sobre la tasa LIBOR y pagar gravosas comisiones a la banca privada en oportunidad de firmar los contratos correspondientes;

²R. Devlin, "Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto", en *Revista de la CEPAL* N° 9, Santiago, 1979, p. 84.

³Véanse R. Devlin, "Los bancos transnacionales"..., E/CEPAL/G. 1124, *op. cit.*, p. 204 y W. Glasser y D. Roberts, *op. cit.*, p. 27.

g) durante las negociaciones los bancos privados ejercieron influencia, de diversas maneras, en la política económica del país;⁴ y, por último;

h) normalmente, a las renegociaciones originales siguieron sucesivas operaciones similares⁵, pues el alivio brindado por la banca privada no redujo la carga de la deuda lo suficiente como para evitar el rápido recrudecimiento de las dificultades en el servicio de dicha deuda; todo esto, por cierto, tenía como resultado costos adicionales para el prestatario.

Con respecto a estos lineamientos generales, hay un caso, el de Nicaragua, que se aparta de manera muy significativa. El acuerdo logrado por el gobierno nicaragüense en 1981 es muy importante porque estableció un nuevo principio en el campo de las renegociaciones de la deuda externa. Cuando un país solía tener dificultades de pago, los bancos reprogramaban la deuda para evitar el precedente de incumplimiento. Pero cuando otorgaban una reestructuración de los plazos, utilizaban criterios de pago estrictamente privados; es decir, deseaban minimizar sus propios riesgos, mantener o aumentar el rendimiento de sus activos e imponer cierta 'disciplina' al prestatario. El resultado era un acuerdo sumamente oneroso para el deudor, el que a su vez dejaba escaso o ningún margen para el crecimiento económico. Por el contrario, el

acuerdo de reprogramación de la deuda de Nicaragua en gran parte se basó en criterios de desarrollo, tal como lo señala el hecho de que incluyó la postergación por un largo período de una significativa proporción de los pagos de intereses y plazos inusualmente prolongados de amortización.

En el cuadro 2 y en el artículo de R. Weinert allí citado, pueden apreciarse las características del acuerdo nicaragüense. Ahora bien, a los efectos que aquí interesan, cabe destacar un aspecto singular: las autoridades económicas de Nicaragua consiguieron no pagar un incremento por recargo sobre la tasa LIBOR ni comisiones a la banca sobre el monto de la deuda reprogramada. Este análisis supone —aunque es de todas maneras sólo un primer paso en un terreno tan complicado— que las comisiones, el aumento del recargo y otras formas de incrementar el costo del crédito al reprogramar la deuda no son otra cosa que rentas monopólicas (*monopoly rents*) o ganancias extraordinarias (*super-profits*) logradas por la banca privada. Por consiguiente, los países latinoamericanos que en la actualidad están renegociando sus deudas podrían explorar seriamente formas de eliminar total o parcialmente —como ya lo hizo Nicaragua— estas rentas, negociando reprogramaciones de la deuda que no impliquen el pago de comisiones ni aumentos del recargo sobre la tasa LIBOR.

II

¿Tienen justificación económica los recargos y comisiones cobrados por la banca privada en la reprogramación de la deuda?

El plan nicaragüense debiera haber servido como pauta general para el reescalonomiento de la deuda externa latinoamericana; pero desgraciadamente no fue así. La renegociación que siguió

inmediatamente a la de Nicaragua fue la gestión del gobierno militar boliviano presidido por el general García Meza, en 1980-1981. Este país presentaba muchos signos de insolvencia que lo hacían merecedor de una fórmula de alivio al estilo nicaragüense. Sin embargo, aquel gobierno inestable, que buscaba una legitimación internacional, estaba dispuesto a aceptar un arreglo a cualquier precio. El resultado fue una reprogramación de la deuda poco realista, que no ayudó a

⁴Véanse R. Devlin, "Los bancos transnacionales"..., *op. cit.*, pp. 162-204; y R. Devlin y M. Mortimore, *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, Santiago, Naciones Unidas, 1982, E/CEPAL/R. 330, cap. 4.

⁵Véase W. Glasser y D. Roberts, *op. cit.*, p. 27.

restablecer el equilibrio de la balanza de pagos y que además tuvo un costo muy alto para el país. (Véase nuevamente el cuadro 2.)⁶

Durante la actual crisis de endeudamiento, México es el país que parece estar más cerca de finalizar una reprogramación con la banca privada. Pero, otra vez, las condiciones del acuerdo son muy gravosas. Según información preliminar, los 20 000 millones de dólares por concepto de amortizaciones sujetos a la reprogramación serán financiados con un recargo de 1.88% sobre la tasa LIBOR y con comisiones fijas de 1% sobre el monto reprogramado.⁷ Además, la banca privada otorgará un 'nuevo' préstamo por 5 000 millones de dólares, el que en la práctica será una manera disfrazada de reprogramar parte del pago de los intereses sobre la deuda pendiente. El costo de este último 'préstamo' será 2.25% sobre la tasa LIBOR y comisiones fijas de 1.25%.⁸ Y puesto que México solía pagar recargos de aproximadamente 0.65% sobre la tasa LIBOR y comisiones de 0.7%, al manifestarse la necesidad de reescalonar la deuda la parte del costo del crédito sujeta a la negociación aumentó más del 180 por ciento.⁹ (Véase el cuadro 3.)

En la mayoría de sus aspectos la reprogramación de la deuda de México sigue los lineamientos generales esbozados en la introducción. La novedad consiste en que la banca privada —bajo la fuerte presión del Fondo Monetario Internacional— ya está otorgando el 'nuevo' préstamo mencionado para acompañar la reprogramación de ciertos vencimientos. Pero como antes también se señaló, el préstamo no significa recursos autónomos netos adicionales para la inversión o para la acumulación de reservas internacionales; más bien, está administrativamente diseñado por los banqueros para permitir el pago normal de intereses dada la falta de reprogramación oficial de estas obligaciones.¹⁰

⁶Véase R. Devlin y M. Mortimore, *op. cit.*, capítulo 7.

⁷Véase *Latin American Weekly Report*, Londres, 24 de diciembre de 1982, p. 1.

⁸*Ibidem*.

⁹La tasa LIBOR de interés la determinan las fuerzas de la oferta y la demanda del mercado financiero. Los elementos del costo sujetos a la negociación son: el recargo cobrado sobre la tasa LIBOR, las comisiones fijas y el plazo de amortización.

¹⁰Hasta ahora los banqueros privados se mantuvieron firmes en su posición con respecto al principio de que los

En ciertos círculos se ha mencionado la fórmula mexicana como el modelo que debieran seguir otros países de la región para reprogramar los pagos a la banca privada. De hecho, como lo evidencia el cuadro 3, dicho modelo se acerca bastante a lo que efectivamente está sucediendo en América Latina. Las condiciones de la reprogramación son muy similares para todos los países pese a sus distintas capacidades de pago. El deterioro relativo de las condiciones de crédito es para los restantes países de la región menos grave que en el caso de México porque aquéllos partieron de términos de endeudamiento menos favorables; pero de todas maneras el deterioro es grave en casi todos los casos.

Es evidente que México no debiera ser utilizado como modelo para establecer las condiciones de las reprogramaciones de la deuda de la región. México aceptó un fuerte aumento del recargo sobre la tasa LIBOR y el pago de comisiones sobre la deuda reprogramada. Como se explicará más adelante, es posible que en las particulares circunstancias por las que atraviesa ese país fuese conveniente que las autoridades aceptasen dichos costos; pero no es necesariamente una fórmula correcta para todos los demás países de América Latina.

Si bien se puede recurrir a argumentos éticos para que los bancos privados no aumenten el costo de reprogramación de una deuda, existe un argumento económico que pone en tela de juicio esta práctica. En efecto, el aumento de los recargos y pago de comisiones sobre los montos de la deuda e intereses reprogramados constituiría rentas monopólicas para la banca privada, las que teóricamente, y también en la práctica, pueden ser captadas por los países prestatarios. Además, es posible que el no pago de estas rentas no tenga ningún efecto negativo de importancia en la oferta de financiamiento externo.

En primer lugar, el recargo sobre la tasa base de interés y las comisiones son elementos del costo 'negociado' del crédito.¹¹ En un mercado

pagos de intereses no deben ser reprogramados. Esta actitud refleja en parte su preocupación de que si reprogramaran los intereses las autoridades bancarias de los gobiernos de sus países de origen clasificarían los préstamos como activos no rentables. Así, ellos recurren a procedimientos indirectos para lograr el mismo propósito.

¹¹Véase nuevamente la nota 9.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: DATOS PROVISIONALES SOBRE LAS CONDICIONES DE LA
REPROGRAMACION DE LA DEUDA^a

País	Margen sobre la tasa LIBOR (porcentaje)			Plazo total (años)			Período de gracia (años)			Comisiones ^b			Deterioro de las condiciones (porcentaje) (2):(1) ^c
	1980-1981	R	CA	1980-1981	R	CA	1980-1981	R	CA	1980-1981	R	CA	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
Argentina	0.67	2.13	2.5	7.5	7.0	5.0	...	3.0	3.0	1.09	...	1.25	...
Brasil	1.62	2.50	2.13	8.5	8.0	8.0	...	2.5	2.5	2.01	1.50	1.50	44
Chile	0.91	2.13	2.25	7.6	8.0	7.0	...	4.0	4.0	0.81	1.25	1.25	125
Costa Rica	1.13	2.25	—	6.0	8.5	—	...	3.0	—	1.23	...	—	...
Cuba	1.00	2.25	—	5.0	8.0	—	...	3.2 ^d	—	0.88	1.25	—	28
Ecuador	0.74	2.25	—	8.0	9.0	—	...	2.0	—	0.97	1.25	—	146
México	0.65	1.88	2.25	7.6	8.0	6.0	...	4.0	3.0	0.70	1.00	1.25	181
Perú	1.12	2.25	2.25	8.2	8.0	8.0	...	3.0	3.0	1.07	1.25	1.25	97
Uruguay	0.98	2.25	2.25	9.1	6.0	6.0	...	2.0	2

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales y con información de diversas fuentes nacionales e internacionales.

^a Esta información es provisional y está sujeta a revisión. Las columnas 1980-1981 corresponden al promedio de las condiciones de créditos del período 1980 y primer semestre de 1981. Las columnas R se refieren al tramo de vencimientos reprogramados. Las columnas CA se refieren a las condiciones de los créditos adicionales. Nótese que hacia fines de abril de 1983 la mayoría de los nuevos créditos no fueron concertados y permanecen en estado de propuesta.

^b Calculadas como porcentaje del monto total de la transacción y pagadas sólo una vez al firmar los contratos crediticios.

^c Basado en un índice de los elementos del costo del crédito que están sujetos a negociación

$$\frac{\frac{C_2 + M_2}{P_2}}{\frac{C_1 + M_1}{P_1}} - 1$$

donde:

C=comisiones; P=plazo; M=margen sobre la tasa LIBOR; todos los cuales están ponderados por el monto del crédito. Nótese que el deterioro relativo en sí mismo no es un indicador de la calidad de la negociación de un país individual, ya que en él influye mucho la posición inicial del prestatario.

^d Promedio ponderado de dos tramos.

crediticio internacional normal este costo se establece en un medio bastante competitivo, ya que un país prestatario solvente tiene muchos acreedores potenciales.¹² Por lo tanto, en el medio competitivo en que se efectúa la contratación de la mayor parte de la deuda, el recargo y las comisiones pagados por el prestatario deben generar lo que para la banca privada se aproxima a una 'ganancia normal', la que, por supuesto, incluye un margen para cubrir riesgos.

Sin embargo, en una etapa avanzada del ciclo crediticio al prestatario pueden presentársele dificultades para servir la deuda. En estas

circunstancias, el mercado financiero se estrecha drásticamente ya que muchos bancos privados tratan de reducir la cuantía de su cartera en el país. Como quedó señalado antes, en esta situación el prestatario se encuentra en un mercado no competitivo; el costo del crédito ahora será decidido en gran parte por los pocos grandes bancos acreedores que constituyen el comité para negociar en bloque con el prestatario¹³. La naturaleza colusoria del comité confiere poder monopólico a la banca privada, que no existía cuando el prestatario originariamente contrató la deuda.

En realidad, se trata de una situación que se aproxima a un monopolio bilateral. O sea, los bancos y el país prestatario entablan negociacio-

¹²Un país como Bolivia, con escaso prestigio en los mercados financieros internacionales, tuvo en 1974-1978 bastante más de cien acreedores privados. Véase R. Devlin y M. Mortimore, *op. cit.*, p. 69. Países que tradicionalmente tienen mucho prestigio en los mercados financieros podrían tratar con más de mil bancos privados.

¹³Véase R. Devlin, "Los bancos comerciales...", *op. cit.*, p. 84. Para un análisis de un caso concreto, véase del mismo R. Devlin, "Los bancos transnacionales"..., *op. cit.*, pp. 163-173.

nes entre sí para decidir cómo se repartirán las pérdidas. El resultado de esta relación es incierto. Sin embargo, la actuación de la banca privada es clara: el aumento del costo del crédito al reprogramar la deuda es un recurso para traspasar al deudor gran parte del costo de una débil cartera de préstamos. En la medida que la banca evite tener pérdidas —o logre un rendimiento positivo— en su mermada cartera, obtiene ganancias equivalentes a una renta monopólica.

Cuando un banco otorga un préstamo en un mercado normal, el riesgo queda teóricamente cubierto por la diversificación de la cartera (*"credit rationing"*) y el cobro de un recargo por encima de la tasa base de interés, además de las comisiones. En otras palabras, cuando un banco presta, ya tiene en cuenta la posibilidad de no recuperar el préstamo, o por lo menos, prevé que la movilidad de su cartera puede quedar afectada por una reprogramación de los pagos. Así, cuando el país prestatario no puede servir la deuda, su costo ya debe haber sido incluido por el banco en el préstamo original. Y con respecto a la reprogramación de la deuda en sí misma (o de los intereses, sea directa o indirectamente), no se trata de un 'crédito' con un precio de oferta, ya que la operación consiste simplemente en la administración de un crédito ya otorgado y no recuperable en seguida. Tampoco la reprogramación ofrece un riesgo adicional, como afirman los banqueros, pues la alternativa es la cesación de pagos total y la completa liquidación de parte de su cartera; en la práctica, la reprogramación reduce de manera efectiva el riesgo de incumplimiento y, por consiguiente, de grandes pérdidas. En cuanto a los gastos por concepto de télex, cables, viajes, etc., que se vinculan a la negociación de una reprogramación, los bancos ya han previsto su cobertura en los contratos mediante cláusulas aparte denominadas 'gastos varios'. De este modo, cualquier aumento del recargo por sobre la tasa base de interés y pago de comisiones sobre el monto reprogramado significa renta; o sea, constituye un ingreso por encima de los costos económicos, el que se genera como consecuencia del poder de negociación de los pocos grandes bancos que controlan el acceso al crédito de un país de cuestionable solvencia. Visto desde otro ángulo, renta es cualquier pago por encima del requerido para inducir a un agente económico a hacer lo que hace. En este caso, la banca

cobra más por una operación administrativa (la reprogramación del servicio de la deuda) de todas maneras necesaria para evitar una pérdida total; por ende, el ingreso adicional que recibe al reprogramar la deuda es una ganancia extraordinaria.

Lo ocurrido durante los años treinta, es decir, cuando los países deudores dejaron de liquidar unilateralmente sus bonos, muestra cómo, en circunstancias competitivas similares, la banca debería aceptar las pérdidas derivadas del desarrollo de una cartera insatisfactoria, lo que implicaría aliviar la carga de la deuda de los países prestatarios y facilitar su recuperación económica. A diferencia de los instrumentos actuales, el bono es un medio de endeudamiento donde los acreedores son muchos y están muy dispersos y resulta difícil llegar a un acuerdo entre ellos frente a los deudores. A los tenedores de bonos no les quedó otra alternativa que admitir las pérdidas determinadas por el mercado en la forma de una reducción del precio de su activo.¹¹

En la actualidad, la principal vía de endeudamiento es la banca privada y estas instituciones están en condiciones de coordinar sus actividades en el ámbito internacional lo que, a su vez, les permite convertirse en un bloque monopólico organizado con el propósito de evitar, o minimizar, las pérdidas a través de: i) las reprogramaciones de la deuda y de los pagos de intereses; y ii) el cobro de recargos y comisiones gravosas. En otras palabras, contrariamente a lo que ocurrió durante los años treinta, el ajuste que requieren las desacertadas operaciones realizadas por una cartera internacional se carga ahora a los deudores y no, como antes, a los acreedores.

En determinadas circunstancias convendría que el país prestatario intentara, como lo hizo Nicaragua, eliminar o reducir la renta que se paga a la banca privada. Esto es factible porque, como se verá más adelante, la merma de las ganancias extraordinarias de la banca privada, dadas ciertas situaciones, no afectaría la oferta de financiamiento.

Cuando se hace imposible servir la deuda, el país prestatario pierde su solvencia y con ella, el acceso al crédito autónomo de la banca priva-

¹¹Este último aspecto lo trata en un documento de trabajo el señor Carlos Massad.

da. Por este motivo parece que muchos países admiten el aumento del costo del crédito en una reprogramación —es decir, pagan las rentas— por el temor de que si no lo hacen perderán las posibilidades de conseguir financiamiento en el futuro.¹⁵ Pero, en circunstancias normales el flujo de préstamos no se vincula a la concesión o no de rentas a los acreedores. El acceso al crédito dependerá, entonces, de la buena imagen de solvencia; en la medida en que un país pueda recuperarla, aumentará el número de bancos privados interesados en prestarle y la reanudación de la competencia entre ellos generará nuevos créditos a costos más reducidos.¹⁶ Y a pesar de la actitud negativa de los banqueros con respecto a la reprogramación de la deuda, un factor importante para la verdadera recuperación de la imagen de solvencia sigue siendo —además de las

políticas económicas acertadas, por cierto—, la reprogramación del servicio de la deuda de tal manera que se reduzca la carga de la misma; esto, a su vez, requiere que el prestatario no pague las rentas y traspase al prestamista algunas de las pérdidas que se ocasionan. Hasta ahora el acreedor ha evitado las pérdidas y logrado imponer el pago de rentas, las que han perjudicado la recuperación de la solvencia y han contribuido a hacer necesarias las reprogramaciones múltiples con sus costos adicionales para el prestatario.¹⁷ En realidad, en vez de convertirse en un problema para la banca, la reprogramación ha sido francamente un 'buen negocio'; de esta manera se plantea la paradoja de que en medio de un deterioro muy grave de su cartera de préstamos internacionales, la banca privada esté declarando a sus accionistas tasas de ganancia muy elevadas.¹⁸

III

Incentivos para reducir el costo de las reprogramaciones

A corto plazo, los incentivos que mueven a los distintos países a admitir el mayor costo del endeudamiento que acarrearán las renegociaciones podrían ser bastante diferentes, y esto tiene importantes repercusiones en la evolución de las reprogramaciones en la región.

En el caso de los países grandes, con un muy elevado nivel absoluto de endeudamiento —co-

mo México y Brasil— podría ser conveniente el pago del alza del costo del crédito. Y esto porque aun en una situación de 'crédito administrado' que caracteriza a un país de escasa solvencia, es posible que las autoridades económicas estimen que gradualmente puede conseguirse un volumen muy significativo de nuevos préstamos, dado que, en cierta medida, el sistema financiero es un 'rehén' del prestatario: el incumplimiento por

¹⁵Otra razón que permite explicar, siquiera en parte, por qué algunos países pagaron la renta es que hasta ahora en muchas instancias las gestiones con la banca privada fueron coordinadas por técnicos económicos nacionales (y no por políticos) que tienen fuertes vínculos profesionales con la comunidad financiera internacional. Esta situación tiende a proteger el *statu quo* con respecto a las reprogramaciones de la deuda.

¹⁶Perú es un caso que ilustra esta aseveración. Entre 1976 y 1978 tuvo grandes conflictos con sus acreedores privados y dejó de recibir nuevos créditos durante casi dos años. Pero pese a los inconvenientes registrados en su relación con la banca privada, el país fue bien considerado por los bancos cuando una inesperada alza de sus precios de exportación favoreció su sector externo y, por tanto, su solvencia. Véase R. Devlin *Los bancos transnacionales ...*, *op. cit.*, pp. 167-172 y 201-204.

¹⁷A medida que la banca aumente el costo del crédito en una reprogramación, la recuperación de la solvencia se torna más difícil, puesto que el prestatario necesitará incrementar aún más sus exportaciones y reducir aún más sus importaciones para hacer frente al servicio de la deuda. La solvencia también queda perjudicada porque el costo de la deuda aumenta cuando la tasa interna de retorno es, con toda probabilidad, muy baja.

¹⁸Véanse, R. Lambert, "New York banks show strong gains", en *Financial Times*, 19 de enero de 1983, p. 32; R. Banner, "Banks gain from fees by altering Latin debt", *New York Times*, 10 de enero de 1983, p. D.3; J. Plender, "Of profits and imprudence", *Financial Times* 18 de febrero de 1983, p. 5; y R. Wilkinson, "Banks greedy over Third World", *Financial Times*, 31 de marzo de 1983, p. 10.

parte de un deudor grande amenazaría la supervivencia misma de muchos bancos importantes. Así, las autoridades económicas podrían considerar que la aceptación del incremento del costo de las deudas pendientes les haría más fácil ejercer su considerable poder de negociación para exigir crecientes aportes de créditos de un mercado no competitivo.¹⁹ Otro factor que quizás influya en las decisiones de estos países relativamente más desarrollados, es que ellos serán los primeros en beneficiarse de los impulsos positivos de cualquiera recuperación económica mundial que se manifieste entre 1983 y 1984, con el consiguiente mejoramiento de su solvencia acompañado de un renovado flujo autónomo de crédito y la reducción del costo que ello trae consigo. Es indudable que México, al aceptar el costo de la reprogramación de sus deudas, suponía una recuperación relativamente rápida de su acceso al crédito, a través de fuerzas autónomas o administradas. Si dentro de un lapso muy breve no afluyeran nuevos préstamos netos (es decir, un volumen de crédito que exceda el pago de las amortizaciones e intereses), el costo de la renegociación se revelará más claramente como una renta monopólica y, probablemente, en ese caso, el gobierno mexicano reconsiderará su estrategia de negociación con la banca privada.

Mientras que a corto plazo los mayores deudores quizás tengan razones para aceptar un alza del costo de su deuda, los bancos acreedores tienen incentivos para recargar gravosamente esos costos. Y, esto, porque saben que las condiciones de pago establecidas con los grandes deudores —que también lo son los países con mejores perspectivas de recuperar su solvencia— formarán 'el piso' para las posteriores negociaciones con los deudores menos importantes y menos atractivos para ellos. De este modo, el comportamiento de la banca y de los grandes deudores de la región se refuerza mutuamente para dar como resultado un mayor costo de la

deuda para todos. Esto, por supuesto, tiene repercusiones negativas para los restantes países.

En lo que respecta a los países deudores chicos y medianos, los beneficios potenciales de pagar el mayor costo exigido por la banca son aún más problemáticos. En efecto, sus perspectivas de conseguir ingresos netos de recursos a través de la banca privada son mucho más reducidas. En un ambiente crediticio administrado no cuentan con tan firme posición negociadora como para conseguir más dinero para inversión ya que su deuda, individualmente, no significa una elevada proporción de la cartera de la banca; en última instancia, los acreedores podrían afrontar una moratoria unilateral de un deudor pequeño sin grandes perjuicios para su propia supervivencia.²⁰ De esta manera, la banca tiene una base firme para resistir una expansión significativa de su cartera en el país. Pero más importante todavía es que estos países serán los últimos en beneficiarse con el retorno a un mercado internacional de crédito normalizado cuando se recupere la economía mundial. Para los países con problemas de endeudamiento estructurales —p.e. Bolivia, Chile, Jamaica, Costa Rica— incluso un vuelco favorable de la coyuntura internacional no bastará necesariamente para devolverles su solvencia y permitirles nuevamente el acceso al crédito autónomo.

Lo expresado sugiere que estos últimos prestatarios tienen menos razones para aceptar el aumento del costo de endeudamiento actualmente en juego en las negociaciones; si lo hacen, ante la falta de perspectivas para una rápida e intensa recuperación de la solvencia —necesaria para su reinserción en un ambiente crediticio competitivo— tienen escasas posibilidades de exigir como contrapartida un aporte muy significativo de nuevos créditos. Si el prestatario resiste el aumento del costo de la deuda, este hecho no necesariamente impedirá la reprogramación de la deuda. Y esto, porque si bien la banca podría absorber las pérdidas que derivarían de una declaración formal de incumplimiento, tiene mucho interés en evitar el precedente. Por un lado, dicha declaración podría desencadenar la parali-

¹⁹Los recursos se exigen de manera indirecta. El país establece inicialmente metas muy optimistas del balance de pagos para lograr el acuerdo de reprogramación con la banca privada. Posteriormente no se cumple con las metas, expandiendo así el déficit de la cuenta corriente, el cual es financiado de todos modos por la banca privada (o por sus gobiernos respectivos) con el pretexto de no incentivar una moratoria en los pagos de interés.

²⁰Por ejemplo, véanse los casos de Perú y Bolivia, en R. Devlin, "Los bancos transnacionales"..., *op. cit.*, pp 114-120 y R. Devlin y M. Mortimore, *op. cit.*, pp. 111-116, respectivamente.

zación del pago de la deuda por parte de otros países que, en su conjunto, sí amenazarían la viabilidad de la banca privada. Y por el otro, ya que se trata de rentas monopólicas, una política que busque la reprogramación de la deuda sin incrementar el costo del crédito todavía ofrece a la banca privada la oportunidad de 'ganar', es decir, de minimizar sustancialmente sus pérdi-

das. En efecto, sólo se trata de una mejor distribución de los costos entre deudor y acreedor, comparada con la de los años treinta, cuando la carga de ajuste fue soportada sobre todo por los acreedores (que no fueron sólo los bancos), y con la situación actual, la que se caracteriza por el traspaso del costo de una cartera débil a los países deudores.

IV

Consideraciones finales

Parece conveniente recapitular lo expresado hasta aquí. La hipótesis que este trabajo desarrolla pone en tela de juicio las prácticas actuales de la banca privada en los procesos de renegociación de la deuda externa, hasta ahora poco cuestionadas en muchos círculos del norte y del sur. Es obvio que es ésta sólo una primera aproximación al tema y que sería conveniente profundizar y ampliar el marco analítico en un futuro próximo. En todo caso, el incremento del costo del crédito en las reprogramaciones actuales de la deuda de América Latina constituye una hábil táctica de la banca privada para eludir los costos asociados con una menos que acertada política en el otorgamiento de sus préstamos internacionales. La capacidad que poseen de aumentar estos costos deriva del poder monopólico que caracteriza un mercado de capital administrado; y los costos mismos serían rentas.

El pago de las rentas tiene efectos distintos en los dos agentes de la repactación. Para la banca, ésta registra elevadas tasas de ganancia aun cuando experimente un fuerte deterioro de su cartera. Y para los deudores, pues enfrentan una intensa elevación del costo de la deuda cuando su tasa de retorno ya no puede soportar el servicio de dicha deuda; además, el pago del mayor costo exige el incremento de las exportaciones y la reducción de las importaciones, exigencia que es difícil que la cumpla cada país por separado, y que es prácticamente imposible tratándose de todos los deudores en su conjunto. También se ha visto que, paradójicamente, a corto plazo son los países con mayor poder de negociación los que quizás tendrían algunas razones para aceptar la carga del aumento del costo del crédito,

mientras que los deudores de menor poder negociador tienen menos razones y deberían resistirla inmediatamente.

Hasta ahora los países deudores pequeños y medianos de América Latina mostraron una posición bastante pasiva frente a las exigencias de la banca privada de aumentar extraordinariamente los recargos sobre la tasa LIBOR y el pago de las comisiones sobre la deuda reprogramada.²¹ Pero quizás deberían reconsiderar su estrategia y explorar otras formas de negociar una reducción o eliminación de las rentas pagadas a estas empresas financieras transnacionales, como muchos de ellos ya lo hicieron en el pasado con respecto a las inversiones directas de las empresas transnacionales no financieras. Y tal como ocurrió con éstas, las posibilidades de negociar condiciones mejores dependerán de las circunstancias político-económicas específicas de cada país, de su capacidad de cooperar con otros deudores y del logro del apoyo necesario en foros internacionales de cooperación y desarrollo económico para presionar a la banca privada, a fin de que modifique su política respecto a la reprogramación de las deudas.

Como criterio mínimo podría proponerse que el costo negociado de una reprogramación no sea mayor que el promedio del costo negociado original de los vencimientos reescalados. Y

²¹Incluso un diario del sector financiero internacional, el *Financial Times*, de Londres, comentó en su página editorial que los países en desarrollo tienen mucho poder de negociación con la banca privada, pero han mostrado escasa imaginación para aprovecharlo. Véase "Third World Leverage", *Financial Times*, 12 de febrero de 1983, p. 12.

en el caso de los países que tengan problemas estructurales para el pago de la deuda, sería necesaria una postergación del abono de los intereses, aunque sería aún más apropiada una significativa reducción del costo del crédito, es decir, una tasa de interés 'concesionaria'. Además, la fórmula no constituye un hecho sin precedentes, ya que la banca privada suele otorgar condiciones 'blandas' de crédito a sus clientes domésticos con dificultades para el pago de su deuda, tal como lo ejemplifica el tratamiento de los Real Estate Investment Trusts en los Estados Unidos.²² Pero aún más importante, la eliminación de las rentas en las fórmulas actuales de reprogramación de la deuda ofrece todavía a la banca la oportunidad de evitar la mayor parte de las pérdidas que un mercado competitivo de capital impondría normalmente a los acreedores. En efecto, sólo se trata de una mejor repartición del costo de una mala cartera entre acreedor y deudor, con lo cual 'ganan' ambas partes. Además, la mejor distribución del costo contribuirá a una más rápida recuperación de la solvencia de los deudores y, por consiguiente, posibilitará un renovado dinamismo de la cartera de la banca privada en una proporción nada despreciable.

Para concluir, es importante mencionar que el argumento central del análisis precedente sobre el costo de la reprogramación de la deuda es muy sensible a los supuestos utilizados con respecto al riesgo. Se supuso que la banca privada ya tuvo en cuenta los riesgos de incumplimiento en el momento mismo de conceder los créditos a los países deudores. Pero hay banqueros y autoridades que regulan la actividad bancaria que afirman que los recargos sobre la tasa LIBOR y las comisiones del pasado fueron insuficientes para cubrir dichos riesgos; y muchas veces se atribuye este fenómeno a la 'feroz competencia' entre bancos durante los años setenta. Así, se sostiene que el actual incremento del costo del crédito al reprogramar una deuda no es otra cosa que un 'ajuste' por el precio insuficiente del crédito otorgado durante la fase competitiva del mercado internacional de capital.

Convengamos que este argumento es poco convincente. Si el costo negociado del crédito fue insuficiente en los años setenta, ello no obedeció

a la existencia de un mercado muy competitivo; más bien debe atribuirse a una mala evaluación del riesgo. Los bancos privados prestaron en los años setenta basándose en un principio entonces muy aceptado por la comunidad financiera: que los países (prestatarios soberanos) nunca entran en bancarrota.²³ Este supuesto es técnicamente correcto, pero como criterio general de préstamo subestima seriamente los costos potenciales de la evolución de una cartera de los países en desarrollo.

De todos modos, supongamos —cualesquiera sean las razones— que en los años setenta el costo del crédito haya sido insuficiente para la estabilidad a largo plazo del sistema financiero internacional. ¿Por qué los países en desarrollo tendrían la responsabilidad de cargar con el costo que significa corregir la situación? Si el sistema financiero internacional no funcionó eficientemente durante la década pasada, en un mundo civilizado e interdependiente, corresponde a todos los integrantes del sistema —bancos privados, gobiernos centrales, países deudores— buscar soluciones y compartir su costo. El traspaso del costo a sólo los deudores —como ocurre en estos momentos— es cuestionable desde el punto de vista de la equidad y de la ética. Pero también es cuestionable desde la perspectiva de los intereses de los acreedores y sus gobiernos: los deudores seguramente no pueden soportar todo el costo del ajuste y, sin soluciones más equitativas, la dinámica de su política interna los llevaría a moratorias prolongadas que nadie desearía en el escenario internacional. Por lo tanto, el costo actual que para los bancos significaría compartir la carga del ajuste es mucho menor que el costo que tendría en el futuro la perpetuación de las prácticas actuales.²⁴

²³Véase Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets*, marzo de 1983, pp. 4-5; y Pedro Pablo Kuczynski, "Latin American Debt", en *Foreign Affairs*, invierno de 1983, p. 352.

²⁴Fred Bergston, ex Secretario Adjunto de Asuntos Económicos Internacionales del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, durante la administración de James Carter, reconoce muy bien el peligro: "... una moratoria por parte de cualquier deudor importante podría tener un efecto de demostración en otros deudores, o por lo menos en algunos políticos de la oposición de esos países para reproducir la medida. Es poco probable que aparezca una 'OPEP de deudores' por una acción concertada de los países, pero sí podría hacerse realidad por un desencadenamiento de situaciones

²²Véase Richard Weinert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 50, 1983, pp. 138-149.

Es posible que la banca internacional no esté en condiciones financieras de asumir totalmente la parte que le corresponde del ajuste con los deudores; si así fuese, correspondería a los gobiernos centrales absorberla. Ya hay una cantidad de propuestas que sostienen el traspaso de gran parte del problema financiero internacional al sector público del centro.²⁵ Por ejemplo, el profesor Peter Kenen, de la Universidad de Princeton, ha propuesto que el Banco Mundial adquiriera una proporción de la cartera de la banca con un descuento, lo que permitiría a los acreedores liberarse de los préstamos débiles (aunque, por supuesto, a costa de una pérdida).²⁶ De esta manera, una institución pública internacional co-

particulares en los países". Véanse F. Bergston, "Can we prevent a world economic crisis?", en *Challenge*, enero-febrero de 1983, p. 10. Además el potencial para constituir una OPEP de deudores en América Latina es bien fuerte, ya que más de 90% de la deuda neta bancaria de la periferia corresponde a la región. Véase R. Devlin y M. Mortimore, *op. cit.*, cuadro 1.

²⁵Véase, por ejemplo, "Bad debtors' charter", en *The Economist*, 19-25 de febrero de 1983, p. 79.

²⁶Richard Weinert, *op. cit.*, tiene también una excelente propuesta concreta que implica el traspaso de una parte de la cartera de la banca privada al Banco Mundial.

mo el Banco Mundial, con una perspectiva más amplia del riesgo, ayudaría a los deudores a encontrar fórmulas más adecuadas para aliviar su situación. Por otra parte, el gobierno de México ha propuesto que el Fondo Monetario Internacional preste un servicio especial para el financiamiento de los déficit de balanzas de pagos debidos a alzas de las tasas de interés internacionales; esto permitiría otorgar préstamos compensatorios a los países deudores durante los períodos en que esas tasas excedan sus niveles históricos, o sea, 2-3% en términos reales. También hay otras propuestas interesantes para paliar las presiones que hoy enfrenta el sistema financiero internacional y la crisis de endeudamiento de la periferia. El único elemento faltante es la capacidad política para adoptar la decisión apropiada. La razón fundamental de la propuesta aquí considerada con relación a los gobiernos de los acreedores, es análoga a la de la planteada para el caso de los bancos: el costo que significaría compartir la carga del ajuste entre los bancos, sus gobiernos y los países deudores, sería ahora mucho menor que el que tendría en el futuro de perpetuarse las prácticas actuales de los acreedores, las que están perjudicando gravemente el desarrollo económico y social de América Latina y son políticamente insostenibles para los países deudores.

Salarios y empleo en coyunturas recesivas internacionales

Experiencias
latinoamericanas
recientes

*Víctor E. Tokman**

El presente artículo postula como hipótesis que la recesión internacional obliga a efectuar ajustes internos que implican un menor nivel de actividad, pero que al mismo tiempo existen diversas opciones para enfrentar la situación: opciones en parte determinadas por las características estructurales de las economías, pero que dependen además del conjunto de políticas aplicadas. Para corroborar la hipótesis se analizan las políticas de ajuste seguidas por diversos países latinoamericanos durante las dos últimas crisis, concluyendo que, si se deja de lado al grupo de países que por su reducido tamaño y elevado grado de apertura carecen de autonomía para enfrentar la crisis, la historia económica del último quinquenio registra el fracaso de las políticas monetarias globales seguidas en el Cono Sur y de las políticas expansivas de los países exportadores de petróleo. Los modelos más eclécticos aplicados por otros países, aunque con marcadas diferencias entre sí, parecen haber sido más efectivos para disminuir, o al menos postergar, el costo del ajuste y distribuirlo más equitativamente.

Además se analizan la repercusión del aumento de la tasa de interés en las economías latinoamericanas y el ajuste del mercado de trabajo, que adopta diferentes formas según los países. En algunos, este ajuste se realiza por aumentos en la tasa de desempleo abierto; en otros, por el incremento del subempleo y, finalmente, en otros, por una combinación de ambos. Se analizan las causas de que en algunos países el ajuste adquiriera una, otra, o ambas formas y también se examinan las implicaciones del mismo.

*Director del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

I Introducción

América Latina y el Caribe, como las demás regiones del mundo, han atravesado durante la década pasada sucesivas crisis internacionales que les han obligado a introducir políticas de ajuste en sus economías. Dicho ajuste es, sin duda, inevitable, ya que implica que las economías nacionales deben adecuarse a un menor nivel de recursos reales disponibles. Sin embargo, no hay políticas de ajuste únicas y su diversidad unida a las distintas modalidades de aplicación pueden generar resultados diferentes.

Existen diferencias, en primer lugar, en cuanto al tiempo requerido para producir los efectos deseados, entre las políticas que influyen en el nivel del gasto y las que operan, a través del cambio en los precios relativos, como mecanismo inducidor de transferencia de recursos entre sectores de producción nacional y de producción de bienes comercializables. Por otro lado, la reducción del gasto interno debería concentrarse por lo general en los niveles de consumo más que en los de inversión, para evitar posibles efectos alteradores del crecimiento a largo plazo. Asimismo, el ajuste ante la recesión internacional coincide, en la mayoría de los países de la región, con situaciones inflacionarias, lo que obliga a plantear ambos ajustes de manera simultánea. En definitiva, el ajuste resulta no ser neutro y recae fundamentalmente sobre los salarios y el nivel de empleo. Sobre los salarios, porque fueron considerados una variable clave tanto para la política de estabilización como para inducir aumentos en la competitividad internacional, y también para provocar reducciones en los niveles de consumo. Sobre el empleo, porque como consecuencia de la reducción del gasto interno se generan mayores niveles de desocupación abierta.

Las crisis internacionales experimentadas en la actualidad y al comienzo de la década pasada se diferencian de las fluctuaciones internacionales a las que históricamente estuvieron sometidas las economías de la región y el resto del mundo en desarrollo. De hecho, la magnitud y profundidad de dichas crisis no sólo afectan a estos países sino también a los países centrales. En este sentido, se comparan con frecuencia creciente las coyunturas recesivas mundiales con la que afectó al mundo durante los años treinta.

Al menos dos diferencias importantes distinguen las crisis más recientes de la producida en aquellos años. En primer lugar, dado el papel crucial que ha desempeñado en la actual crisis el alza de los precios del petróleo, el hecho de ser o no ser productor o exportador de ese combustible introduce una primera diferenciación de importancia entre los países del mundo, con independencia de que estén ubicados en el norte o en el sur. En América Latina esta diferenciación se aprecia en el comportamiento disímil que observan ante la crisis los países exportadores de petróleo con relación al resto de los países de la región. En segundo lugar, la crisis internacional actual y la anterior se plantean en medio de situaciones inflacionarias en los países desarrollados, lo que tiene al menos dos implicaciones directas.

Por un lado, el deterioro de los términos de intercambio de los países no exportadores de petróleo de América Latina es incluso mayor que el registrado en ellos durante la crisis de los años treinta. Así, los términos de intercambio de los países latinoamericanos decrecieron a tasas anuales de 6.7 por ciento entre 1930 y 1933, mientras que el deterioro alcanzó tasas anuales de 8.4 por ciento en la crisis de 1974-1975 y se comprueban reducciones anuales de 9.6 por ciento desde 1978 hasta 1981 en el grupo de países no exportadores de petróleo. Sin embargo, también a diferencia de lo ocurrido en los años treinta, la contracción en el poder de compra de las exportaciones fue menor, e incluso durante la crisis actual la expansión del quantum exportado compensa con creces la caída de los términos de intercambio.

Por otro lado, las políticas seguidas en los países centrales, y en particular en los Estados Unidos, durante la recesión actual han implicado una elevación considerable de las tasas de interés nominal, lo que se produce cuando el endeudamiento de los países de la región ha crecido de manera significativa. Los incrementos de esas tasas superan el de los precios de los productos de exportación de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, lo que significa por

ejemplo, aumentos entre 1978 y 1981 del orden del 47.5 por ciento en la tasa *prime* y del orden del 32.6 por ciento en la tasa aplicable a los eurodólares, ambas en términos reales.

En este trabajo se intenta revisar la relación entre las mencionadas variables que sintetizan el efecto de la recesión internacional en la economía de los diversos países de la región y el comportamiento seguido por los salarios y el empleo. Esto se hará prestando especial atención a los períodos transcurridos entre 1973 y 1975 y desde 1979 hasta la fecha. A través de este examen podrán analizarse las diferentes respuestas dadas por los diversos países latinoamericanos ante la situación internacional y cómo las mismas afectaron a los salarios y al empleo. Para ello, y habida cuenta de la complejidad que implicaría el análisis de todos los países de la región, se intentará una tipología aproximada de situaciones, ejemplificando el análisis con algunos casos particulares. El análisis, por otro lado, debe ser necesariamente parcial, ya que un enfoque comprensivo del ajuste, por su carácter macroeconómico, supondría exceder los límites aquí propuestos.

Como hipótesis de trabajo se postula que si bien la recesión internacional obliga a efectuar ajustes internos que implican un menor nivel de actividad, existen diversas opciones para enfrentar la situación, dado que en la práctica ésta ya fue experimentada por los países de la región. Dichas opciones en parte están determinadas por las características estructurales de las economías, pero, además, dependen del conjunto de políticas que se aplique. En este contexto, la política de salarios pasa a desempeñar un papel importante en el ajuste a corto plazo y, en definitiva, determina la distribución del costo de dicho ajuste entre los distintos grupos de la población.

Dos aspectos adicionales serán aquí analizados. El primero, es la repercusión del alza de la tasa de interés en las economías latinoamericanas, puesto que éste es un factor nuevo que diferencia la presente crisis de las anteriores. El segundo, es el ajuste del mercado de trabajo dadas las consecuencias que tiene en los niveles y distribución del ingreso.

II

Los salarios y el ajuste externo

1. *El caso de los países pequeños y abiertos*

En primer lugar, hay en la región un grupo de países de tamaño pequeño cuyo coeficiente de apertura fluctúa entre el 20 y 30 por ciento, medido éste por la relación entre las exportaciones y el producto nacional bruto. Este grupo de países presentaba las mismas características estructurales ya en los años treinta, y ante aquella coyuntura internacional debieron seguir ligados al patrón oro en espera de que funcionara el ajuste automático. En ese momento tuvieron que enfrentar un costo considerable dada su incapacidad para diseñar políticas que atenuaran el efecto de la crisis. En esencia, la situación actual parece ser la misma. Las crisis internacionales afectan con toda su gravedad las economías de estos países, los que no sólo deben necesariamente absorber la caída de los términos del intercambio, sino también reducir los salarios reales cada vez que se repiten esas situaciones internacionales.

Las economías centroamericanas y del Caribe son ejemplos de este tipo de países con reducidas posibilidades de autonomía. En particular, si se observan los comportamientos de Honduras y Costa Rica en la coyuntura registrada entre 1973 y 1975 y en la que se presenta desde 1979, se advierte que en ambos países la caída en los términos de intercambio implicó también reducciones de los salarios reales. Así, en Honduras, la primera recesión representó una pérdida de crecimiento del producto, por efecto del deterioro de los términos de intercambio, del orden del 6.3 por ciento y provocó una disminución de los salarios reales del sector industrial del orden del 2.9 por ciento. La recesión actual representa hasta 1981 una desaceleración del crecimiento del producto, por el mismo efecto, del orden del 8.2 por ciento, junto a una contracción de los salarios reales industriales de 8.1 por ciento. (Véase el cuadro I.)

En Costa Rica, como ya se señaló, también se registran signos similares entre el efecto negativo del empeoramiento de los términos de intercambio en las dos coyunturas internacionales y la reducción de los salarios reales. En este país

se suma, además, la mayor caída de los salarios reales originada por la aceleración inflacionaria en una economía que no había experimentado históricamente elevadas tasas de inflación. La recesión de 1973-1975 coincide allí con una inflación del orden del 25 por ciento, mientras que en la coyuntura actual la inflación entre 1979 y 1981 llega al 30 por ciento, con un registro en el último año de una tasa del 65 por ciento.

2. *El caso de los países medianos y grandes*

Ya durante la crisis de los años treinta, y en mayor medida durante las crisis internacionales más recientes, los demás países de la región mostraron poseer un cierto grado de autonomía que les permite, en alguna medida, alterar y manejar el efecto que producen las recesiones internacionales de esta magnitud. Integran este grupo de países los de mayor tamaño, por lo general menos abiertos al comercio internacional y con un grado más alto de urbanización y de modernización. Así, los coeficientes de exportación respecto al producto difícilmente superan el diez por ciento; la proporción del empleo en las actividades urbanas modernas representa entre el 40 y el 60 por ciento de la fuerza de trabajo total; y la ocupación en la industria moderna constituye entre el 20 y el 28 por ciento de la fuerza de trabajo no agrícola. Es precisamente en este grupo de países donde el salario se convierte en una variable representativa, dada su cobertura que es función directa del grado de modernización de las economías. Este grupo incluye, entre otros, los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), Brasil, Colombia, México y Venezuela.

Conviene, a manera de introducción, revisar el comportamiento de estos países durante la crisis de los años treinta y las políticas seguidas por los mismos.¹ En primer lugar, los países lati-

¹El análisis del comportamiento de estos países y de las políticas que aplicaron durante la crisis de los años treinta sigue de cerca el trabajo de C. Díaz-Alejandro, *Latin America in the 1930s*, New Haven, Economic Growth Center, Universidad de Yale, 1981.

Cuadro I

AJUSTE EXTERNO, SALARIOS Y PRECIOS EN ALGUNOS
PAISES LATINOAMERICANOS

(Porcentajes)

	Términos de inter- cambio ^a	Grado de apertura ^b	Efecto en el producto ^c	Poder de compra de las expor- taciones ^a	Salarios ^d			Precios internos ^d
					Mínimos urbanos	Indus- triales	Construc- ción	
<i>Países pequeños y abiertos</i>								
Costa Rica								
1973-1975	- 9.2	27.6	- 2.5	- 7.1	- 7.4	- 9.0	- 6.1	25.4
1975-1978	40.1	21.2	8.5	55.2	25.3	31.3	34.9	5.9
1978-1981	- 29.2	21.8	- 6.4	- 10.5	- 8.3	- 12.2	- 11.2	30.1
1973-1981	- 9.8	23.5	- 2.3	29.7	6.3	4.9	12.7	19.3
Honduras								
1973-1975	- 23.1	27.1	- 6.3	- 20.2	- 7.2	- 2.9	- 31.9	10.4
1975-1978	23.3	24.1	5.6	60.5	- 15.6	12.0	77.5	6.2
1978-1981	- 23.7	27.1	- 8.2	- 1.0	- 6.2	- 8.1	- 24.4	14.3
1973-1981	- 27.6	26.1	- 7.2	32.2	- 26.5	—	- 8.6	10.2
<i>Países medianos y grandes</i>								
Dependientes del petróleo								
Brasil								
1973-1975	- 21.2	6.9	- 1.5	14.7	- 2.3	12.1	6.9	32.5
1975-1978	2.6	6.2	0.2	24.7	3.5	13.3	12.0	42.0
1978-1981	- 42.7	7.0	- 3.0	6.3	1.1	8.1	- 1.9	87.3
1973-1981	- 53.7	6.5	- 3.5	16.0	2.3	37.3	17.4	54.8
Con mayor grado de autoabastecimiento								
Con cambios profundos de políticas económicas								
Argentina								
1973-1975	- 30.0	5.5	- 1.7	- 45.9	- 8.9	1.7	33.3	173.8
1975-1978	- 19.2	9.2	- 1.8	87.2	- 50.4	- 54.9	- 55.9	211.5
1978-1981	- 8.4	8.1	- 0.7	- 3.3	6.3	14.7	- 3.2	118.2
1973-1981	- 48.2	7.5	- 3.6	24.0	- 52.0	- 20.6	- 43.1	163.9
Chile								
1970-1975	- 46.8	15.3	- 7.2	- 28.7	- 41.1	- 41.8	- 18.3	233.1
1975-1978	- 0.6	21.2	- 0.1	27.1	29.9	44.3	4.2	80.1
1978-1981	- 14.0	24.6	- 3.4	13.7	- 1.5	38.0	27.0	25.9
1970-1981	- 57.2	20.4	- 11.7	3.0	- 24.7	15.9	8.1	98.9
Sin cambios profundos de políticas económicas								
Colombia								
1973-1975	- 19.9	14.8	- 2.9	0.4	16.4	- 8.0	7.3	22.3
1975-1978	64.7	7.4	4.8	51.7	9.4	13.3	5.1	24.2
1978-1981	- 32.4	6.9	- 2.2	- 23.8	17.6	7.2	17.6	27.7
1973-1981	- 7.4	9.7	- 0.7	16.1	49.7	11.7	32.6	25.0
<i>Países exportadores de petróleo</i>								
Ecuador								
1973-1975	36.3	18.1	6.6	16.5	9.3	7.3	...	17.1
1975-1978	8.7	12.4	1.1	27.7	- 8.0	8.4	...	11.6
1978-1981	31.1	11.4	3.6	28.1	111.3	22.9	...	13.7
1973-1981	94.3	14.0	13.2	96.0	112.5	43.0	...	13.7

Continuación del cuadro 1.

	Términos de intercambio ^a	Grado de apertura ^b	Efecto en el producto ^c	Poder de compra de las exportaciones ^d	Salarios ^d			Precios internos ^d
					Mínimos urbanos	Industriales	Construcción	
México								
1973-1975	3.6	7.3	0.3	2.5	16.9	8.6	5.8	15.8
1975-1978	12.2	7.0	0.8	82.3	7.9	8.0	9.1	21.3
1978-1981	47.6	7.4	3.5	140.6	- 8.4	- 1.7	1.6	26.1
1973-1981	71.5	7.2	5.1	349.8	15.6	14.0	17.3	21.7
Venezuela								
1973-1975	97.6	14.3	14.0	30.3	- 9.3	13.1	...	9.8
1975-1978	- 13.9	9.5	- 1.3	- 20.4	- 19.6	2.1	...	7.3
1978-1981	114.2	8.1	9.3	77.2	17.7	- 1.1	- 5.2	17.8
1973-1981	264.4	10.6	28.0	102.3	- 14.2	14.2	...	11.8

Fuente: Elaboración del PREALC a base de datos nacionales.

^a Variaciones entre los años inicial y final de cada subperíodo.^b Relación entre exportaciones y productos interno bruto.^c Se obtuvo multiplicando las variaciones en los términos de intercambio por el coeficiente de apertura.^d Tasas acumulativas anuales referidas a las variaciones de diciembre a diciembre.

noamericanos con cierto grado de autonomía atraviesan esa crisis con un costo menor que los demás países de la región, y aun que Estados Unidos y Canadá. En general, crecen más rápidamente que estos dos países en el período posterior a la crisis (1932-1939); se recuperan antes; su contracción no es tan acentuada como en los países de América del Norte; y la industria manufacturera, que se convierte en el sector líder, crece según los casos entre el 13 y el 8 por ciento al año de manera sostenida, mientras que en los Estados Unidos la industria manufacturera se estanca.

Las políticas seguidas por estos países durante la crisis de los años treinta se caracterizan por la heterodoxia, que desafía a las recetas convencionales de los expertos monetaristas de la época (*money doctors*, según Carlos Díaz-Alejandro). Con relación al balance de pagos, devalúan sus monedas y establecen un sistema de cambio múltiple: un tipo de cambio más elevado para las importaciones, uno intermedio para las exportaciones, y un tipo de cambio preferencial para el pago de la deuda externa. Asimismo, la mayoría de ellos renegocia unilateralmente la deuda; y sólo Argentina, dentro de este grupo de países, continúa pagando el servicio de la misma. El efecto de la devaluación no resultó inflacionario y contribuyó a aumentar la competitividad al modificar la relación entre tipo de cambio y salarios, fundamentalmente por el reajuste del primero

ya que los segundos se mantuvieron estables en términos reales. A las medidas cambiarias se sumaron controles de cambio y ajustes de aranceles que elevaron el grado de protección.

Las políticas monetaria y fiscal entonces seguidas se caracterizan por su efecto expansivo. Se incrementa la oferta monetaria real, sobre todo por la caída de los precios, y se emite de manera independiente contra bonos que no guardan relación con el patrón oro vigente hasta entonces. Varios de estos países declaran una moratoria de la deuda interna y para evitar su quiebra se apoya al sistema financiero con diversas medidas que van desde la apertura de líneas de redescuento especial hasta, en algunos casos, la congelación de los depósitos de ahorro. La política fiscal adquiere características anticíclicas que no tratan de equilibrar el presupuesto y mantienen un déficit que se financia básicamente con retrasos en los pagos y se acude a la deuda flotante. Asimismo, el gasto público se incrementa para evitar una reducción de la actividad económica.

Por último, la combinación de las medidas adoptadas tiene como resultado un profundo cambio estructural, el que caracteriza hasta el presente a las economías de estos países y consiste en una acelerada expansión de la industria manufacturera y en una mayor participación del Estado en la actividad económica.

En la actualidad, los países de este grupo

comienzan a diferenciarse entre sí debido esencialmente a la repercusión que tienen los precios del petróleo en las últimas crisis internacionales. Ello hace necesario distinguir los países exportadores de petróleo de los que dependen sustancialmente de combustible importado y de aquellos otros que poseen cierto grado de autonomía, dado su alto grado de autoabastecimiento. Por una parte, dentro del grupo de países exportadores de petróleo están Ecuador, México y Venezuela, entre otros. Por otra, entre los que dependen de manera significativa de los abastecimientos importados de combustibles está el caso particular de Brasil. Por último, dentro del grupo de países con un mayor grado de autoabastecimiento, cabe distinguir a aquellos que durante la década pasada aplicaron políticas estructurales de estabilización y apertura (fundamentalmente, los del Cono Sur) de aquellos que siguieron políticas más convencionales, como sería el caso de Colombia.

3. Los países exportadores de petróleo

Estos países se vieron beneficiados últimamente por el alza del precio del petróleo, lo que determinó un aumento significativo de sus términos de intercambio, combinado en algunos casos, como el de México, con una expansión muy considerable del volumen exportado de ese producto. Se consideran en particular dentro de este grupo a Ecuador, México y Venezuela. Estos tres países pudieron seguir políticas de salarios expansivas aprovechando las favorables coyunturas internacionales y por lo tanto se advierte en ellos una estrecha correlación entre la elevación de los términos de intercambio y el aumento de los salarios reales. (Véase de nuevo cuadro 1.)

No obstante lo señalado, en dichos países se desarrolla como consecuencia del mismo auge petrolero, una tendencia a la sobreexpansión del gasto interno y al incremento de la masa monetaria, la que tiene como resultado una aceleración inflacionaria, problemas de balance de pagos o una combinación de ambos. Estos fenómenos constituyen consecuencias paradójicas en economías que históricamente no habían registrado tasas de inflación significativas y que, además, combinan los períodos de bonanza más pronunciados de las últimas décadas con la existencia de déficit en sus balances de pagos. Ello los impulsa

a recurrir a políticas de ajuste que implican reducción del gasto y control de los salarios, como ocurrió en México y Venezuela a partir de 1979. Por consiguiente, los salarios reales tienden a contraerse a pesar de la expansión de los términos de intercambio.

En definitiva, los desequilibrios internos y las políticas seguidas determinan que, si bien durante el período 1973-1981 los salarios se ven beneficiados por el auge que experimentan estos países, los beneficios transferidos disminuyen debido a la existencia de esos desequilibrios, en particular de la inflación, por tratarse de economías con escasa experiencia inflacionaria y, por lo tanto, con sistemas de salarios no indizados. Así, en Venezuela, frente a una expansión del producto atribuible a la mejora de los términos de intercambio, del orden del 28 por ciento, los salarios reales del sector industrial sólo se expanden en 14 por ciento durante el mismo período.

4. Los países no exportadores de petróleo

a) Los países dependientes de las importaciones de petróleo

Se cita aquí el caso particular del Brasil, país que muestra autonomía en el diseño de sus políticas económicas, pero experimenta a la vez una fuerte dependencia con respecto a las importaciones de petróleo. Por otro lado, utiliza de manera activa las posibilidades de endeudarse en el exterior para amortiguar el efecto recesivo de la pronunciada caída de sus términos de intercambio.

Como resultado de dichas políticas, Brasil pudo, durante el período 1973-1975, incrementar los salarios industriales en términos reales en alrededor del 12 por ciento, a pesar de que sus términos de intercambio cayeron en alrededor del 21 por ciento. Sin embargo, frente a la nueva reducción de sus términos de intercambio, que se produce a partir de 1978, los salarios reales desaceleran significativamente su crecimiento. (Véase el cuadro 1.)

Es evidente que Brasil pierde flexibilidad en el manejo de las crisis internacionales, tanto por la presencia de desequilibrios internos que en el último período se manifiestan fundamentalmente por una intensificación de la inflación como por el mayor costo que le significa el aumento de las tasas internacionales de interés en

términos reales, consecuencia de su alto grado de endeudamiento. De esta forma, si se compara el crecimiento de la tasa de interés nominal aplicada por los bancos comerciales a los mejores deudores (*prime rate*) y el de la aplicada a los depósitos a tres meses en eurodólares con el aumento de los precios de las exportaciones brasileñas, se advertirá que la primera, en el período 1978-1981, aumentó en 59 por ciento, y la segunda en 43 por ciento, ambas en términos reales. Dado que el 84 por ciento de la deuda externa desembolsada brasileña está contratado a tasas de interés variable, y que la misma constituye alrededor del 25 por ciento del producto nacional bruto, si se tiene en cuenta que la tasa vigente en el año 1978 era alrededor del 10 por ciento, puede estimarse que su efecto en las variaciones de la tasa de interés internacional representa un deterioro en el producto del orden del 11 por ciento, lo que equivale a alrededor de cuatro veces el deterioro del producto atribuible a la caída de los términos de intercambio en el período 1978-1981.

Sin embargo, no obstante la coyuntura desfavorable que Brasil enfrenta en la actualidad, el análisis del período 1973-1981 señala que en dicho país, a pesar de haberse tenido que enfrentar términos de intercambio desfavorables que significan una reducción en el crecimiento del producto cercano al 3.5 por ciento, las políticas internas seguidas no sólo hicieron posible no trasladar dicha reducción a los salarios, sino por el contrario, contribuyeron a que aumentaran significativamente, en alrededor del 37 por ciento en términos reales, los salarios pagados en el sector industrial. Es éste, sin duda alguna, un claro caso de políticas que permitieron enfrentar la recesión internacional sin hacer recaer, en primera instancia, el peso del ajuste en los salarios. Es todavía prematuro evaluar el efecto neto, ya que este país debe hacer frente a una cuantiosa deuda externa que fue la que en parte posibilitó el manejo efectuado de la política económica.

b) *Los países no dependientes del petróleo*

i) *Países sin cambios importantes de políticas económicas.* Un caso ilustrativo de este tipo de situaciones es Colombia. Los términos de intercambio del país se vieron adversamente afectados tanto durante la coyuntura 1973-1975 como durante la recesión que comenzó en 1978. A pesar del efecto adverso registrado en la situa-

ción internacional, las políticas económicas seguidas permitieron expandir el quantum de las exportaciones, neutralizando así el efecto negativo de los precios internacionales y posibilitando a su vez expandir de manera significativa los salarios reales durante el período 1973-1981. Así, ante una contracción potencial del producto, atribuible a la caída de los términos de intercambio, de cerca del uno por ciento, los salarios mínimos urbanos se expanden en 50 por ciento, los industriales en 12 por ciento y los de la construcción en 33 por ciento, todos ellos en términos reales, durante el mismo período. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

ii) *Países con acentuados cambios de políticas económicas.* Este grupo incluye Argentina, Chile y Uruguay,² países que durante la década siguieron políticas de estabilización y apertura de sus economías. No corresponde caracterizar aquí las políticas seguidas, ni tampoco sus efectos principales³ sino que nos limitaremos a destacar algunos aspectos que se relacionan con el grado de autonomía que poseen estos países en la toma de decisiones de política económica interna y con los resultados que se registraron como consecuencia de las políticas adoptadas.

En primer lugar, el hecho de que estos países cuentan con autonomía en sus decisiones de política económica y no están enteramente sujetos a las fluctuaciones internacionales, lo ilustra con claridad el caso de Argentina, que durante la coyuntura de 1973 a 1975 logra, a pesar de sufrir una importante reducción en sus términos de intercambio de alrededor del 30 por ciento, que esta situación no se refleje en una caída de los salarios en términos reales. Asimismo Chile, en la coyuntura que comienza en 1978, logra evitar el traslado del deterioro de los términos de intercambio hacia la reducción de los salarios. Debe señalarse en el último caso que el aumento de los salarios reales durante el último período obedece, en parte significativa, a la desaceleración registrada en la inflación, lo que automáticamente, en economías indizadas como las de este grupo, se traduce en aumento de los salarios reales.

²Debe señalarse que los tres países presentan distinto grado de dependencia con respecto al petróleo importado. Argentina es prácticamente autosuficiente y Uruguay muy dependiente. Chile se sitúa en un lugar intermedio.

³Véase, por ejemplo, PREALC, *Políticas de estabilización y empleo en América Latina*, Serie Investigaciones sobre Empleo/22, Santiago, PREALC, 1982.

En segundo lugar, los salarios pasan a constituir una variable fundamental dentro de la política económica y social adoptada por estos países. El control de los salarios constituyó un instrumento privilegiado en los esfuerzos de estabilización y de incremento de la competitividad internacional, en especial durante los períodos bastante prolongados en que se siguieron políticas de tipo de cambio fijo (o, más en general, de sobrevaluación de la moneda local), cuando se buscaba, a través de la reducción de los salarios, el traslado de los recursos hacia la producción de bienes comercializables. Se utilizó asimismo el control de los salarios como un objetivo social de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, ya que ambos países buscaron por este medio evitar presiones que contradijesen las decisiones económicas y políticas propuestas. En particular, la estrategia económica seguida tuvo como resultado la desarticulación de la estructura sindical, fundamentalmente como consecuencia de la orientación antiindustrial y antiempleo que la misma introdujo.¹ Esto permite hacer efectivas reducciones en los salarios reales sin que se generen fuerzas dentro del sistema que traten de impedirlo.

En definitiva, el efecto de estas políticas hace que la reducción de los salarios exceda el costo que significaría absorber la pérdida de los términos de intercambio. Así, en Argentina, entre 1973 y 1981, dicho deterioro significa una disminución del crecimiento del producto del orden del 3.6 por ciento, cuando los salarios del sector industrial se contraen durante ese mismo período en alrededor del 21 por ciento. En Chile, entre 1970 y 1975, el efecto negativo de la caída de los términos de intercambio representa una reducción del producto de alrededor del 7 por ciento, pero los salarios industriales se contraen en más de 41 por ciento. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Sin embargo, en ambos países esos mismos salarios, también en términos reales, aumentan entre 1978 y 1981 frente a caídas en los términos de intercambio. Este comportamiento salarial oculta por diversas razones el efecto real de las

políticas seguidas. La primera, es que 1981 es un año de máxima para los salarios, que no perdura; por el contrario, los salarios reales pagados en la industria se contraen durante 1982, en 10.5 y en 3 por ciento en Argentina y Chile, respectivamente. La segunda es que el ajuste se efectuó principalmente a través de reducciones en los niveles de ocupación total, y, en particular, de la industria manufacturera, más que a través de reducciones en los salarios. Así, el empleo industrial en Argentina cae en términos absolutos entre 1973 y 1981 en 32.8 por ciento (37.2 por ciento si se incluye 1982) y en 21.2 por ciento entre 1978 y 1981 (26.2 por ciento si se incluye 1982). En Chile, la reducción entre 1970 y 1981 es de 17 por ciento (28 por ciento si se incluye 1982) y de 8 por ciento entre 1978 y 1981 (20.4 por ciento si se incluye 1982). Por último, en el caso particular de Chile, el ajuste implicó un alza sustancial de la tasa de desempleo abierto y de ocupaciones en programas de emergencia con remuneraciones de alrededor de un tercio del salario mínimo. La tasa de desocupación, incluyendo el empleo mínimo, se quintuplica entre 1970 y 1981 y llega al 28.4 por ciento de la fuerza de trabajo en 1982.

5. Conclusiones tentativas

En resumen, la experiencia de los países latinoamericanos señala que si bien ante coyunturas internacionales adversas las economías no tienen otra alternativa que ajustarse a la situación y que dicho ajuste implica políticas de reducción de los salarios reales, ello sólo es aplicable de manera automática a un reducido grupo de países que por su tamaño y grado de apertura no disponen de autonomía suficiente para alterar dicho resultado. Sin embargo, hay un número significativo de países en la región que ya desde hace algunas décadas disponen de autonomía como para orientar su ajuste interno a las recesiones internacionales, influyendo en la distribución de su costo, en el período durante el cual se introduce y, en definitiva, en los mecanismos por los cuales adecúan sus economías a las diversas coyunturas externas. La experiencia muestra que algunos países lograron aplicar políticas de salarios expansivas frente a condiciones internacionales adversas, mientras que otros acentuaron el costo del ajuste al hacer coincidir la introducción de

¹R. Lagos y V.E. Tokman, *Monetarismo global, empleo y estratificación social*, Serie Trabajos Ocasionales/47, Rev. 1, Santiago, PREALC, 1982.

cambios importantes en sus políticas económicas con esas mismas coyunturas internacionales. Por último, el caso de los países exportadores de petróleo constituye una situación particular, pues aunque es en principio posible —y así lo han hecho— traducir la bonanza internacional en aumentos de los salarios reales, surgen desequilibrios internos, y a veces externos, que terminan por malograr dicha posibilidad y, en definitiva, los salarios crecen menos de lo que hubiera sido teóricamente factible.

En suma, la historia económica del último quinquenio registra el fracaso de dos tipos de políticas. Las políticas monetarias globales de efectos contractivos aplicadas en el Cono Sur y las políticas expansivas de los países exportadores de petróleo. Los modelos más eclécticos seguidos por otros países, aunque con marcadas diferencias entre sí, parecen haber sido más efectivos para disminuir, o al menos postergar, el costo del ajuste y distribuirlo más equitativamente.

III

El problema del alza de la tasa de interés internacional

La actual recesión internacional se diferencia de las anteriores en que no sólo se produce una caída pronunciada en los términos de intercambio de los países de la región, sino que se registra también un alza de la tasa de interés aplicada a los pagos de la deuda externa. Así, entre 1978 y 1981, la tasa que rige para los mejores clientes de los bancos norteamericanos (*prime rate*) se eleva en 72.3 por ciento, y la correspondiente a los depósitos en eurodólares a tres meses aumenta 54.9 por ciento.

Este considerable incremento de las tasas de interés nominales significa para los países de la región una salida adicional de recursos financieros. Así, se estima que en 1981, cada punto que sube la tasa de interés implica pagos adicionales por este concepto ascendentes a 2 250 millones de dólares para la región en su conjunto. Dichos pagos adicionales representan a su vez, alrededor de 2.6 por ciento de las exportaciones de bienes de América Latina, para alcanzar en algunos países, como México, a 3.3 por ciento de sus exportaciones, y en Argentina y Brasil, a aproximadamente 3 por ciento de sus ventas al exterior.

Para evaluar la presión de recursos que significa el mencionado aumento de las tasas de interés nominales, conviene relacionarlo con la evolución de los precios de las exportaciones de los países latinoamericanos durante dicho período. Cuando se efectúa esta comparación la situa-

ción tiende a diversificarse de acuerdo con la experiencia de cada país. En los países exportadores de petróleo, que durante el período registraron un mejoramiento de sus precios de exportación mayor que el alza experimentada por la tasa de interés nominal, la variación de la tasa de interés real es, por ende, negativa. En el resto de los países de la región, el efecto neto de la variación de la tasa de interés tiende a influir de manera desigual en las posibilidades de crecimiento del producto, según la evolución de sus precios de exportación, del porcentaje que representa la deuda externa con respecto al producto nacional bruto y de la proporción de dicha deuda sujeta a tasas de interés variable.

Se pueden distinguir, en primer lugar, aquellos países donde el alza de las tasas de interés nominales se combinó con una caída de los precios de exportación y con una deuda externa equivalente a una elevada proporción de su producto nacional bruto. Estos son típicamente los casos de las economías centroamericanas, entre ellas Costa Rica y Honduras, donde por el aumento de la tasa de interés real⁵ se ven disminu-

⁵El método seguido para calcular este efecto consistió en estimar la proporción de la deuda sujeta a tasas de interés variables con relación al producto interno bruto, y se aplicó a dicho coeficiente la tasa de crecimiento de la tasa de interés real, definida como la variación de la tasa de interés internacional deflactada por la variación de los precios de las exportaciones del país respectivo.

das sus posibilidades de crecimiento. Así en Costa Rica la pérdida sería del orden del 20 por ciento y en Honduras del 16 por ciento, durante el período 1978-1981. (Véase el cuadro 2.) En segundo lugar, existe otro grupo de países donde el alza de la tasa de interés nominal se combina con un cuasi estancamiento de sus precios de exportación, y cuya deuda externa representa alrededor del 25 por ciento del producto, aunque está en su mayor parte sujeta a tasas de interés variables. Estos son, por ejemplo, los casos de Brasil y Colombia, en que el efecto de pérdida potencial del crecimiento del producto es de alrededor de 10 por ciento durante el mismo período. Por último, hay un grupo de países en los cuales el crecimiento de la tasa de interés se ve en gran parte compensado con el alza de los precios de sus exportaciones, pero que a la vez se registran altos coeficientes de deuda con relación al producto, cercanos al 40 por ciento, y una proporción de aproximadamente 80 por ciento de su deuda está sujeta a tasas de interés variables. Son éstos los casos de Argentina y Chile, para los cuales se estiman pérdidas potenciales de 4 y 7 por ciento, respectivamente.

Por otro lado, para tener una idea aproximada de la magnitud del efecto de esta alza de la tasa de interés real con relación a la pérdida originada por la evolución de los términos de intercambio, conviene relacionar ambos efectos en el crecimiento potencial del producto. Resulta así que la magnitud del primer efecto señalado, durante el período 1978-1981, varía entre 1.9 y 5.6 veces la del segundo, según los países. En el extremo superior se encuentran los casos de Argentina y Colombia, donde el primer efecto supera en alrededor de cinco veces al segundo; les sigue un grupo intermedio, constituido por Brasil y Costa Rica, en que el primer efecto triplica aproximadamente al segundo; y, finalmente, están los casos de Chile y Honduras en los cuales el primer efecto casi duplica al segundo. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

Conviene, por último, destacar que el cambio más importante en la estructura de la deuda externa registrado en los últimos años consiste en un aumento de la participación de los fondos privados, considerando tanto su origen como su destino. En particular, se observa un fuerte incremento de la participación de los fondos del

Cuadro 2

EFFECTOS DE LA VARIACION DE
LAS TASAS DE INTERES INTERNACIONALES, 1978-1981

	$\frac{i_1}{P_x}$	$\frac{i_2}{P_x}$	$\frac{i_1}{P_i/t_c}$	$\frac{i_2}{P_i/t_c}$	Porcentaje de la deuda externa		Pérdida de crecimiento por alza de tasas de interés ^c	Relación pérdida de crecimiento por alza de tasas de interés y por deterioro términos de intercambio ^d
	(1)	(2)	(3)	(4)	con respecto al producto nacional bruto ^a	sujeto a tasas de interés variables ^b		
Argentina	5.9	17.8	-57.3	-47.5	41.1	80.0	-3.9	5.6
Brasil	42.9	58.9	26.1	40.3	24.9	84.0	-10.7	3.6
Colombia	68.1	86.9	7.2	19.2	22.8	58.3	-10.3	4.7
Costa Rica	56.0	73.6	99.4	125.5	49.3	62.4	-19.9	3.1
Chile	22.1	35.8	-14.4	-4.8	35.6	65.6	-6.8	2.0
Honduras	49.9	66.7	8.0	20.2	59.6	45.8	-15.9	1.9

Fuente: Elaborado por PREALC a base de información de los países.

- Notas: i_1 = variación de la tasa de interés sobre depósitos en dólares a 90 días.
 i_2 = variación de la tasa de interés *prime*.
 P_x = cambios en los precios de las exportaciones.
 P_i = cambios en los precios internos.
 t_c = cambios en el tipo de cambio.

^a Se refiere a 1980.

^b Se refiere al promedio 1978-1980.

^c Se calculó aplicando la variación media de la tasa de interés real (1) y (2) al porcentaje de la deuda con respecto al producto nacional bruto (5), ajustado por el porcentaje de la deuda sujeta a tasas de interés variables.

^d Relación entre (7) y el efecto pérdida de los términos de intercambio según el cuadro 1.

sector privado sin garantía del sector público. Todo ello ha modificado las características del endeudamiento, y éste ha ido quedando sujeto en proporción creciente (85% hacia 1981) a tasas de interés variables; en consecuencia, se ha hecho más vulnerable a la evolución de estas tasas en los mercados financieros internacionales.

Desde el punto de vista distributivo también conviene comparar el efecto del alza de la tasa de interés nominal con la evolución de los precios significativos para los prestatarios privados nacionales. Para ellos los precios significativos están determinados por los cambios de los precios internos frente a las variaciones del tipo de cambio. Cuando se efectúa dicha comparación, se comprueba que, en general, el efecto del alza de la tasa de interés nominal no se ha visto trasladado a los prestatarios privados nacionales por cuanto la mayoría de los países registra tipos de cambio fijos con aumento de los precios internos, o rezagos cambiarios con relación a la inflación interna.

Casos evidentes de tipo de cambio fijo con incremento de precios internos son los países exportadores de petróleo, en particular México y Venezuela, al igual que las economías pequeñas y abiertas como la de Honduras que también mantiene un tipo de cambio fijo frente a alzas de los precios internos. Ello tiene como resultado, desde el punto de vista de quienes se endeudan en dólares, una tasa de interés negativa. Situación similar se registra en los casos de Argentina y Chile, países que durante el período estudiado aplicaron políticas de estabilización que utilizan tanto el tipo de cambio fijo como rezagos cambiarios considerables como instrumentos para disminuir las presiones inflacionarias. En estos dos

casos, la tasa de interés para los endeudados en dólares es igualmente negativa. Asimismo, en los casos de Brasil y Colombia, también se registran rezagos cambiarios, aunque de menor intensidad que en los países antes mencionados, y su efecto es reducir el aumento de la tasa de interés real en alrededor de la mitad en Brasil y a la novena parte en Colombia. Por último, en otros países, como Costa Rica, el alza de la tasa de interés nominal se combina con una apreciación en términos reales del tipo de cambio, lo que tiene como resultado una tasa de interés real positiva más elevada para el deudor privado que para el país en su conjunto.

En síntesis, es evidente que el aumento de la tasa de interés nominal en los mercados financieros internacionales registrado durante los últimos años significa una considerable carga financiera adicional para los países latinoamericanos que deben ajustar sus economías frente a una situación recesiva como la predominante en la actualidad. No obstante, cuando se analiza el efecto del alza de la tasa de interés real, las situaciones difieren de acuerdo con la evolución de los precios de las exportaciones, el peso de la deuda con relación al producto y la proporción de la misma sujeta a tasas de interés variables. Por último, la incidencia del alza de la tasa de interés nominal en el sector privado nacional depende de la política cambiaria seguida por el país y de la evolución de los precios internos; así, en la mayoría de los casos, se registra una carga menor que la determinada por la variación de la tasa de interés en los mercados financieros internacionales, o bien, en otros, la transformación de dicha carga en un subsidio.

IV

El ajuste económico y el mercado de trabajo

Se argumenta en forma cada vez más frecuente que el aumento de los salarios reales es uno de los factores determinantes principales del crecimiento de la desocupación abierta. Dicha argumentación, cuya base teórica es muy cuestionable dados los supuestos que la fundamentan, no la corrobora la información existente.

Cuando se analiza la variación de los salarios (sean éstos los mínimos urbanos, los de la industria manufacturera o los de la construcción) con relación a los cambios en la desocupación abierta durante dos subperíodos de la década pasada, los resultados muestran con claridad que dicha relación no existe. La información para 12

países latinoamericanos referida a los subperíodos 1975-1978 y 1978-1981, seleccionados por las diferentes características de la situación internacional predominante en ambos, confirma dicho aserto. (Véase el cuadro 3.)

Así, durante el primer subperíodo sólo en un país (Venezuela) la baja de los salarios mínimos urbanos estuvo acompañada de un descenso en la tasa de desocupación abierta. Pero aun en este caso dicha relación no aparece cuando se considera la variación de los salarios industriales. Más aún, tampoco hay casos de países donde se observen alzas de salarios reales asociadas con una elevación significativa (mayor que 1 por ciento) de la desocupación abierta. Por el contrario, en seis de los 12 países considerados se registra un proceso inverso; es decir, aumentos de los salarios reales acompañados por disminuciones significativas de la desocupación abierta o reducciones de los salarios reales junto con incrementos significativos de la desocupación abierta.

Durante el período 1978-1981 sólo en dos países se registra simultáneamente una disminu-

ción de los salarios reales con reducción de la desocupación abierta, cuando se consideran los salarios mínimos urbanos y los industriales. Asimismo, al tomar en cuenta también los movimientos del mismo signo, es decir, aumento de los salarios reales e incremento de la desocupación abierta, el número de casos referidos al salario mínimo urbano es de tres, mientras que cuando se consideran los salarios industriales y los de la construcción, no aparece ningún caso significativo. Por otro lado, en un mayor número de países se registran movimientos de signos opuestos entre los salarios reales y la desocupación abierta, cualquiera sea el tipo de salario considerado.

Esta escasa relación entre las variaciones de los salarios reales y los cambios en la desocupación abierta, e incluso el surgimiento de numerosos movimientos de signos contrarios, llevan a investigar la existencia de otros factores causales. En particular, las modificaciones en el nivel de actividad económica pueden generar variaciones en la tasa de desocupación abierta. Ello se des-

Cuadro 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SALARIOS REALES,
NIVEL DE ACTIVIDAD Y DESOCUPACION ABIERTA

	1975-1978					1978-1981				
	Crecimiento del producto ^a	Variación de los salarios ^b			Cambios en la desocupación abierta ^c	Crecimiento del producto ^a	Variación de los salarios ^b			Cambios en la desocupación abierta ^c
		w _m	w _i	w _c			w _m	w _i	w _c	
Argentina	1.6	-50.4	-54.9	-55.9	0.2	0.2	8.9	19.9	-	0.7 ^d
Brasil	6.6	3.5	13.3	12.0	0.6	3.5	-10.2	-6.3	-15.5	1.7 ^e
Colombia	6.1	9.4	13.3	5.1	-2.0	4.1	20.3	7.4	14.3	-0.8
Costa Rica	6.9	25.3	31.3	34.9	0.4	0.6	1.8	0.7	1.4	3.3
Chile	7.2	30.0	20.6	44.4	-1.7	6.7	-0.6	18.1	23.6	-4.3
Jamaica	-2.1	-17.2 ^f			4.0	-3.8 ^d	-12.0 ^f			5.0 ^d
México	6.6	7.9	8.0	-	0.3	8.5	-9.0	-5.7	-	-2.4
Panamá	3.6	-11.7	-	-11.7	1.0	5.0	2.1	-	-2.5	2.0 ^g
Perú	0.5	-32.0	-27.4	-38.6	0.5	3.9	13.8	2.6	2.6	-1.2
Trinidad y Tabago	9.9	8.8 ^f			-1.7	4.9 ^d	5.1 ^d			1.8 ^d
Uruguay	4.1	-16.8	26.3	-25.9	1.6	4.1	-15.1	-15.0	-13.6	-3.4
Venezuela	6.1	-19.6	2.1	-	-3.2	-0.1	-3.0	-12.8	-	1.9

Fuente: Elaborado por PREALC a base de información de los países.

^a Tasa anual de crecimiento.

^b Variación porcentual durante el período

w_m: salarios mínimos urbanos.

w_i: salarios de la industria manufacturera.

w_c: salarios de la construcción.

^c Puntos porcentuales entre los años extremos de la tasa de desocupación urbana.

^d Se refiere a 1978-1980.

^e Estimación preliminar.

^f Se refiere a salarios totales.

^g Se refiere a 1978-1979.

prende no sólo de una importante corriente de interpretación teórica, sino también porque la información disponible sobre las variaciones a corto plazo parece sugerir la existencia de tal correlación. Al vincular la información disponible sobre crecimiento del producto interno bruto con los cambios en la tasa de desocupación abierta (véase de nuevo el cuadro 3), se observa que durante el período 1975-1978 en cinco de los 12 países para los cuales se dispone de información se registra una correlación directa entre crecimiento acelerado y disminución de la tasa de desocupación o contracción del producto y aumento de la tasa de desocupación. Y durante el período 1978-1981 nuevamente en cinco de los 12 países considerados se registra la misma relación. Esto indica que existe, a corto plazo, una relación apreciable entre el nivel de actividad económica y la desocupación abierta, si bien en algunos una tasa de crecimiento elevada aparece asociada a la subsistencia de la tasa de desocupación.

El análisis precedente permite concluir que la tasa de desocupación abierta responde más a cambios en el nivel de actividad que a variaciones de los salarios reales. No obstante, es limitada la posibilidad de explicar los cambios en el mercado de trabajo por la mera observación de las variaciones de la desocupación abierta en economías como las de la región caracterizadas por la exis-

tencia de magnitudes significativas de subempleo. El ajuste económico en mercados de trabajo heterogéneos puede adoptar diversas variantes, sean éstas cambios en la desocupación abierta, modificaciones en el subempleo o una combinación de ambos. En lo que sigue se tratará de ilustrar la reacción del mercado de trabajo en cuatro situaciones distintas, de países latinoamericanos y ante coyunturas recesivas.

Para este efecto, se han seleccionado los casos de Argentina entre 1974-1980; de Chile durante la década pasada; y de Costa Rica y Venezuela a partir de 1978. Los dos primeros, por combinar el ajuste externo con cambios profundos de sus políticas económicas orientadas fundamentalmente a lograr la estabilización de precios y una mayor apertura de sus economías. El tercer país constituye un caso de economía pequeña y abierta que enfrenta problemas de balanza de pagos y presiones inflacionarias. El último caso ilustra la experiencia de un país exportador de petróleo que combina la bonanza petrolera reciente con políticas económicas dirigidas a combatir los desequilibrios internos que se manifestaron básicamente por un alza acelerada de los precios comparada con sus patrones históricos.

Como puede observarse en el cuadro 4, la experiencia de los cuatro países posee características comunes. Por un lado, se registran muy moderados ritmos de crecimiento del producto y

Cuadro 4
AMERICA LATINA: TRES TIPOS DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO

	Crecimiento anual del producto (%)	Crecimiento anual de los precios (%)	Variación de los salarios reales entre extremos (%)	Cambios entre extremos		Crecimiento anual del PEA no agrícola (%)	Relación ingresos sector informal sector moderno ^a
				Desocupación abierta (puntos porcentuales)	Participación en el sector informal urbano		
<i>Caso 1</i>							
Argentina (1974-1980)	1.9	156.3	-46.9 ^b	-0.3	4.0	0.6	1.03
<i>Caso 2</i>							
Costa Rica (1978-1981)	0.6	30.1	-11.2	3.7	-0.1	5.2	0.71
Chile (1970-1980)	2.7	79.1	-21.4	14.5 ^c	0.1	2.7	0.73-0.8
<i>Caso 3</i>							
Venezuela (1978-1981)	-0.6	16.9	-6.7	2.3	3.0	4.5	0.86

Fuente: Elaborado por PREALC a base de estadísticas nacionales.

^a Dadas las dificultades para obtener información sobre los ingresos por segmentos, las definiciones no son exactamente similares en los cuatro países pero resultan aproximaciones adecuadas.

^b Salarios de la industria manufacturera.

^c Incluye ocupados en el Programa de Empleo Mínimo (PEM).

hasta una contracción del mismo en el caso de Venezuela. Por otro, las cuatro economías, aunque en distintos grados, manifiestan problemas inflacionarios. En los casos de Costa Rica y Venezuela, si bien podría considerarse que el aumento de los precios fue relativamente moderado, las tasas de inflación cuadruplican, y hasta quintuplican, las registradas históricamente en estos países. Por último, durante los períodos analizados, se registran en todos los casos contracciones de los salarios reales. Estas tres características comunes de hecho expresan decisiones de políticas económicas internas similares destinadas a controlar la demanda y, sobre todo, los salarios, con el propósito de reducir el crecimiento de los precios.⁶

La respuesta del mercado de trabajo es, sin embargo, diferente en cada caso. En Argentina, el ajuste se produce por un aumento de la participación de los ocupados en el sector informal urbano, mientras que la desocupación abierta se mantiene virtualmente constante durante el período. En Chile y en Costa Rica, por el contrario, el ajuste se produce casi enteramente por el aumento de la tasa de desocupación abierta, mientras que la participación del sector informal urbano se mantiene constante. Por último, en Venezuela, el mercado de trabajo se ajusta de una manera intermedia, pues se eleva tanto la tasa de desocupación abierta como la participación de los ocupados en el sector informal urbano. En el caso de Argentina el ajuste se efectúa en su totalidad a través del aumento del subempleo; en los casos de Chile y Costa Rica, por elevación del desempleo abierto; y en el de Venezuela, se distribuye el ajuste entre la desocupación abierta y el subempleo.

Llegado a este punto parecería pertinente preguntarse qué hace que el ajuste se efectúe de una u otra manera. Dada la semejanza existente entre los cuatro países analizados en cuanto a la magnitud de su sector informal, la diferencia

podría encontrarse en el nivel de ingreso medio allí predominante. Así, tanto en Argentina como en Venezuela los ingresos percibidos por los trabajadores del sector informal presentan diferencias muy reducidas con los ingresos de los sectores modernos. En los casos de Chile y Costa Rica las diferencias alcanzan al 30 por ciento. Ello implicaría que quienes no encuentran trabajo en los sectores modernos, como consecuencia del ajuste que experimenta el mercado de trabajo, prefieren mantenerse en la búsqueda activa cuando las demás oportunidades de ocupación suponen una reducción considerable del ingreso percibido. Y, por el contrario, cuando las diferencias no son tan significativas la opción de ocuparse en el sector informal hasta que el mercado de trabajo se normalice parece constituir una alternativa válida.

Por último, resulta interesante comparar el ajuste del mercado de trabajo en países en desarrollo como los antes analizados, con el efectuado en un país desarrollado, por ejemplo los Estados Unidos durante el mismo período. Según la información disponible para este país, la población no agrícola creció 2.8 por ciento por año entre 1978 y 1981, el número de desempleados aumentó 10.5 por ciento por año y los trabajadores por cuenta propia no profesionales y los familiares no remunerados disminuyeron 6.3 por ciento por año. Este es, claramente, un caso de ajuste a través de incrementos en la tasa de desempleo abierto. Si las diferencias de ingreso en los Estados Unidos son pequeñas, y de todas maneras menores que las prevalecientes en Argentina y Venezuela, debería esperarse una expansión de las ocupaciones no asalariadas, pero la diferencia radica en la existencia de un seguro al desempleo, que en el caso de los Estados Unidos cubre más del 40 por ciento de los desempleados. Para este grupo de población, el desempleo no significa ingresos nulos, sino, por el contrario, un ingreso garantizado mientras continúan buscando activamente nuevos puestos de trabajo.

Además de ilustrar las diferencias que se registran en el tipo de ajuste del mercado de trabajo, el análisis comparativo realizado sugiere que los efectos distributivos son en cada caso distintos. La existencia de un seguro de desempleo, con amplia cobertura a niveles de ingresos normales, minimiza el efecto directo del ajuste en la distribución del ingreso. En el otro extremo, el

⁶Cabe observar que la capacidad explicativa de los cambios en los salarios reales y en el nivel de actividad para estudiar las variaciones de la desocupación abierta es sumamente limitada y, muchas veces, contradictoria. Así, a pesar de que los salarios reales disminuyen en los cuatro casos, la tasa de desocupación se mantiene igual o aumenta en todos los casos.

aumento del número de desempleados sin ninguna ayuda compensatoria por parte del Estado, como ocurre en Chile y Costa Rica, deteriora mucho la distribución del ingreso. Los casos intermedios de ajuste por la expansión de las ocupaciones menos remuneradas también afectan negativamente la distribución del ingreso, aun-

que de manera menos pronunciada. En este último caso, la reducción del ingreso medio de quienes están en ocupaciones por cuenta propia desempeña un papel de seguro colectivo frente al desempleo, y constituye en la práctica una solución subóptima desde el punto de vista del bienestar.

¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?

Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL

*Adolfo Gurrieri
y Pedro Sáinz**

Los desequilibrios monetarios, financieros y comerciales que ha provocado, o que ha agravado a veces, la crisis actual, están siendo enfrentados en la mayoría de los países latinoamericanos mediante políticas de ajuste de tipo convencional. Dichas políticas, que no siempre alcanzan los resultados esperados, imponen enormes sacrificios económicos y sociales no sólo por sus consecuencias en el patrimonio productivo, la actividad económica y el nivel de empleo, sino también por su marcada tendencia a distribuir los costos de la crisis de manera inequitativa entre los grupos sociales.

Dadas estas circunstancias, los autores sostienen que es necesario elaborar otros esquemas de política, que, basados en principios normativos diferentes, permitan no sólo superar la crisis sino reorientar el desarrollo para remediar sus problemas estructurales. Este artículo, que ellos confían pueda contribuir a esa tarea, esboza un esquema alternativo de política basado en algunas ideas centrales del pensamiento de la CEPAL sobre el desarrollo. En el primer capítulo describen los rasgos principales de la crisis y analizan críticamente los procesos de ajuste en marcha; en los capítulos segundo y tercero exponen de manera general la modalidad de desarrollo que sugieren y los cambios estructurales que deberían realizarse; en el cuarto capítulo examinan las políticas a corto plazo, para finalizar —en el capítulo quinto— con algunas reflexiones acerca del orden institucional que debiera regir el proceso político de toma de decisiones sobre cuestiones cruciales que afectan a la crisis y al desarrollo.

*Secretario de la *Revista* y Director Adjunto del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL, respectivamente. Ambos autores agradecen los comentarios y sugerencias de Claudio Marinho.

Introducción

América Latina enfrenta en la actualidad la situación económica y social más grave de la posguerra, pues en ella se combinan de manera acumulativa factores negativos de origen externo e interno¹. En efecto, el deterioro causado por la crisis de los países desarrollados a menudo ha sido agravado por la aplicación de políticas internas las que han empeorado aún más la depresión económica y sus efectos en el empleo y el ingreso. Esos factores han puesto de relieve otra vez la persistencia de antiguos problemas estructurales que las altas tasas de crecimiento económico de los años de bonanza no consiguieron superar.

La amalgama de problemas estructurales no resueltos con políticas inadecuadas y un marco externo desfavorable ha ocasionado una crisis que, en los países de América Latina, no sólo se manifiesta en los indicadores económicos y en los sucesos políticos, sino que ha calado hondo en la conciencia de todos. El hombre común se siente invadido por una mezcla de frustración, confusión e impotencia al ver desmoronados sus proyectos vitales y desvanecidas sus esperanzas de llevar una vida mejor. En los estratos dirigentes predominan la perplejidad y la desorientación, reacciones comprensibles ante una crisis que ha hecho tambalear las más sólidas creencias.

Dadas estas circunstancias, es urgente presentar un conjunto de ideas que constituya un instrumento adecuado para interpretar los problemas actuales y enfrentarlos. En épocas normales, ante los problemas habituales, los hombres recorren los caminos trazados por las generaciones anteriores, y lo que deben hacer en esos casos es apurar la marcha caminando con energía. Pero en épocas críticas ello no basta; es nece-

¹En varios trabajos publicados recientemente en la *Revista de la Cepal* se ha tratado también este tema. Además de los artículos aparecidos en este mismo número, véanse en especial, Enrique V. Iglesias, "El receso internacional y la América Latina", N° 17, agosto de 1982, pp. 161 a 170; Centro de Proyecciones de la CEPAL, "Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial", N° 19, abril de 1983, pp. 53 a 86; R. Prebisch, "Un recado histórico en la periferia latinoamericana", N° 18, diciembre de 1982, pp. 7 a 23; Pedro Sáinz, "¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual", N° 18, diciembre de 1982, pp. 25 a 45.

sario saber hacia dónde se está caminando, y si no se lleva el rumbo correcto, rectificarlo.

Las épocas críticas requieren, entonces, un esfuerzo de reflexión que permita esclarecer la naturaleza y falencias de la situación imperante y también las líneas básicas de la que se desea construir. En este artículo se tiene la intención de contribuir a esa tarea con una crítica y una propuesta. Una crítica al intento de enfrentar la crisis siguiendo las pautas esenciales de una modalidad de política económica y social que ha fracasado en los hechos. Una propuesta, en el sentido de introducir cambios profundos en dicha modalidad, que abra cauce a una salida de la crisis.

A partir de 1965, el dinamismo del comercio internacional y el crecimiento económico de muchos países de la región pusieron en tela de juicio las afirmaciones cepalinas acerca de la necesidad de transformar las relaciones económicas en los planos internacional, regional y nacional. Desde mediados de los años setenta el abundante financiamiento externo acentuó la convicción que la mejor solución del desequilibrio externo sería la liberalización del comercio internacional, pues la orientación de la actividad productiva debía atribuir importancia creciente a la demanda del mercado externo. De seguirse ese camino, se argumentaba, a largo plazo disminuiría la vulnerabilidad externa, aumentarían la autonomía respecto al exterior y el crecimiento económico, y terminaría por lograrse mayor equidad social.

La crisis dispuso estas esperanzas, y con ello resurgieron las dudas formuladas por la interpretación cepalina acerca de la validez de ese derrotero, haciendo que volviera nuevamente el interés por las propuestas de acción que emanan de la misma.

Como toda interpretación relevante del desarrollo, la cepalina es una combinación de principios normativos, sugerencias metódicas para orientar el análisis, proposiciones sobre hechos empíricos y propuestas de acción. La velocidad de los cambios económicos y sociales hace necesaria una revisión continua de las sugerencias analíticas, las proposiciones empíricas y las propuestas prácticas a fin de evaluar de manera sistemática su validez y modificarlas siempre que sea necesario. Sin embargo, los principios normativos, elementos básicos del pensamiento cepalino,

mantienen todavía su vigencia y actualidad. La necesidad de establecer relaciones económicas internacionales más autónomas y equitativas, reducir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de los más pobres, impulsar el crecimiento económico para absorber productivamente a la fuerza de trabajo, y fortalecer un orden político más democrático es hoy, ciertamente, tan imprescindible como en el pasado.

La presentación exhaustiva de esos principios requeriría espacio y esfuerzo bastante mayores que los que podría destinárseles en este artículo. No obstante, existen algunos principios de índole social y política que conviene destacar pues siempre han tenido, junto a los económicos, un papel principal en el enfoque cepalino.

En especial, debe subrayarse la importancia del principio de equidad que está presente en todas las relaciones sociales. En el campo internacional, la distribución desigual del progreso técnico y de sus frutos ha sido quizá el hecho más saliente de las interpretaciones de la CEPAL, y el establecimiento de un orden económico internacional donde ellos se distribuyan de modo más equitativo, su bandera de lucha más relevante.

Sin embargo, la creación de un nuevo orden internacional más equitativo, en el que todos los países tengan un nivel semejante de desarrollo económico y social requiere, a su vez, una transformación profunda de la distribución internacional de poder para que los países en desarrollo puedan tener mayor grado de autonomía en sus decisiones. Como es bien sabido, la capacidad política de negociación de un gobierno con otros gobiernos, con empresas transnacionales y con organismos internacionales dependerá, en buena medida, del apoyo político que tenga internamente y del que encuentre en la región y en el resto de los países en desarrollo. En un caso límite —al que aspira el principio de equidad internacional—, el poder político de los países en desarrollo debería fortalecerse hasta lograr el establecimiento de nuevas reglas en las relaciones económicas internacionales. No obstante los progresos que se logren en el plano político nacional, regional e internacional, el aumento en el grado de autonomía de las economías periféricas encontrará un límite en su vulnerabilidad externa. Es decir, la relación de dependencia comercial y financiera de los países latinoamericanos siempre ha constituido un obstáculo formidable

para la consecución de mayor autonomía, y su superación debería ser un objetivo principal de la política de todo gobierno.

En las relaciones económicas internas, el principio de equidad también ocupa un lugar central. El desarrollo económico exige un esfuerzo sostenido de acumulación de capital que debe ser realizado mediante procedimientos que fortalezcan la equidad. La incorporación del progreso técnico debe llevarse a cabo de manera que reduzca la heterogeneidad regional, sectorial y social, y se manifieste en la absorción productiva de la fuerza de trabajo; la distribución de los frutos de aquel desarrollo debe también ser equitativa para lo cual es necesario poner el acento en los mecanismos que tienden a una distribución homogénea del progreso técnico, como asimismo en medidas directas de distribución y redistribución. Igualmente, la equidad debería expresarse en una amplia movilidad social que permitiese a todos los miembros de la sociedad tener iguales oportunidades para alcanzar niveles superiores, reducir las actuales desigualdades sociales, y satisfacer las necesidades elementales de los desposeídos.

El principio de equidad se vincula también de manera estrecha con el principio democrático, que se refiere al establecimiento de una organización social donde exista una distribución más

igualitaria del poder². Como se ha señalado, en el plano internacional la equidad y la democracia deben apoyarse mutuamente, y desde los primeros escritos cepalinos se advirtió que detrás de la desigualdad distributiva existía una desigualdad de poder entre las naciones, y que ésta sólo se corregiría si las naciones desfavorecidas fueran capaces, por su esfuerzo, de cambiar el papel y función económicos que desempeñan; el nuevo orden económico internacional requiere, también un nuevo orden político mundial. En el plano de las relaciones políticas internas, la posición política cepalina hizo hincapié inicialmente en la necesidad de lograr que el Estado diera una orientación eficaz al desarrollo, pero ya en esa posición estaba el germen del principio democrático. En efecto, esa orientación estatal era necesaria porque las instituciones del Estado podían asumir, al menos en potencia, una representación más cabal de los intereses generales de la sociedad que los grupos privados que fundaban su influencia en el control del proceso económico. Con el paso del tiempo, el principio democrático se ha ido afirmando en el pensamiento de la CEPAL debido a que la experiencia acumulada en los países latinoamericanos ha confirmado una y otra vez que si se desea un desarrollo equitativo, éste debe ser conducido por un Estado democrático.

I

La crisis y el proceso de ajuste

Dilucidar la naturaleza de la crisis constituye una tarea ineludible en el momento actual. A partir de 1974, América Latina entró en un período de inestabilidad e incertidumbre; los cambios que se gestaron en el contexto internacional no han tenido una interpretación unánime, como tampoco han coincidido los pronósticos acerca de la evolución de las economías desarrolladas.

Es cierto que los países latinoamericanos han sido afectados de forma muy distinta por la nueva situación externa, y que sus reacciones han sido también muy diferentes. Para algunos, como los exportadores netos de petróleo, parecía iniciarse una nueva etapa en su desarrollo en que las restricciones de balance de pagos pasarían a

ser sólo un mal recuerdo del pasado. Otros enfrentaron esas restricciones mediante audaces intentos de transformación productiva tendientes a reemplazar insumos importados básicos y a expandir aceleradamente las exportaciones. Finalmente, otros creyeron que lo sucedido con el petróleo marcaba el inicio de un nuevo auge de las materias primas y, encandilados por el fácil financiamiento externo, liberalizaron sus econo-

²El desarrollo de las ideas democráticas en el pensamiento de la CEPAL se debe a Medina Echavarría. Véase *La obra de José Medina Echavarría*, selección y estudio preliminar de Adolfo Gurrieri. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1980.

más suponiendo que con los antiguos esquemas comerciales basados en las ventajas comparativas estáticas podrían restablecer su crecimiento económico.

Pese a ello, entre 1975 y 1980 declinó en la región el ritmo de crecimiento económico, y si en algunos países logró mantenerse, aunque disminuido, se debió a la aplicación sistemática de políticas orientadas a ese fin y, sobre todo, al sustento que le brindó el caudaloso financiamiento externo. Sin embargo, la mayoría de los países parecía persistir en su convencimiento de que el mundo desarrollado estaba superando paulatinamente el aumento de los precios del petróleo —supuesta raíz fundamental de sus problemas— y que, por lo tanto, retomaría un ritmo de crecimiento parecido al del período 1965-1973 e impulsaría con similar dinamismo el comercio mundial. En realidad, aunque se basaran en diferentes interpretaciones y aplicaran políticas diversas, los gobiernos, en su mayor parte, se mostraban hacia fines de la década pasada bastante optimistas acerca de las posibilidades de expansión que ofrecía la modalidad de desarrollo vigente.

Durante los años setenta le correspondió a la Secretaría de la CEPAL, por mandato de la Asamblea General, evaluar cada dos años el desarrollo de la región. En medio de un ambiente optimista, estas evaluaciones siempre pusieron una nota discordante pues, aunque la institución reconocía la existencia de importantes progresos en numerosos campos, no podía tampoco dejar de señalar, con la visión económica y social a largo plazo que le es propia, que persistían, o estaban agravándose, los antiguos problemas estructurales. Así, en su evaluación de los años setenta³ señaló que los tres principales problemas que enfrentaba la región eran: la conformación de sociedades extremadamente inequitativas, la declinación del ritmo de crecimiento económico y sus consecuencias en el empleo y la distribución, y la persistencia de una situación de desigualdad y vulnerabilidad en las relaciones económicas externas.

Esas evaluaciones evidenciaban una gran contradicción. La región en su conjunto acrecentaba su capacidad productiva y tecnológica, demostrando poseer un gran potencial productivo

y exportador. Sin embargo, esta creciente capacidad no lograba solucionar los problemas estructurales del crecimiento económico, la desigualdad social, la vulnerabilidad y dependencia externas, y la desarticulación regional. En suma, América Latina no lograba integrarse ni nacional ni regionalmente.

Por estas razones, la Secretaría de la CEPAL afirmaba, a comienzos de los años ochenta, que la región se encontraba inmersa en un proceso cuyas tendencias no mostraban perspectivas favorables y recomendaba dar a éste una nueva orientación a fin de encaminarlo hacia el desarrollo económico y la transformación social.

A la luz de esas evaluaciones, los problemas suscitados desde 1981 no pueden interpretarse como la crisis pasajera de una modalidad de desarrollo que sería exitosa en términos generales. Más bien, los efectos negativos que han provocado en los sectores externos de los países de América Latina la segunda alza del petróleo y la política económica del gobierno del Presidente Reagan, adelantaron y agravaron una crisis externa que, de todos modos, hubiera sido difícil evitar. En cualquier caso, es indiscutible que los países tienen ahora como punto de partida de su política económica una situación estructural con problemas más graves que los de 1980. Si antes de ese año eran escasas las posibilidades de resolver los problemas económicos y sociales con la modalidad de desarrollo vigente, resulta evidente ahora que las estrategias para enfrentarlos requieren una revisión profunda; en gran medida son los hechos mismos, y no la convicción doctrinaria, los que están obligando a efectuar esa revisión.

En general se acepta que el detonante de la actual crisis fue el extraordinario aumento del desequilibrio externo que se inició en 1981, y se acentuó con posterioridad. En verdad, desde años atrás existía ya un acentuado desequilibrio externo de origen estructural, y la mejor prueba de ello era el abultado endeudamiento con el exterior que se venía acumulando. Ya en 1978 el nivel y perfil de ese endeudamiento hacían suponer a la CEPAL que sería imposible mantener a mediano plazo la tendencia que caracterizó el segundo quinquenio de los años setenta⁴. Sin

³CEPAL, *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, Serie Estudios e Informes, noviembre de 1981.

⁴CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, Serie Cuadernos, N° 20, Santiago de Chile, 1978.

embargo, hasta 1981, la banca internacional juzgó que la situación evolucionaba de manera favorable, de modo que continuó financiando los cuantiosos déficit de la cuenta corriente. Pero, dos hechos contradictorios se registraron cuando coincidieron el aumento de las tasas reales de interés, el elevado endeudamiento (parte importante del cual vencía a muy corto plazo) y la interrupción del crecimiento, cuando no la caída, del volumen y del valor de las exportaciones. Estos fueron el considerable incremento del servicio de la deuda y la pérdida de la confianza que la banca internacional tenía en la solvencia de los países de la región. En pocos meses, éstos se vieron imposibilitados para cumplir sus compromisos externos y comenzaron el difícil proceso de renegociación.

Haciendo un paréntesis, es interesante destacar que la posibilidad de que los países de la región no cumplan esos compromisos, con las obvias consecuencias en las relaciones económicas internacionales, es percibida por círculos importantes de los centros y de América Latina como una peligrosa amenaza al corazón del sistema. No obstante, se da la paradoja que durante los años setenta e incluso ahora no ha provocado alarma alguna en esos círculos el hecho que América Latina tuviese 40% de su población en situación de extrema pobreza.

Dada la importancia otorgada al desequilibrio externo, el llamado "proceso de ajuste" ha tenido como finalidad principal equilibrar las cuentas externas, tarea en la que han participado activamente los gobiernos de la región, la banca internacional y el Fondo Monetario Internacional. La renegociación de la deuda es esencial para el logro de ese objetivo, por lo que la banca internacional procura establecer condiciones a la política interna y externa de los países de la región a fin de garantizar el cumplimiento de los nuevos compromisos derivados de la renegociación; para reforzar ese criterio suele exigir a cada país la firma de un convenio, o carta de intención, con el FMI como prerequisite para la renegociación.

La tónica general de esos convenios sigue la doctrina tradicional propugnada por el FMI. Con relación a la orientación general del desarrollo, esa doctrina reafirma las supuestas ventajas de la liberalización de las economías, la reducción del sector público y la ampliación del

sector privado, y subraya el importante papel que el comercio internacional debería tener como orientador de la asignación de los recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, hace hincapié en el exceso de gasto público y en la inadecuación del sistema de precios a las nuevas circunstancias y, muy especialmente, del tipo de cambio. Como corolario, las políticas nacionales persiguen en general reducir el déficit fiscal y el nivel real de los salarios, limitar la expansión del crédito interno y el endeudamiento del sector público, incrementar algunos impuestos, aumentar o liberalizar los precios controlados, eliminar los subsidios, restablecer el pago de la deuda externa y lograr un superávit de la cuenta comercial. Si se los compara con convenios de otras épocas, se nota cierto cambio de énfasis, pues ahora la cuestión central para el FMI es restablecer el equilibrio externo, adoptando una posición algo más flexible en algunas metas internas, como las relativas al déficit fiscal o a la inflación.

Esta orientación de los procesos de ajuste ya recibió en el pasado numerosas críticas⁵. Sin embargo, en esta ocasión, sus recomendaciones parecen ser especialmente desafortunadas.

En primer lugar, no obstante estar en presencia de una profunda desarticulación del comercio internacional, y del fracaso de éste como estímulo al desarrollo, atribuye a estos hechos un mero carácter coyuntural, reiterando los principios relativos a la liberalización de las relaciones económicas externas para los países en desarrollo mientras se acentúa el proteccionismo de los centros.

En segundo lugar, propugna una distribución de los costos de la crisis que castiga fuertemente a los países latinoamericanos y premia a la banca internacional. Las renegociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos hubiera sido de exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera pérdida algu-

⁵Raúl Prebisch, "Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica", *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, agosto de 1982; Sidney Dell, "El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad", *Revista de la CEPAL*, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981; Octavio Rodríguez, "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL", Siglo XXI Editores, México, 1980; Samuel Litchensztejn, "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", *Economía de América Latina*, N° 1, septiembre de 1978.

na que compartir. Además, en ellas se aplican sobretasas, multas y costos que elevan aún más las tasas de interés y la utilidad potencial de los bancos. Asimismo, son ampliamente conocidas las presiones que ejerce la banca internacional para obtener la garantía del Estado de créditos que, sin ella, otorgaron al sector privado⁶.

En tercer lugar, la utilización de los instrumentos de política económica parece responder a una teoría del funcionamiento de la economía que no tiene validez en la situación actual. En términos generales, la heterogeneidad de las economías latinoamericanas, cuyas consecuencias se acentúan durante la crisis, obliga a emplear un instrumental de política menos homogéneo. Además, en la medida en que la crisis se profundiza, esas disposiciones no sólo perjudican a los flujos económicos sino que pueden afectar la situación patrimonial y la capacidad productiva de las economías. En estas circunstancias, se requiere una gran selectividad que el instrumental ortodoxo no puede ofrecer, al menos en el grado necesario.

Analícese, por ejemplo, el efecto que tendría una modificación pareja del tipo de cambio para toda la economía que no fuera al menos acompañada de medidas correctivas para grupos de operaciones o sectores. Por un lado, no se conseguiría aumentar el valor de las exportaciones de los productos primarios, pues al ser aplicada esa medida con cierta simultaneidad por todos los países en desarrollo —en momentos en que los países desarrollados restringen su demanda, liquidan sus existencias de productos primarios y establecen todo tipo de medidas proteccionistas— sólo se lograría deteriorar los términos de intercambio de los bienes primarios y no se incrementaría el volumen exportado. Por otro lado, en economías que liberalizaron sus mercados financieros internos y externos y donde se generalizó el endeudamiento en moneda extranjera, la devaluación produce terremotos financieros y patrimoniales que terminan deprimiendo la producción por motivos que no tienen relación directa con la demanda ni con el abastecimiento de insumos importados. Además, en los países en que se subestimó la capacidad de defen-

sa de los grupos afectados por la devaluación, ella terminó trasladándose con rapidez a los precios; por último, en muchos casos parecen haberse subestimado los efectos indirectos y negativos, económicos y sociales, de la devaluación en la producción, el empleo y los salarios reales.

En cuarto lugar, es contraproducente pretender restringir la acción estatal en momentos en que la magnitud de los problemas impide la reacción de los sectores privados, que en la mayoría de los casos están agobiados por la crisis y reclaman la acción pública.

Por todo ello, no sorprende que las políticas adoptadas hayan producido consecuencias que resultan insatisfactorias en numerosos aspectos. En principio, sea por sobrevaluar la capacidad de maniobra de los gobiernos, por subestimar los efectos laterales de las políticas, o por suponer condiciones inexistentes de financiamiento de las economías, han provocado resultados que se apartan de las metas y objetivos originalmente propuestos. A menudo los convenios no han podido ser cumplidos a poco de su firma, comenzando un proceso reiterado de firma y revisión.

Asimismo, aquellas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. Ya se señaló la naturaleza inequitativa de la renegociación de la deuda externa; en lo interno, gran parte de los costos se ha transmitido a los sectores de menores ingresos, pruebas elocuentes de lo cual son los altos índices de desocupación y las caídas del salario real.

También, la merma de la producción ha solido sobrepasar los márgenes originalmente supuestos, y el primer semestre de 1983 en vez de recuperación muestra estancamiento o acentuación de la depresión. Estos resultados ponen de manifiesto el esfuerzo pertinaz por lograr un superávit en la balanza comercial de bienes y servicios. Del mismo modo, son graves los efectos que la depresión está teniendo en la capacidad productiva de los países. En algunos casos se desmantelan plantas en un proceso que amenaza ampliarse; en otros, se abandonan proyectos de ampliación debido al desaliento empresarial. Es difícil prever hoy con precisión las consecuencias de esta actitud, pero parece indudable que las políticas aplicadas han provocado una apreciable desinversión en muchos rubros productivos.

Pero quizá la consecuencia de más largo alcance de estas políticas radique en el agrava-

⁶Véase el artículo de Robert Devlin en este mismo número de la *Revista*.

miento de algunos problemas que ya eran serios antes del proceso de ajuste. La deuda externa neta de América Latina habrá aumentado en el período 1981-1983 en alrededor de 90 000 millones de dólares; la desocupación abierta y la subocupación, que en 1980 eran consideradas como un problema muy serio, habrán aumentado aún más. En efecto, sólo el incremento de la fuerza de trabajo debido al crecimiento de la población significa más de siete puntos porcentuales; téngase en cuenta que en este período la información disponible indica que en muchos casos el número absoluto de fuerza de trabajo ocupada no sólo no ha aumentado sino que probablemente se ha reducido. Asimismo, la caída de los niveles de inversión ha alejado la posibilidad de alcanzar a corto plazo el dinamismo económico que a comienzos de los años ochenta se consideraba imprescindible para dar empleo productivo a la fuerza de trabajo y solucionar los principales problemas sociales de la región.

Finalmente, el funcionamiento de las economías se está convirtiendo día a día en más

costoso e ineficiente. Los apremios financieros que enfrentan los sectores empresariales se agravan a medida que no se recupera, o que se deprime aún más la demanda, y la preocupación de éstos se traslada desde los problemas productivos a la lucha por los recursos públicos que garanticen su supervivencia; cualquier consideración de eficiencia o cálculo económico pierde importancia ante la necesidad de sobrevivir. A su vez el Estado, sometido a múltiples exigencias, se ha visto a menudo obligado a asignar recursos con criterios que responden más al poder económico y político de los solicitantes que a una visión a largo plazo del proceso de desarrollo, lo que ha ido cercenando su capacidad operacional. La depresión productiva y sus secuelas han hecho crecer las demandas de nuevos gastos y simultáneamente han erosionado la fuente de los ingresos públicos, tanto tributarios como no tributarios. En la práctica, más allá de las posturas ideológicas, todos solicitan la salvadora intervención estatal, justamente cuando la situación priva de recursos al Estado.

II

Hacia una nueva modalidad de desarrollo

El examen de la evolución económica y social de los países latinoamericanos desde los años setenta hasta la crisis actual permite extraer tres conclusiones principales:

a) la modalidad de desarrollo vigente ya estaba en crisis al finalizar el decenio pasado y la recesión de comienzos de los años ochenta sólo ha acentuado las dificultades externas e internas debido a que su costo se está distribuyendo de manera desigual, tanto entre los países centrales y periféricos como en el interior de estos últimos;

b) las llamadas "políticas de ajuste" han sido incapaces de enfrentar con éxito la crisis; en realidad más bien han intensificado las deficiencias estructurales y no han conseguido frenar el deterioro de la actual coyuntura; y

c) ya no resultaría suficiente volver atrás, dado que la crisis ha aumentado la magnitud de algunos problemas —como la deuda externa, la vulnerabilidad externa, los niveles de desempleo

y subempleo, la distribución del ingreso, el deterioro de la capacidad productiva—, los que no se solucionarían de modo automático si la situación externa en lo referente a demanda y precios volviera a ser la de fines de la década pasada. Tampoco es deseable volver atrás, pues la crisis ha puesto en evidencia los defectos de una modalidad de desarrollo que la evolución de los años setenta ocultó de manera transitoria y parcial.

Por lo tanto, es necesario reorientar la política económica y social hacia una nueva modalidad de desarrollo. Esa reorientación exige un gran esfuerzo en muchos aspectos, referidos tanto a la reflexión intelectual como a la acción práctica. En el campo de la reflexión, deben cumplirse dos tareas principales: definir a grandes rasgos las características de la sociedad que se desea construir y formular criterios para avanzar en la dirección deseada. La formulación de estos criterios debe tomar en cuenta, desde la partida, las

restricciones y posibilidades del momento actual para, de ese modo, dar a los mismos un sentido pragmático.

Naturalmente, aquella reorientación sólo será viable si logra concitar el apoyo mayoritario de la población, pues se trata de una tarea eminentemente política. Sin embargo, no debe subestimarse la utilidad de las tareas intelectuales. A fin de colaborar en ellas, en las páginas que siguen se proponen algunas ideas que podrían servir en la formulación de una política económica y social acorde con una nueva modalidad de desarrollo.

Esas ideas —no podría ser de otro modo— son de carácter general y se asientan en los principios mencionados en la introducción de este artículo. Su traducción en políticas concretas debe considerar las características propias de cada país y los problemas específicos que éstos enfrentan a corto plazo. Esta ha sido la manera habitual en que la CEPAL ha formulado sus sugerencias, pues si bien se ha esforzado por encontrar denominadores comunes a todos los países de América Latina, también ha insistido en la necesidad de tomar en consideración las diferencias existentes entre ellos, sean éstas de naturaleza estructural o coyuntural. La existencia de problemas comunes a toda América Latina justifica la propuesta de ideas generales para abordarlos; la heterogeneidad de situaciones entre los países y dentro de ellos, exige prudencia en las generalizaciones y especificidad en las políticas concretas.

Los períodos en que la mayoría de los países padece problemas económicos y sociales y restricciones a corto plazo muy semejantes, favorecen las propuestas de política de tipo general. Así, la generalización de problemas y restricciones durante la actual crisis facilita el esbozo de algunas ideas para reorientar los procesos de transformación económica y social.

En este sentido, es posible distinguir dos ámbitos:

a) Las políticas estructurales referidas a la asignación de recursos por un tiempo prolongado en aquellas áreas básicas del desarrollo donde

para obtener los resultados deseados, también se requieren largos períodos de maduración. Dichas políticas pueden ser consideradas eslabones intermedios entre los principios y las políticas a corto plazo. Ejemplos destacados son las políticas relativas a la transformación productiva, el sector externo, el empleo y la productividad, la acumulación de capital y la distribución del ingreso.

b) Las políticas a corto plazo destinadas a paliar los problemas coyunturales más graves, como los niveles de consumo y empleo de los estratos bajos y medios, el deterioro de la capacidad productiva, los desequilibrios del sector externo, la insolvencia financiera de gran cantidad de empresas, las finanzas públicas, la inflación y la definición del papel del sector público en la crisis.

Antes de presentar de manera sumaria algunas ideas en estos dos ámbitos conviene reiterar que el establecimiento de una nueva modalidad de desarrollo es una tarea de largo aliento que debe orientarse por los principios generales que rigen la conformación de sociedades económicamente desarrolladas, menos dependientes y vulnerables con relación al exterior, con una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso, y con una organización política democrática.

Sin embargo, aunque muchas estrategias de desarrollo aceptan estos principios, ellas suelen asignarles órdenes de prioridad muy distintos. Así, por ejemplo, en la última década se pusieron en práctica numerosas estrategias que consideraban al crecimiento económico como el objetivo central que —se suponía— permitiría alcanzar a largo plazo, y en forma más o menos automática, los demás objetivos.

Por el contrario, la modalidad de desarrollo que aquí se sugiere coloca en lugar preferente, desde un comienzo, al principio de equidad, considerándolo no sólo un fin en sí mismo sino un medio imprescindible para avanzar en la consecución de los demás objetivos. En realidad, dado su carácter multifacético, la equidad puede influir decisivamente en todas las orientaciones de política.

III

Las políticas estructurales

1. *Las relaciones económicas internacionales*

Durante los años setenta América Latina modificó sus formas de inserción internacional; en la mayoría de los casos, guiados los gobiernos por el dinamismo del comercio internacional y el abundante financiamiento externo, liberalizaron sus relaciones económicas internacionales. En mayor o menor grado, los esquemas de liberalización se fundamentaron en una postura teórica, sustentada por importantes círculos de los centros, que asigna un papel central en la organización del comercio internacional y de la producción a versiones más o menos estáticas del principio de las ventajas comparativas. En la segunda mitad de la década pasada se difundió también la creencia que la liberalización estaba brindando resultados muy positivos: el volumen de las exportaciones crecía a tasas elevadas y gracias al abundante financiamiento externo la región resistía la merma del crecimiento de los países centrales. Los países latinoamericanos más perjudicados por el primer aumento del precio de los combustibles parecían absorber el impacto del mismo; mientras que los que habían avanzado más en el proceso de industrialización conseguían modificar la composición de sus exportaciones, incorporando proporciones significativas de bienes semimanufacturados y manufacturados.

Todos estos cambios fueron interpretados como un éxito en el camino hacia una incorporación más dinámica en el comercio internacional y como un notable avance en la capacidad de defensa de la región frente a los ciclos de los centros. Lamentablemente, la crisis puso en evidencia que todo el gran esfuerzo realizado por esas vías —no obstante existir algunos progresos— no había alterado en lo sustancial la asimetría de las relaciones comerciales externas y, por el contrario, las nuevas relaciones financieras habían aumentado la vulnerabilidad externa⁷.

⁷El significado de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo de América Latina ha sido examinado de manera penetrante por Aníbal Pinto. Véase de este

En efecto, hoy se puede constatar que cerca de dos tercios de las exportaciones de la región siguen estando constituidos por materias primas y combustibles que se venden a los países desarrollados y que, no obstante el éxito de algunos países en sus intentos de alterar la composición de las exportaciones, la región como un todo sigue manteniendo un comercio esencialmente asimétrico. Asimismo, la coyuntura actual ha venido a poner nuevamente en evidencia los costos de esta situación, pues las aparentes ventajas de los períodos de auge se ven más que contrarrestadas por los profundos estragos de los períodos de declinación. No cabe duda que los postulados que los países en desarrollo han expuesto reiteradamente en las Estrategias Internacionales de Desarrollo, que estipulan la necesidad de alcanzar un nuevo orden internacional en que la distribución de la producción y del comercio se haga más simétrica, han salido revitalizados después de la experiencia de los años setenta y de la crisis presente.

La coyuntura actual está, por la fuerza de los hechos, restableciendo la importancia de la industrialización y el comercio regionales ya que la imposibilidad de disponer ahora del abastecimiento de importaciones que se tuvo en los últimos años de la década pasada está recreando un espacio potencial para la industria latinoamericana. Las restricciones comerciales de los centros están evidenciando la necesidad de reemplazar, en alguna medida, el comercio extrarregional por el intrarregional. Este último debe prestar especial atención al intercambio de manufacturas, pues es allí donde existen los mayores problemas de abastecimiento dada la imposibilidad de mantener los anteriores niveles de intercambio con los centros y dado el hecho que, en cuanto a

autor, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia, significados y consecuencias", *Revista de la CEPAL*, N° 9, Santiago de Chile, diciembre de 1979; y "La apertura al exterior de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 11, Santiago de Chile, agosto de 1980.

las materias primas, las oportunidades más claras ya han sido aprovechadas. Naturalmente, los países grandes y las empresas transnacionales estarán, en principio, más preparados para aprovechar estas oportunidades, pero ellos deberían compartir esas posibilidades con el resto de los países. Una manera de lograrlo consistiría en proporcionar estímulos selectivos para que los países pequeños pudiesen elaborar industrialmente sus recursos naturales y para que sus materias primas o recursos energéticos encontrasen colocación en los países grandes —de los cuales sólo son en muchos casos proveedores marginales— fundamentalmente mediante mecanismos de compensación. Se trata, pues, de dar un horizonte estable y a largo plazo a un camino que se está imponiendo por la fuerza de las circunstancias.

La asimetría de las relaciones en el campo financiero es aún más acentuada. Es bien conocida la crisis a que está sometida la organización monetaria y financiera internacional; sin embargo, la constante del sistema parece ser la concentración del poder de decisión en manos de unos pocos países y, muy especialmente, de los Estados Unidos. Los actuales efectos de la política monetaria impuesta por este país ilustran adecuadamente cómo la periferia se ve afectada por ella sin haber tenido, naturalmente, ninguna participación en su formulación.

Al endeudarse abundantemente con la banca privada internacional durante los años setenta, en condiciones y plazos bien diferentes de los convenidos en la posguerra, la región se hizo extremadamente vulnerable a las fluctuaciones del mercado financiero internacional. Así, si bien pudo defenderse de la caída del ritmo de crecimiento de los países centrales en la segunda parte del decenio de 1970 se volvió muy dependiente de la suerte de un sistema que estaba fuera de su control. En la medida que la recesión de los centros provocó la caída del valor de las exportaciones latinoamericanas se hizo evidente que el nivel de endeudamiento había sobrepasado los límites prudentes. Al mismo tiempo, la región perdió ante los bancos privados su calidad de deudor confiable, lo que produjo una abrupta caída del financiamiento neto externo que agravó la situación económica regional.

Quedó entonces en claro que la liberalización de los mercados financieros, lejos de haber dado lugar a una política eficiente como consecuencia del predominio del sector privado en el mercado bancario internacional, provocó el uso inadecuado de los recursos y colocó a las economías de la región ante una dramática encrucijada externa e interna. A diferencia de lo ocurrido en decenios anteriores en que los recursos de la banca pública internacional, que constituían el grueso del financiamiento externo, fueron facilitados en la mayoría de los casos para realizar grandes proyectos y en condiciones de plazos e interés económicamente recuperables, en los años setenta los recursos se diseminaron de manera inadecuada por la economía, no siempre financiaron la inversión y —en los últimos años— se otorgaron a costos que pocas actividades económicas no especulativas pudieron afrontar. En consecuencia, la crisis actual se difundió a todo género de actividades e hizo que la adopción de medidas clásicas para afrontar los problemas de balanza de pagos, como las devaluaciones, produjera efectos internos negativos de una magnitud desconocida en la posguerra.

En suma, la crisis ha puesto en evidencia un funcionamiento perverso del sistema monetario y financiero internacional. La urgencia de transformarlo es manifiesta. Junto a la necesidad de compartir pérdidas, alargar los plazos y reducir las tasas de interés, medidas imprescindibles para afrontar la deuda externa, deben replantearse las numerosas propuestas que la región impulsó en el pasado y que merecen retomarse hoy con las modificaciones que las circunstancias aconsejan. En este sentido, el restablecimiento del papel preponderante de los organismos públicos regionales e internacionales y la reforma de sus estatutos para dar la debida participación a la periferia constituyen algunos de los criterios centrales que deberían guiar la reestructuración del sistema financiero internacional. La aplicación de medidas urgentes en la actual coyuntura tales como la expansión de los fondos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de los Bancos Regionales y la ampliación de los Derechos Especiales de Giro vinculados al desarrollo de la periferia no debería ser sino el comienzo de una reforma que es hoy muy necesaria.

2. La transformación productiva

La transformación productiva de América Latina en la posguerra se ha caracterizado por la rápida expansión industrial y la modernización de parte de los sectores primarios y de los servicios. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en etapas anteriores en los países desarrollados, estos progresos no trajeron consigo en la región un grado significativo de integración de los sectores o dentro de ellos, en tanto que se acrecentó la heterogeneidad productiva dentro de las ramas y entre ellas⁸. Tampoco este desarrollo alteró significativamente el intercambio comercial externo, y salvo laudables y aislados intentos, el comercio exterior siguió caracterizado por la asimetría. Los esfuerzos por romper esta asimetría, especialmente en el campo de las manufacturas, han chocado con el creciente proteccionismo de los centros. De otro lado, parte apreciable de la explicación de estos fenómenos se encuentra en la desigual distribución del ingreso, que creó un mercado interno en el que la demanda de la mayoría de los rubros era más reducida y dispersa que la de esos mismos rubros en los países desarrollados, si se consideran los grupos de niveles de ingreso per cápita similares.

A partir de 1975 se pueden advertir cambios en la transformación productiva. La liberalización de las reglas del comercio exterior o del financiamiento externo, o de ambas a la vez, en momentos que existía un abundante financiamiento externo y un fuerte estímulo a sus exportaciones por parte de los países centrales, debilitó tanto el impulso industrializador como el dinamismo económico general y fortaleció las actividades comerciales y financieras, especialmente las vinculadas al comercio exterior. A comienzos de los años ochenta la necesidad de restringir las importaciones ya evidenció el aumento de la vulnerabilidad externa y en 1982 se produjo la depresión productiva más intensa de la posguerra.

Es, pues, obvia la gran influencia que en la estructura productiva y en su transformación han ejercido la distribución del ingreso y las formas de inserción externa.

La política de transformación productiva que debiera regir una nueva modalidad de desarrollo debería fundamentarse, en lo esencial, en los principios de mayor equidad y autonomía y menor vulnerabilidad externa. La equidad distributiva debería orientar el esfuerzo público y privado de acumulación y reestructuración de la capacidad instalada. El apoyo a la agricultura campesina, a la industria y a los servicios proveedores de las grandes mayorías daría una nueva estructura al empleo, lo que sumado a la adopción de medidas distributivas generaría una demanda nacional compatible con una estructura productiva más homogénea y menos vulnerable.

La demanda se concentraría en menos productos, que debieran ser técnicamente menos complejos y exigir, por lo tanto, menos insumos importados. Se facilitaría así una mayor concentración del esfuerzo industrial en grupos de productos de uso difundido y una mayor integración vertical en el abastecimiento. De este modo, la industria podría abastecer una proporción apreciable de la demanda interna y, al mismo tiempo, reducir la asimetría del intercambio industrial con el exterior. Naturalmente, el consumo público, sobre todo el de bienes y servicios destinados, en general, a los grupos de menores ingresos y, en especial, a los afectados por situaciones de pobreza extrema, debiera tener un papel central en la nueva estructura de la demanda.

Una nueva inserción internacional y regional contribuiría también a reorientar la transformación productiva. Las restricciones externas ya han afectado significativamente el nivel de las importaciones y todo indica que las mismas se mantendrán, en buena medida, en los próximos años. Se abre así una nueva oportunidad para los procesos de sustitución de importaciones. En la medida que estos procesos se combinen con una mayor integración regional y con mercados internos que respondan a una distribución más equitativa, la influencia y el alcance de los mismos serán más amplios que los de la posguerra. Asimismo, si la región logra alterar las reglas proteccionistas que hoy rigen el comercio internacional, le será posible dar un mayor grado de elaboración a los productos primarios que exporta.

La experiencia de países hoy desarrollados muestra que un esfuerzo de este tipo, si bien requiere persistencia en el tiempo, no es utópico. Más aún, en ciertos rubros industriales algunos

⁸CEPAL, *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, Serie Estudios e Informes N° 9, 1981.

países latinoamericanos han tenido éxito en la medida que sus mercados internos tuvieron bastante amplitud y que realizaron esfuerzos persistentes para ingresar en los mercados mundiales.

La transformación productiva propuesta requiere una infraestructura física e industrial y un apoyo financiero que sólo el Estado puede hacer posible. Si se lograra concentrar la acción pública en estas grandes tareas y dotarla de los recursos necesarios pueden alcanzarse éxitos importantes.

A este respecto, la demanda regional de bienes de capital, tales como los asociados al transporte o a la generación de energía, ofrece grandes perspectivas para una sustitución eficiente de importaciones a escala regional. La complejidad que caracteriza al desarrollo industrial exigirá acompañar las medidas tradicionales de impulso al sector con otras medidas relativas a la compra programada del sector público, la creación de sistemas de financiamiento a largo plazo, la no adquisición de tecnología extranjera en bloque, y el fomento de la participación de la ingeniería regional en el diseño de plantas y de programas de producción.

3. El crecimiento económico y la absorción productiva de la fuerza de trabajo

Entre los criterios económicos y sociales decisivos para orientar las políticas a largo plazo frente a la crisis debe considerarse, en especial, la exigencia de dar empleo productivo a la mayor proporción posible de la fuerza de trabajo. Uno de los problemas más pertinaces del desarrollo de América Latina ha sido la incapacidad de los sistemas económicos —variables según los países— para dar empleo productivo a todas las personas en edad de trabajar que quieran hacerlo. A consecuencia de ello, persisten el desempleo, el subempleo y el empleo redundante, este último sobre todo en el sector terciario. Las causas de este problema deben buscarse en el escaso dinamismo relativo del proceso económico, en la heterogeneidad estructural del sistema productivo, y en el elevado ritmo de crecimiento de la población. Este último, impulsado por el propio desarrollo económico y social que ha contribuido de manera notable a reducir las tasas de mortalidad, ha impuesto con-

diciones muy exigentes a la capacidad de absorción productiva. Esto se explica no sólo porque se trata de uno de los mayores ritmos de crecimiento demográfico del mundo sino también porque sus consecuencias en el aumento de la fuerza de trabajo se manifestarán aún muchos años después de que la fecundidad haya reducido su ritmo. Además, la rápida urbanización ha cambiado la distribución de la fuerza de trabajo, poniendo al descubierto en las zonas urbanas los problemas que eran menos evidentes en las áreas rurales.

La crisis actual ha agravado este problema al menos de dos maneras principales: ha impedido que continúe el ritmo anterior de absorción productiva —que aunque insuficiente fue alto—⁹ y ha estimulado el cambio tecnológico en los centros desarrollados hacia formas de uso más intensivo del capital. En muchos de los países centrales existe clara conciencia que una de las causas principales de la crisis por la que atraviesan es la reducción del ritmo de aumento de su productividad y que su incremento es condición necesaria para superar dicha situación. Cualesquiera sean los mecanismos económicos que utilicen para lograr ese objetivo, no caben dudas que tarde o temprano se traducirán en cambios tecnológicos que suponen gran densidad de capital, que quizá incluso den forma a una tercera revolución industrial.

América Latina no estará ajena a esos cambios desde el punto de vista del consumo, y no debiera estarlo en tanto productora y exportadora de bienes manufacturados; si desea aumentar gradualmente su importancia como exportadora de estos bienes, deberá realizar ingentes esfuerzos de acumulación y modernización de su capital físico y de capacitación de su capital humano para acompañar los cambios tecnológicos en ciertos, al menos en sectores cuyas capacidades son actualmente relativamente mayores.

¿Cómo compaginar estos esfuerzos enormes e inevitables por reactivar economías deprimidas por la crisis y participar en los nuevos modos de producción que están germinando en los países desarrollados con la exigencia de dar

⁹Norberto E. García, "Absorción creciente con subempleo persistente", *Revista de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, diciembre de 1982.

empleo productivo a una amplia y, por muchos años, creciente fuerza de trabajo?

La experiencia de los últimos años ha dejado en este aspecto algunas enseñanzas. En principio, debe descartarse de manera definitiva la idea de que el crecimiento de uno o de unos pocos sectores traerá aparejado automáticamente el desarrollo de los más rezagados; tales mecanismos automáticos no han funcionado en los países de América Latina donde persiste un alto grado de heterogeneidad sectorial, social y regional en la distribución de los niveles de productividad y de ingresos medios.

A la luz de estos hechos, se formularon algunas estrategias de desarrollo que procuraron impulsar los sectores "de punta" y, a la vez, establecer procedimientos para distribuir parte del excedente generado en ellos entre los grupos rurales y urbanos, que iban quedando cada vez más postergados, con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Estas estrategias tienen como aspecto positivo la preocupación por combinar el crecimiento económico con la equidad social, pero no prestan la debida atención al hecho de que el fundamento más firme para una distribución equitativa de los frutos del desarrollo es el intento sistemático de superar la heterogeneidad estructural elevando la productividad de toda la fuerza de trabajo. En este sentido, las estrategias orientadas a enfrentar las complejas exigencias del crecimiento económico, en una era de profundos cambios tecnológicos, y de la absorción productiva, en un período de rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, deben poder a la vez estimular muy selectivamente aquel crecimiento y establecer mecanismos a propósito para que una parte de los excedentes generados por las ramas más dinámicas contribuya a elevar los niveles de productividad y las condiciones de vida de los que van quedando rezagados. En ese sentido, privilegiar el desarrollo agrícola en función de las potencialidades del propio sector y de su población es importante y urgente en la mayoría de los países de América Latina.

4. La acumulación de capital y la distribución del ingreso

Otro aspecto fundamental de las políticas que deben aplicarse para salir de la crisis y reorientar el desarrollo es el relativo a la acumulación inter-

na de capital, pues es evidente que el ahorro externo no tendrá en el futuro inmediato el papel dinámico que tuvo en años pasados. En cuanto al volumen de capital que debiera acumularse, la respuesta es simple: todo el capital que sea social y políticamente posible. Si antes de la crisis actual las evaluaciones de la CEPAL ya consideraban que el esfuerzo que se estaba realizando en este sentido no era suficiente para dar empleo productivo a toda la fuerza de trabajo y mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, el agravamiento de la situación obliga a redoblarlo.

En realidad, las cuestiones cruciales de la acumulación de capital son de índole política: ¿sobre qué grupos sociales recaerá el peso de esta acumulación?, ¿a cuáles beneficiará?

Los años recientes también brindan al respecto enseñanzas muy útiles que obligan a dejar de lado las respuestas convencionales a estas interrogantes debido a que tienden a ser inequitativas, ineficientes y poco democráticas. Cuando la responsabilidad del ahorro interno y de la inversión productiva recayó en los grupos económicamente poderosos, no se alcanzaron los resultados esperados, pues ellos prefirieron frecuentemente el consumo suntuoso, imitativo de las formas de vida de los países desarrollados, la especulación y la inversión improductiva. No es entonces socialmente justo ni económicamente eficiente que se procure aumentar el ahorro interno mediante políticas convencionales orientadas a transferir ingreso desde el resto de la sociedad hacia los grupos pudientes con el fin de que ellos eventualmente lo inviertan en las áreas económicas y sociales prioritarias de acuerdo con las imposiciones de la crisis y las necesidades del desarrollo. Asimismo, en muchas sociedades latinoamericanas aquellas políticas ya no parecen ser fácilmente aplicables debido a la capacidad de defensa de los asalariados, a la ya considerable reducción de sus ingresos reales como consecuencia de la realización de políticas de estabilización y a la existencia de gobiernos democráticos que tienen una parte importante de su base política en esos grupos.

También es importante señalar que las políticas convencionales suelen ser impuestas como si fuesen la expresión de criterios técnicos objetivos y neutrales, y la distribución social de los costos que de ellas emana debiera ser aceptada como la manifestación inevitable de una ley natural. Es

indudable que existen importantes criterios técnicos que merecen ser tomados en consideración cualquiera sea la estructura sociopolítica donde dichas políticas se apliquen, pero la distribución social de los costos es sobre todo una cuestión de decisión política; si se la presenta como una cuestión puramente técnica se está encubriendo el contenido político de la decisión.

Por ello es necesario aumentar el grado de transparencia de todo el proceso de toma de decisiones en relación con aquellas cuestiones cruciales. La mayor transparencia de los aspectos técnicos y políticos permitiría que todos los grupos sociales definieran con claridad sus intereses y sus orientaciones, sentando las bases para un acuerdo social que expresaría un nivel superior de racionalidad y democracia políticas.

Si por las razones señaladas se rechazan las políticas convencionales de acumulación de capital, ¿qué camino seguir?

En cuanto al origen social de los recursos, debe subrayarse de partida que tanto las medidas relativas a la acumulación y distribución como las fiscales y monetarias debieran ser formuladas en el marco de una política de austeridad general, pues la crisis y el desarrollo exigen sacrificios inevitables. Pero la austeridad debiera ser equitativa, es decir, exigir más a los que tienen más, e ir reduciendo esa exigencia de manera paulatina a medida que se descienda en el nivel de ingreso familiar. A esta política de captación de ingresos debiera acompañar una redistribución dinámica de los mismos que permitiera elevar de manera prioritaria el ingreso de los estratos bajos cuando la evolución económica lo permitiera.

En cuanto a los mecanismos de apropiación y asignación no convencionales que debieran utilizarse, la experiencia de algunos países capitalistas centrales sugeriría dar énfasis al sistema impositivo; en los casos más exitosos se ha utilizado una combinación de elevados gravámenes a las ganancias y al consumo de los grupos de altos ingresos con fuertes estímulos a la inversión productiva selectivamente orientada. Sin embargo, aun en el caso de que el instrumento impositivo pudiera ser utilizado con eficacia en América Latina, debe señalarse que el camino elegido por aquellos países, si bien ha contribuido a impulsar la acumulación y el crecimiento económico en ellos, también ha provocado gran concentración de los medios productivos que, a largo plazo,

podría crear obstáculos importantes al proceso democrático.

Estas consideraciones ponen de relieve la importancia de que el proceso de acumulación de capital contribuya también a generar una distribución equitativa de la riqueza y a fortalecerla; si las políticas convencionales y keynesianas han tendido a concentrarla, las que debieran aplicarse tendrían que impulsar su diseminación. A ese efecto, debieran tomarse medidas en dos áreas que se refuerzan mutuamente.

Por un lado, el Estado debiera desempeñar un papel importante en los procesos de apropiación y asignación de recursos, pero para ello es imprescindible que se democratice; es decir, que las decisiones que se tomen con relación a los mismos sean el resultado de procedimientos institucionales donde toda la comunidad se sienta cabalmente representada. En realidad, el Estado no siempre ha querido o podido apropiarse los recursos necesarios para la acumulación y a menudo no los ha asignado de acuerdo con las necesidades del desarrollo. Este comportamiento se explica, sobre todo, porque en la apropiación y asignación de los recursos públicos se observa con frecuencia una pugna entre distintas élites que procuran orientar esos recursos en beneficio de sus propias necesidades e intereses en desmedro del conjunto de la sociedad. Los mecanismos democráticos debieran impedir que en aquellos procesos influyeran de manera decisiva dichas élites sectoriales, sean ellas privadas o públicas, civiles o militares.

Por otro lado, la asignación pública de recursos para la acumulación de capital no implica que debiera tenderse a una estatización del aparato productivo. Más bien, en la nueva modalidad de desarrollo debieran coexistir formas diversas de organización productiva, que combinen la propiedad y gestión estatal, privada y cooperativa. La democratización del Estado, la co-gestión en las empresas estatales y privadas y las formas cooperativas son las que encierran mayores esperanzas de una verdadera democratización de la propiedad y la gestión, por lo que debieran ser impulsadas prioritariamente¹⁰.

¹⁰Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

IV

Las políticas a corto plazo

Ya se ha señalado que la situación socioeconómica del conjunto de América Latina durante el primer semestre de 1983 no muestra, en términos generales, síntomas de mejoría con relación a 1982. Aún más, en muchos casos ha empeorado en algunos aspectos como la desocupación, la inflación o el descenso de la actividad productiva. Las condiciones de vida de la mayoría de la población se han deteriorado todavía más, lo que es grave, especialmente si se tiene en cuenta el bajo nivel que ya tenían a comienzos de los años ochenta. Las políticas de ajuste no han producido, como se explicó anteriormente, los resultados deseados. En estas circunstancias, existe la conciencia generalizada de que es urgente tomar medidas a corto plazo; así, aunque materializar una nueva modalidad de desarrollo requiera un lapso prolongado, deberían a corto plazo introducirse medidas que respondan a las nuevas prioridades, sobre todo para aliviar en primer lugar la situación de los estratos más desfavorecidos. Además, y simultáneamente con la aplicación de esas medidas prioritarias, deberían adoptarse otras en aquellas áreas donde parece imprescindible conseguir alguna mejoría o cambiar de orientación. Las más importantes se refieren a la defensa de la economía popular, al establecimiento de una situación de precios y financiamiento interno que permita restaurar un nivel aceptable de cálculo económico en el sector productivo, a la obtención de un monto de divisas que permita un nivel de importaciones que garantice metas mínimas de producción, consumo esencial y empleo, y a la preservación de la capacidad productiva en la infraestructura económica y social y en sectores que determinan el consumo popular, las exportaciones y las inversiones que sean poco exigentes en términos de recursos externos.

1. La defensa de la economía popular

La crisis ha agudizado los problemas de los grupos de menores ingresos. Son numerosos los mecanismos por los cuales se transfiere la crisis a los sectores populares: el alza de los precios, la caída

del salario real, el incremento del desempleo, y la reducción del gasto público que, además de sus efectos económicos, produce el consiguiente deterioro de los servicios de educación, salud, nutrición, vivienda, etc. Los grupos no asalariados de bajos ingresos se ven afectados, además, por las dificultades que existen para transferirles ingresos monetarios que compensen, al menos en parte, sus problemas y cuando por motivos presupuestarios se suprimen los subsidios o se eliminan los controles de precios en rubros básicos de su consumo, tales como el pan y los combustibles de uso popular. Aceptando la variedad de situaciones que presentan los distintos países parece imprescindible, sin embargo, diseñar programas de emergencia para ir en ayuda de los grupos más perjudicados por la crisis.

Así, es imperioso introducir cambios en la política de ingresos. Deberían reemplazarse —o complementarse según fuera el caso— las medidas de carácter macroeconómico destinadas a reducir el gasto público total por otras que aumentarían el gasto dirigido a ciertos grupos y reducirían el orientado hacia otros. A este respecto, las políticas de salarios y precios deberían manejarse con gran selectividad. La caída del salario real de los grupos de más bajos ingresos ha reducido drásticamente, en muchos casos, la demanda de bienes que tienen bajo contenido importado y suponen gran densidad de mano de obra; por el contrario, otros grupos con mayor capacidad de resistencia a la crisis —en parte por su posibilidad de recurrir a ingresos de carácter patrimonial— han mantenido una demanda que afecta seriamente la balanza de pagos y genera escaso empleo. En general, sería deseable conseguir alguna recuperación del salario real de los grupos de bajos ingresos pero la diversidad de situaciones nacionales no admite generalizaciones. El manejo selectivo de los precios es también necesario si se desea estimular una determinada canasta de bienes en sustitución de otra y si se desea defender a los grupos que tienen ingresos que no provienen de ocupaciones formales. Naturalmente, el incremento del empleo, en especial el de la mano de obra menos calificada,

cumplirá un papel importante en la mejoría del ingreso familiar. Asimismo, deberían defenderse en particular los derechos al empleo y al salario conquistados por la lucha sindical; la alta desocupación ha creado en muchos casos condiciones propicias para que el sector patronal reduzca el salario real y el empleo de una manera inaceptable.

El consumo de los grupos de menores ingresos suele estar además muy influido por el gasto público. Este último debe también manejarse con criterios extremadamente selectivos. Por un lado, deberían seleccionarse las inversiones tomando muy en cuenta los criterios ocupacionales; por el otro, con relación al consumo público, debería al menos mantenerse el destinado a los grupos más perjudicados por la crisis. Existen casos en que el abastecimiento de productos de consumo popular depende de importaciones o de subsidios estatales; en esos casos, para garantizar dicho abastecimiento se justifica la ejecución de programas que hagan posible el acceso a estos bienes de los más pobres y eviten las filtraciones de los subsidios hacia otros grupos sociales.

Los mismos criterios de política deberían aplicarse con relación al gasto público social. En situación de crisis resultará muy difícil aumentar la proporción de éste en el total, por lo que las políticas deben propender a reorientar su asignación para hacerla más equitativa.

Desde hace muchos años se ha criticado que las políticas sociales en América Latina han tendido a favorecer de manera especial a los estratos medios en desmedro de los estratos bajos. Si el cambio de esta orientación siguiendo criterios de equidad ya era necesario antes de la crisis mucho más lo es ahora cuando los recursos se estrechan y no es posible satisfacer las necesidades y demandas de los más pobres mediante nuevas expansiones del gasto público social.

2. *El financiamiento interno*

La actual crisis ha provocado desequilibrios financieros internos de extrema gravedad. Existen numerosas situaciones en que resultaría imposible aplicar políticas destinadas a incrementar la producción o afrontar los problemas de balanza de pagos si previamente no se resolvieran los desequilibrios financieros. Dos son las fuentes

principales de este problema: el endeudamiento externo y las políticas internas.

El endeudamiento externo se ha caracterizado por sus elevados montos y porque los créditos se han obtenido a tasas de interés real sumamente elevadas. Las formas de transferencia de esos créditos a los usuarios internos varían de país a país. En algunas ocasiones, se adoptó el dólar u otra moneda extranjera como unidad de cálculo mientras que, en otras, el riesgo cambiario lo absorbieron el Estado o los intermediarios financieros. La tasa de interés se trató también en forma diferente: a veces se transfirió directamente a los usuarios; otras veces, se fijó por los intermediarios financieros internos, resultando bastante más elevada que las externas; finalmente, muchas veces el Estado subsidió a los usuarios rebajando las tasas.

En estas circunstancias, cuando la crisis del sector externo ocasionó fuertes devaluaciones y agudos procesos inflacionarios se produjo toda clase de transferencias patrimoniales, operándose cambios profundos en la situación operacional y patrimonial de las personas y de las empresas. Algunas sufrieron cuantiosas pérdidas en tanto que otras tuvieron ganancias elevadas, y una liquidez cuyo uso es hoy muy difícil de controlar.

En lo referente a las políticas internas de financiamiento, la situación fue también muy diversa. En muchos países se introdujeron sistemas de contratación de créditos con cláusulas que vinculaban las deudas a monedas extranjeras y quedaban, por lo tanto, sujetas al riesgo cambiario. Los préstamos en moneda nacional se concedieron a la vez con muy diferentes modalidades que incluyeron tasas elevadas de interés real, créditos indizados con la inflación y tasas reales negativas. En la medida que la crisis aceleró la inflación o forzó devaluaciones, la combinación de estos elementos produjo también notables transferencias entre sectores.

El presupuesto público, como era de esperar, no quedó indemne ante estos trastornos. Absorbió, en ocasiones, el problema externo de los agentes productivos y financieros y acudió desordenadamente y bajo la presión de las circunstancias en ayuda de los sectores más afectados. La reducción del nivel de actividad trajo aparejada una caída de los ingresos tributarios y no tributarios, a la par que la crisis acentuaba la presión por el gasto y muchos de los programas

de ajuste tendían a reducirlo. Dadas esas condiciones, la política fiscal se manejó a veces atendiendo más al peso de las presiones económicas y políticas que a la orientación de un programa de objetivos claros.

La economía de los grupos de ingresos medios y altos también sufrió modificaciones importantes. Lamentablemente, en muchos países la inversión especulativa adquirió auge; existe hoy un monto apreciable de fondos en manos del sector privado que se mueve con gran flexibilidad entre actividades relacionadas con sectores especulativos, préstamos de urgencia a los sectores más afectados a elevadas tasas de interés real, presión sobre el mercado de divisas y otras inversiones de carácter especulativo.

En suma, se ha creado una situación financiera interna de muy difícil manejo. A menudo, los empresarios han reemplazado el cálculo económico por el acceso a los recursos a cualquier costo, especialmente a los públicos, para poder subsistir; muchos tienen la esperanza que un futuro arreglo financiero les permitirá transferir esos costos a otros sectores.

En algunos países constituye una necesidad prioritaria poner fin a esta situación, de manera que el Estado recupere el control del mercado financiero a fin de neutralizar la enorme masa de recursos que estimula las actividades especulativas. Para ello, el Estado debiera prohibir—cuando existen legalmente— las posibilidades de especular y crear una o más opciones preferenciales de ahorro a largo plazo que cuenten con su aval.

La reducción de la tasa de interés real es también de suma urgencia, pues en varios países subsisten tasas ajenas a toda posibilidad razonable de retorno. A este respecto, sin embargo, es necesario aplicar un criterio de selectividad del crédito. Su asignación no puede estar en manos de grupos financieros en situación comprometida y también es evidente que no todos los sectores o empresas pueden ser salvados; el establecimiento de una tasa de interés real a un nivel razonable sólo es compatible con una restricción forzada y selectiva de la demanda de créditos.

El presupuesto público requiere, asimismo, una reestructuración. En cuanto al ingreso, las medidas clásicas de captación resultan insuficientes; la política en este campo debiera orien-

tarse hacia la aplicación de medidas para captar ingresos de los grupos que siguen manteniendo un elevado nivel de consumo o cuentan con fondos líquidos destinados a la especulación.

El gasto público debe también orientarse según el principio de equidad social y vincularse con las prioridades que se aprueben en torno al sector productivo; no es posible satisfacer la demanda de la totalidad de los sectores, y todo intento en esa dirección provocará necesariamente un aumento de la inflación causado por los mayores déficit fiscales.

Sólo un manejo financiero y fiscal selectivo puede recuperar los niveles productivos, presupuestarios y de precios que hagan posible un cálculo económico no especulativo, condición imprescindible para el funcionamiento racional de las economías mixtas en que el sector privado tiene un importante papel económico.

Como ya se ha señalado, el problema de los salarios y del empleo constituye un desafío para las políticas de control de la inflación que se definen en la nueva modalidad de desarrollo. No cabe duda que en los países donde la desocupación ha alcanzado niveles muy altos este problema debería solucionarse antes que el de la caída del salario real; sin embargo, en todos los países se planteará este último problema en el momento de diseñar la política. Mantener el salario real en límites compatibles con la oferta interna y externa es una necesidad si se desea evitar una hiperinflación. No obstante, los grupos asalariados difícilmente aceptarán, en regímenes democráticos, un sacrificio parecido al que se les ha exigido en el pasado si no se cumplen al menos dos requisitos: que el sacrificio más grande lo estén haciendo los grupos de más altos ingresos, y que se apliquen fórmulas de acumulación de capital en que se sientan auténticamente partícipes, tanto en los sacrificios como en los frutos.

3. *El balance de pagos*

Los objetivos prioritarios a corto plazo en esta área son dos: reducir en la medida de lo posible la presión del endeudamiento externo y establecer un manejo de la balanza comercial de bienes y servicios que sea compatible con las políticas selectivas aplicadas en las áreas productiva y financiera.

A corto plazo, la presión del servicio del endeudamiento externo tiene dos manifestaciones. Una, de fondo, que radica en la imposibilidad de afrontar los compromisos a corto plazo y otra, formal, consistente en una situación de crisis constante que obliga a recurrir a negociaciones parciales, créditos puente y otras soluciones de emergencia.

El problema de la deuda externa es muy complejo, como lo son también sus soluciones; cuando se discuten estas últimas se plantean algunas cuestiones que conviene presentar de manera sumaria:

i) si los países latinoamericanos deben negociar separadamente, o en conjunto, o por separado pero utilizando criterios comunes;

ii) si la banca transnacional aceptará las pérdidas de capital, tal como lo están haciendo internamente las bancas nacionales.

iii) si la renegociación cubrirá los créditos a corto plazo, cuya renovación significa mantener latente la crisis;

iv) el monto del financiamiento neto externo que está dispuesta a aportar la banca pública y privada internacional;

v) los costos extraordinarios por concepto de intereses, multas y otros, que deban aceptarse en la renegociación;

vi) el modo en que deben transferirse al interior de las economías los resultados de las renegociaciones de la deuda externa;

vii) si debe darse el aval público a la deuda privada externa;

viii) si deben aplicarse fórmulas que podrían aliviar la situación a corto plazo, tales como períodos de gracia, vínculo de los pagos con los términos del intercambio, u otras medidas relacionadas con el valor de las exportaciones; y

ix) las medidas de política interna que deberían acompañar a la renegociación. Especial importancia tiene el intento de conseguir superávits comerciales que ayuden a pagar la deuda a costa de políticas recesivas.

No es posible responder a todos estos interrogantes, pero, vistos desde la óptica de una nueva modalidad de desarrollo, cabe hacer algunas consideraciones generales que podrían servir para orientar una política de renegociación.

Por un lado, en la medida que se democratizan los procesos políticos, la capacidad de negociación de los gobiernos debería fortalecerse,

pues será evidente para los acreedores la imposibilidad de aplicar políticas que sometan a nuevos sacrificios a la población; similar efecto produciría el progreso en la cooperación e integración regionales. Por otro, la posibilidad de que los países afronten la deuda sin que la banca extranjera acepte pérdidas de capital o el Estado extienda su aval a las deudas privadas sólo encontraría alguna justificación si la renegociación fuera lo suficientemente flexible para evitar que se acentuaran las políticas recesivas, si se dieran períodos de gracia razonables, si no se impusieran tasas de interés reales imposibles de pagar por medio de negocios no especulativos y si se aceptara condicionar el pago de la deuda al mejoramiento del comercio externo en lo referente a volúmenes y precios. En la medida en que no se negocie en estas condiciones se estarán planteando soluciones irrealistas y se estará colocando una pesada piedra en el cuello de los países latinoamericanos con las consiguientes consecuencias sociales y políticas.

En cualquier caso, parece ilusorio esperar en este campo resultados espectaculares a corto plazo; la situación de crisis se prolongará por bastante tiempo en la mayoría de los países, obligándolos a manejar el comercio exterior en condiciones de excepcionalidad.

En el campo del comercio internacional cabe señalar, de partida, que las exportaciones confrontan situaciones muy dispares. Existe una gran cantidad de productos, especialmente primarios, en los cuales los estímulos a la exportación no producen efectos significativos en el incremento de su volumen o de su valor exportado; el problema radica en estos casos en la depresión de la demanda de los países desarrollados y en las medidas proteccionistas que los mismos han tomado. Por ello, una devaluación real u otro estímulo financiero para este tipo de exportaciones comúnmente sólo se traducen en una transferencia interna de recursos y tienen escasa repercusión en la balanza comercial. Para otros productos, especialmente los de origen industrial, el apoyo estatal puede resultar de gran importancia, tanto en las negociaciones para enfrentar el proteccionismo de los centros como mediante la aplicación de medidas de estímulo financiero que les permitan mantener y aumentar su competitividad. De allí que este campo requiera medidas diferenciadas para las cuales el

instrumental homogéneo puede resultar ineficiente.

Las importaciones han sido hasta ahora uno de los instrumentos centrales de las políticas de ajuste; en efecto, su reducción con el fin de obtener superávit comerciales ha sido vista como un elemento indispensable para equilibrar las economías. Los medios utilizados para conseguirla son variados: algunos son selectivos, como la prohibición de ciertas importaciones consideradas prescindibles, los incrementos dispares de aranceles o el manejo diferenciado de los distintos rubros del presupuesto público; otros son generales, como las devaluaciones; en algunos casos también se han provocado, mediante políticas financieras y monetarias, fuertes depresiones que han afectado a la economía en su conjunto.

De acuerdo con la nueva modalidad de desarrollo que aquí se propone es inaceptable aplicar medidas homogéneas que provoquen profundas recesiones productivas con una injusta distribución de los costos para los grupos más desposeídos. Estos grupos, que poseen un escaso patrimonio para utilizarlo como mecanismo de resistencia, son duramente afectados por el desempleo o la caída del salario real. A su vez, el aparato productivo se resiente profundamente con este tipo de medidas. De allí que sea recomendable aplicar tanto políticas selectivas de importaciones como políticas de promoción de las exportaciones que se compadezcan con las medidas del mismo tipo en el campo interno, todas ellas capaces de garantizar niveles mínimos de producción y de consumo.

En la medida que se apliquen políticas de incremento del ahorro interno y de la actividad productiva, la política selectiva de importaciones será complementaria de éstas; en efecto, la limitación del consumo de los grupos de altos ingresos debería coincidir con una caída de las importaciones prescindibles y la dificultad para importar debería abrir paso a políticas de sustitución de importaciones y de mayor actividad productiva interna.

4. *La preservación de la capacidad productiva*

Es probable que haya unanimidad de pareceres en lo deseable que resultaría incrementar la producción y reducir el desempleo; sin embargo,

existen dudas acerca de la posibilidad de lograrlo y de sus consecuencias. Por ello debe subrayarse que la reactivación es posible y necesaria, aunque su significado concreto no debe prestarse a equívocos. Así, suele utilizársela en el sentido de restablecer el anterior nivel de funcionamiento de la economía en todos los sectores y ramas; en las circunstancias actuales esa resulta una pretensión irrealizable y los intentos así orientados provocaron un rápido incremento de los desequilibrios internos y externos.

Lo que sí puede resultar posible es reactivar el nivel productivo de determinadas ramas, aceptando que no podrán reactivarse otras, como las comerciales y financieras destinadas a sustentar el consumo importado de los grupos de altos ingresos.

El primer conjunto de ramas productivas que debe estimularse es el destinado a satisfacer la canasta de bienes y servicios que constituye el núcleo del consumo popular; muchas ramas del sector agropecuario son ejemplos concretos en este sentido. La necesidad de asegurar a corto plazo, tanto el abastecimiento de origen agropecuario como la absorción productiva de una proporción elevada de la fuerza de trabajo rural, hace deseable la recuperación preferente de ese sector.

Asimismo, la infraestructura física e industrial debe preservarse; el esfuerzo creador y de acumulación de muchas generaciones constituye un patrimonio de los pueblos que no puede ser sacrificado en función de metas macroeconómicas coyunturales.

Un tercer grupo de ramas cuya producción debe ser estimulada es aquel cuyas exportaciones pueden verse afectadas por su actual estructura de costos. Especial hincapié debería hacerse en aquellos productos manufacturados que en la década de los años setenta conquistaron para la región mercados que es preciso defender.

Finalmente, deberían estimularse las inversiones que se identifican con los objetivos de la nueva modalidad de desarrollo y que, además, cuentan con financiamiento externo de organismos públicos internacionales o utilizan pocos insumos importados o hacen uso muy intensivo de mano de obra. En todos los casos se trata de estimular sectores que se escogen por su aporte a la nueva modalidad de desarrollo. Así, el corto

plazo se concibe como el período de lanzamiento de un nuevo estilo y no como el de salvamento de

emergencia de la forma pretérita de conducción económica y social.

V

La imprescindible dirección política

Los criterios propuestos para orientar la política económica y social requieren una dirección firme y deliberada por parte del Estado. Sin embargo, la variada experiencia política de América Latina pone de manifiesto que no existen mecanismos ni instituciones privadas o públicas que por sí solos puedan asegurar un desempeño eficiente y una orientación indicada para el proceso económico. A menudo ha existido un movimiento pendular en las ideas que ha llevado a presentar al Estado o al mercado, a las instituciones democráticas o a las autoritarias, sea como un "*deus ex machina*" que todo lo solucionan por su sola presencia, o como los responsables de todos los problemas políticos y económicos.

Ese movimiento pendular guarda estrecha relación con el proceso histórico. La crisis de los años treinta produjo un pesimismo generalizado acerca de los mecanismos de mercado y condujo hacia ordenamientos político-institucionales donde el Estado y la planificación debían desempeñar el papel decisivo; la crisis de estos últimos reverdeció las supuestas virtudes de los primeros que, a su vez, se han visto profundamente desprestigiados por los desequilibrios actuales. De la misma manera, la confianza que se depositó hace algunas décadas en la relación mutuamente fructífera entre desarrollo económico y democracia, fue deteriorada por las dificultades de los regímenes reformistas y populistas, dando paso al redescubrimiento de las supuestas bondades de la disciplina social y del autoritarismo, que ahora se ven amagadas otra vez por el impulso creciente de los ideales democráticos.

En estas circunstancias, la crisis económica actual ha puesto de relieve nuevamente la antigua interrogante acerca de cuál es el ordenamiento político-institucional más favorable para impulsar el desarrollo y enfrentar los conflictos agravados de la hora presente. Si se da una mirada retrospectiva a la historia de América Latina

en búsqueda de una respuesta, la impresión inicial que se recibe coincide con lo expresado antes en el sentido de que ni la mayor intervención del Estado, ni el retorno a los principios democráticos, ni mucho menos el predominio de un orden autoritario o de las leyes del mercado, pueden, por sí solos, garantizar un desempeño y orientación adecuados del proceso económico. El problema de la congruencia de las instituciones y procesos económicos y políticos no admite soluciones simplistas y unilaterales sino que, más bien, requiere que cada una de esas instituciones sea evaluada con objetividad en sus logros y en sus fracasos, en sus posibilidades y en sus limitaciones.

Como es sabido, la revaluación durante los años recientes del papel del mercado en varios países de la región se basó en el convencimiento que su libre funcionamiento orientaría mejor las principales decisiones económicas, pues, además de sus supuestas virtudes para lograr una asignación eficiente de los recursos y una distribución equitativa del ingreso, este mecanismo evitaría las arbitrariedades del poder gracias a su objetividad impersonal basada en el respeto de las leyes económicas.

La crisis económica de los países que confiaron en los mecanismos del mercado ha puesto de manifiesto otra vez el verdadero carácter del mercado, que no es otro que el de un mecanismo subordinado a la estructura económica existente. Dado ese carácter, no puede conducir el proceso de desarrollo, pues éste tiene objetivos económicos, sociales y políticos que de manera deliberada deben procurar la transformación de aquella estructura. El generalizado abandono actual de los mecanismos del mercado en favor de una creciente intervención estatal a fin de enfrentar la crisis es una corroboración más de que el mercado puede tener virtudes económicas y políticas, pero entre ellas no se cuenta la de poder dirigir el

desarrollo ni enfrentar por sí solo las crisis de manera eficaz.

Debido a las limitaciones del mercado, es imprescindible que el Estado tenga un papel decisivo en la conducción del proceso económico, sobre todo en períodos de crisis. Pero no debe caerse en la ilusión tecnocrática de que esa sola intervención garantiza un grado razonable de eficiencia y legitimidad; la intervención estatal en la economía puede ser también ineficiente y poco equitativa. El problema radica en que el Estado con frecuencia ha estado subordinado al influjo de los grupos de poder económicos y políticos, y en lugar de ser el conductor de ellos ha sido conducido por ellos.

El desempeño concreto del Estado y del mercado en la reorientación del desarrollo depende en gran medida de las estructuras en las cuales se sustentan. Así, el mercado podría cumplir algún papel en la orientación eficiente de la producción y del consumo si se asentara en una estructura económica donde la riqueza y el ingreso estuvieran distribuidos de manera igualitaria. Del mismo modo, el aparato del Estado, para ser la expresión cabal de los intereses y demandas de la mayoría de la población, debe no sólo basarse en un sistema político democrático sino democratizarse también a sí mismo.

En este sentido, para alcanzar un mayor grado de eficiencia y legitimidad, muchos Estados latinoamericanos deberán mejorar su desempeño en cuanto a coordinación y concertación. La coordinación se refiere sobre todo a la necesidad de que el aparato estatal en su conjunto —central y regional, administrativo y descentralizado— tenga una actuación coordinada. No caben dudas de que en algunos países de la región se han agravado los efectos de la crisis debido a la acción incoherente del aparato estatal que, por cierto, no expresa sólo la existencia de problemas técnicos y políticos, sino —sobre todo— de intereses burocráticos sectoriales en las principales instituciones y empresas del sector público. La concertación tiene que ver en especial con la capacidad del aparato estatal para representar los intereses de los grupos sociales, orientar su acción y aunar voluntades en torno a propósitos comunes. Si la coordinación del aparato estatal es condición necesaria y principal de su eficiencia, la concertación es el núcleo de la legitimidad estatal en sociedades plurales de eco-

nomía mixta como lo son la mayoría de las latinoamericanas. Como es sabido, la coordinación y la concertación constituyen la esencia de la planificación, que en las actuales circunstancias de América Latina tiene una nueva oportunidad para demostrar su utilidad.

No existe concertación posible sin mecanismos institucionales que permitan y garanticen la participación de los grupos sociales en todas las decisiones estatales importantes. En efecto, para controlar las tendencias autoritarias y tecnocráticas que suelen germinar en quienes controlan el aparato estatal es necesario consolidar las instituciones democráticas; sólo estas instituciones pueden impedir que la intervención estatal sea mera expresión de la arbitrariedad de los grupos poderosos, civiles o militares, estatales o privados. Pero, como ya se ha afirmado, el retorno a la democracia no garantiza que se alcance un grado satisfactorio de eficiencia en la acción estatal; podría suceder lo contrario si todos los grupos sociales creyeran que ese retorno es la ocasión propicia para satisfacer sus demandas postergadas. He aquí una cuestión crucial, pues la "ingobernabilidad" de las democracias ha sido siempre la principal justificación que han enarbolado los regímenes autoritarios.

Por razones tanto valorativas como prácticas, la democracia es el marco adecuado para el desarrollo, pero ella debe lograr un desempeño ordenado, que por la índole misma de este sistema político no puede basarse sólo, ni preferentemente, en la coerción sino sobre todo en el consentimiento espontáneo de los gobernados. Sin embargo, el apoyo que los gobernados brinden a las instituciones democráticas, y a las decisiones que de ellas emanen, depende al menos de dos condiciones esenciales. Primero, que la participación en las decisiones sea amplia y que éstas se refieran a los grandes problemas nacionales y, segundo, que las instituciones democráticas tengan prolongada vigencia en el tiempo para que puedan consolidarse como pilares de la tradición política. Las instituciones democráticas fuertes pueden ayudar mucho a que los ciudadanos sobrelleven los efectos de los conflictos y desequilibrios que toda crisis trae aparejados.

Las políticas para enfrentar la crisis y reorientar el desarrollo requieren decisiones dramáticas que, como se ha afirmado, alterarán de manera profunda la economía y la sociedad de los

países latinoamericanos. A su vez, esas decisiones presuponen un Estado capaz de realizarlas, y esa capacidad no sólo implica elevar al máximo la eficiencia de su gestión, sino también, y sobre todo, lograr consenso social que le sirva de sustento político; sin ese sustento el Estado será simplemente el instrumento de los intereses sectoriales y no podrá realizar la tarea que exige el desafío de la hora presente.

Asimismo, en sociedades como las latino-

americanas, donde los ideales democráticos se han enraizado profundamente, el consenso social no se logrará por imposición sino por acatamiento espontáneo y responsable de los gobernados. Este, a su vez, sólo surgirá de la plena participación en la toma de decisiones, y del íntimo convencimiento que los sacrificios que deben imponerse son inevitables y se distribuyen entre todos de manera equitativa¹¹.

¹¹ En su examen de la actual situación española, en que se combinan las exigencias de enfrentar la crisis y fortalecer la democracia, Fuentes Quintana ha formulado sugerencias que parecen en buena medida ser válidas también para la mayoría de los países latinoamericanos.

"Es evidente que una política de ajuste a la crisis parece reclamar el cumplimiento de tres exigentes condiciones: claridad en el reconocimiento de la situación (*decir al país la verdad*, no ocultar la crisis como mal irremediable del que no conviene hablar), *transparencia y equidad en el reparto de sus elevados costos* (la crisis no puede trasladarse sobre los demás en un imposible y suicida sálvese quien pueda) y crear o ganar un sentido de finalidad común de todos los grupos sociales y políticos para *lograr por la vía de la negociación y el pacto respuestas constructivas* a sus principales problemas. Dicho en otros términos, superar la crisis económica y construir una demo-

cracia es una política que requiere un gran sentido de Estado y no de partido en la contemplación y en las soluciones propuestas a los distintos problemas por parte de los grupos sociales y políticos. Si ese sentido de finalidad común no se crea, si los partidos políticos alientan la lucha cerrada de clases en plena crisis, si empresarios y trabajadores no logran definir las condiciones mínimas para hacer posible el desarrollo de las empresas del país, si quienes disfrutaban de posiciones económicas privilegiadas no transigen con soluciones que reclaman su sacrificio, la crisis se agravará, dificultando irremediablemente esa suma de crisis más democracia, en la que los españoles nos jugamos nuestro futuro". Enrique Fuentes Quintana, "La prioridad política de la economía en la transición española", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 3, Madrid, enero-junio de 1983, p. 127.

La deuda externa y los problemas financieros de América Latina*

*Carlos Massad***

La deuda externa es quizá la manifestación más saliente de la crisis por la que atraviesan los países de América Latina y uno de los problemas cuya solución es condición necesaria para que los mismos puedan salir de su actual atolladero.

El artículo comienza presentando algunos datos generales sobre la evolución del monto de la deuda en la última década, hasta situarse en su crítico nivel actual cuando alcanza a cerca de un 30% del producto interno. Examina posteriormente las causas de ese aumento, ordenándolas en torno a los incrementos de demanda y de oferta de créditos externos; entre ellas destacan los cambios en los precios relativos internos, la política cambiaria, los excesivos gastos públicos y privados, el alza de los precios del petróleo y su impacto sobre la liquidez internacional, etc. En seguida presta atención a algunas consecuencias del aumento de la deuda —como las restricciones a la política interna, la transferencia de recursos al exterior y la vulnerabilidad externa— y a las condiciones en que la misma podría resultar sostenible. Esas condiciones son, esencialmente, el crecimiento sostenido de la economía mundial, la baja de las tasas de interés reales, la continuidad de la corriente de crédito externo y la expansión de las exportaciones, las que no se cumplen en la actualidad. Por ello sugiere algunas medidas de emergencia entre las que sobresalen la renegociación equitativa de la deuda entre deudores y acreedores, el aumento de los recursos del FMI y de su influencia sobre los países acreedores, y el incremento de la liquidez internacional; estas medidas, junto a otras a mediano plazo, constituyen una necesidad imperiosa en el momento actual.

*Una versión preliminar de este artículo fue utilizada por el autor en la Conferencia que pronunció en la Academia Nacional de Economía del Uruguay, en mayo de 1983.

**El autor es Coordinador del Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL y Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

I

Introducción

La deuda externa es un tema de moda y por eso mismo peligroso; probablemente los lectores saben de él tanto o más que el autor. Sobre los temas de moda todos leemos, conversamos y tenemos buena información, y sobre todo afirmamos a veces ideas muy claras y firmes. Trataré de hacer un resumen de esas ideas claras y firmes para brindar la perspectiva que mi propia experiencia y trabajo me han permitido elaborar.

Me referiré primero a las magnitudes envueltas en los problemas financieros de América Latina; luego al aumento de la deuda externa latinoamericana y las razones por las cuales esa deuda se ha incrementado; para tratar en seguida las consecuencias del aumento de la deuda y analizar si es sostenible o no su nivel actual. Finalmente, plantearé las soluciones de emergencia y de mediano plazo, tanto a nivel nacional como internacional, y las perspectivas para el futuro cercano.

II

Las magnitudes envueltas

Consideremos en primer lugar las magnitudes envueltas en el problema financiero latinoamericano. Es sabido que hay un desequilibrio fuerte y creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos de la región, es decir, esencialmente, en nuestras transacciones de compra y venta al exterior más pagos de intereses y turismo. Para 18 países no exportadores de petróleo tal desequilibrio, que era de unos dos mil millones de dólares en 1970, se mantuvo en rangos de diez dígitos hasta 1978 cuando alcanzó a unos 8 mil millones de dólares; al año siguiente subió a 14 mil millones y en 1981 alcanzó su máximo con 27 mil millones de dólares. Es decir, en un período de once años el déficit externo de la cuenta corriente de los 18 países no exportadores de petróleo se multiplicó por 13, desde 2 mil llegó a 27 mil millones de dólares.

Los ingresos en la cuenta de capitales ayudaron a financiar esos déficit: por una parte, existía un déficit en la cuenta corriente pues se

compraba más de lo que se vendía; por otra, esto se financiaba con ingresos netos en la cuenta de capitales. Dichos ingresos fueron persistentemente mayores que el déficit en la cuenta corriente, de manera que se podía pagar el déficit corriente y aun acumular reservas. Por ejemplo, mientras en 1970 en la cuenta de capitales se registraba un superávit de 2 800 millones, en la cuenta corriente el déficit alcanzaba a 2 100 millones, o sea restaban 700 millones que permitían mejorar las reservas de este grupo de países. Y la situación se sostuvo de esta manera hasta 1979, cuando el déficit en la cuenta corriente alcanzó 14 000 millones, mientras que el superávit en la cuenta de capitales era de 17 800 millones de dólares. En 1980 y 1981, pero sobre todo en 1982, la situación se invierte completamente, y durante esos tres años el déficit corriente acumulado excede en casi 15 000 de dólares al ingreso neto de capitales, lo que significa pérdida de reservas por parte de nuestros países; del déficit de la cuenta corriente sólo una parte pudo financiarse con ingresos de capitales y el resto hubo que hacerlo utilizando nuestras propias reservas. En 1982, por ejemplo, el saldo en la cuenta corriente fue negativo, de 25 000 millones de dólares, mientras que el saldo en la cuenta de capitales fue positivo, pero de sólo 16 700 millones de dólares, es decir, hubo en ese solo año un uso neto de reservas de casi 9 000 millones de dólares.

Estos ingresos de capitales provienen básicamente de dos fuentes: por una parte, inversión directa extranjera, que no genera deudas; y, por otro, los préstamos del exterior a mediano y a largo plazo, que se cuentan como tales en la balanza de pagos.

Mientras la deuda creció, la inversión extranjera se fue haciendo cada vez menos importante. Muchas razones lo explican: por un lado, aparecieron muy buenas oportunidades de inversión en otros países, por ejemplo en Asia (Co-

rea, Taiwan, Singapur, y ahora Tailandia, entre otros); por otra, se debe recordar que entre mediados de los años sesenta, y tal vez mediados de los setenta en América Latina, en la mayor parte de los países hubo una ola de nacionalizaciones, durante la cual fueron expropiadas inversiones extranjeras. En ciertos casos se llegaba a las nacionalizaciones por excesos de los inversionistas, en otros los motivos eran diferentes; más, el que hubiese una nacionalización, cualquiera que fuese la causa, y casi cualquiera que fuese la compensación, llevaba a desalentar la inversión nueva. Por lo tanto, los ingresos de capitales fueron adquiriendo cada vez más el carácter de deuda.

Para ofrecer una idea del nivel de la deuda, conviene compararla con la producción total de los países. La deuda total de América Latina es en este momento algo superior a los 300 000 millones de dólares. En 1970, la deuda externa a corto, mediano y largo plazo, pública y privada, representaba poco menos del 12% del producto interno bruto de Latinoamérica; hacia fines de 1982 representaba alrededor de un 30% del producto interno.

Por su parte, a medida que crecía la deuda también necesariamente se incrementaba el servicio de la misma, en particular el pago de intereses, los que crecieron por una doble razón; porque aumentó el nivel de la deuda y, además, porque las tasas de interés durante ese período crecieron fuertemente. Como proporción de las exportaciones de bienes y servicios los intereses representaban alrededor de 7% en 1970, pero a fines de 1982 alcanzaron a casi un 40%; es decir, durante 1982 debía destinarse casi el 40% de los recursos obtenidos por nuestras exportaciones sólo para pagar los intereses de la deuda.

Las cifras indican, pues, que el crecimiento de la deuda fue rápido, y alto su costo. Cabe entonces preguntarse por qué aumentó la deuda, qué ocurrió durante estos 12 ó 13 años para que ella creciese con tanta rapidez.

III

El porqué del aumento de la deuda

Clasificaremos las razones del aumento de la deuda en las dos categorías tradicionales del análisis económico: la demanda y la oferta. Veamos ante todo qué razones motivaron el crecimiento de la deuda por el lado de la demanda y luego qué razones por el de la oferta.

1. *Las razones de demanda*

Entre las razones por el lado de la demanda, pueden establecerse varias y de distinto tipo: las primeras a mencionar son las políticas o hechos internos que incrementan las tasas reales internas de interés; cuando éstas aumentan la gente tiene más incentivos para endeudarse en el exterior, de manera tal que cualquier elemento que influya sobre un aumento de las tasas internas de interés reales, incide a su vez en un mayor incentivo para solicitar préstamos al exterior.

a) *La lucha antiinflacionaria y las transformaciones económicas*

El primer elemento que debe citarse aquí es la lucha antiinflacionaria. Prácticamente todos los países de la región, durante este período, lucharon activamente contra la inflación. Como es natural, esta lucha significa, entre otras cosas, una política monetaria relativamente restrictiva, y, ésta a su vez, provoca un aumento en las tasas de interés.

Al mismo tiempo, durante este lapso, la mayor parte de los países de la región se embarcó en políticas de profundas transformaciones económicas, ya sea revisando sus aranceles o sus sistemas financieros, los incentivos generales, los sistemas tributarios, la seguridad social y otros.

Todas estas políticas de transformación, además de sus efectos a largo plazo, tienen ciertos efectos a corto plazo que también pueden implicar un costo. Por ejemplo, la política de transformación normalmente provoca una alteración en los precios relativos, que son los indicadores que usa la economía para asignar los recursos.

En aquellos bienes cuyo precio relativo sube, la situación a menudo se resuelve por la vía del comercio exterior; si hay una mayor demanda de ciertos productos que haga elevar su precio relativo, es probable que esa elevación se atenúe a través del comercio exterior, porque se importa lo suficiente de este producto para satisfacer la demanda o por lo menos para amortiguar el exceso de demanda generado. Pero en el caso de una caída de los precios relativos, que constituiría un signo para que salieran recursos de esa actividad y se trasladasen a otras cuyo precio es más favorable, el efecto no opera con la misma rapidez pues la reacción normal de las empresas no es reducir de inmediato sus actividades sino más bien solicitar préstamos al sistema bancario para, de este modo, superar lo que se considera una mala situación transitoria, cuando en realidad se trata de una transformación a más largo plazo de los precios relativos en el país.

A medida que las empresas se acercan al sistema bancario, y si tienen garantías para ello, el sistema responderá otorgándoles crédito; de este modo, la demanda de crédito se ve acrecentada. Por su parte, aquellas empresas cuyos precios relativos aumentan también quieren expandirse, y ejercen entonces presión sobre el sistema bancario, de manera que el cambio brusco en los precios relativos en una economía conlleva normalmente una aceleración en la demanda de crédito, es decir, una mayor presión sobre el sistema bancario. Esta presión, a su vez, en el marco de una política monetaria determinada, tiene como resultado un alza de las tasas de interés. Y observamos precisamente que es en aquellos países donde hubo mayor esfuerzo de transformación que se registran al mismo tiempo las tasas de interés reales más elevadas. Ahora bien, cuando se tienen tasas de interés reales internas más altas, naturalmente surge un incentivo muy fuerte para pedir préstamos al exterior donde las tasas son más favorables.

De modo que la política de transformación económica tiende, a corto plazo, a acentuar la demanda de crédito y a generar tasas de interés internas más elevadas.

b) *El vínculo entre las empresas financieras y las no financieras*

Dentro de este mismo campo, cabe considerar el hecho de que, en ciertos casos, se constituye un vínculo entre el banco y la empresa que utiliza el crédito; la empresa obtiene crédito con preferencia a otras, y por lo tanto puede trabajar con un capital relativamente menor con relación a la deuda. En otros términos, la empresa arriesga muy poco; mientras más reducido sea el capital con relación a la deuda, menor será lo que arriesga la empresa, y si es poco lo que arriesga, más alto serán los intereses que está dispuesta a pagar, en tanto tenga financiamiento para proseguir con sus negocios aun en momentos difíciles. De manera tal que el hecho de que exista vinculación entre la Banca y el sector productivo genera un incentivo para que la empresa esté dispuesta a aceptar tasas de interés más elevadas de lo que de otra manera haría. Y como es natural esto genera otra vez tasas internas de interés más altas e incentivos para pedir préstamos en el exterior.

c) *La política cambiaria*

Otro elemento importante en este cuadro lo constituye la política cambiaria. Si en un país con inflación, el tipo de cambio se fija nominalmente y permanece estable mientras la inflación continúa, lo que ocurrirá es que las tasas nominales internas, altas ya por la inflación, se convierten en elevadas tasas reales en dólares. Por ejemplo, si se tiene un precio fijo del dólar, con una inflación de 20% y una tasa de interés de 25%, esto significa que la tasa de interés real, medida en moneda nacional, es de sólo 5%, pero en dólares en cambio es de 25%, porque el precio del dólar está fijo. De esta manera, si se pueden obtener préstamos en el exterior al 12% en dólares, se estaría pagando sólo la mitad de lo que se pagaría internamente. Así, en una economía con inflación, el hecho que el tipo de cambio se mantenga estable durante un tiempo prolongado, produce también un incentivo para pedir prestado al exterior, porque la tasa en dólares es más reducida que la tasa interna real.

Todos estos elementos contribuyen a incrementar la tasa interna real de interés, y por tanto a generar un incentivo para solicitar préstamos al exterior.

d) *El gasto excesivo del sector público*

Un segundo grupo de elementos que explican la demanda de deuda externa se vincula a la eliminación de restricciones al gasto. Aquí el caso ortodoxo, o clásico si se quiere, es aquél donde el gobierno gasta más que sus ingresos. Este es un caso bien conocido: hay un déficit fiscal que financia el Banco Central; el excedente de emisión genera un exceso de oferta sobre la demanda de dinero; dicho exceso de oferta de dinero se manifiesta en el resto de los mercados a través de un exceso de demanda de bienes y valores. El exceso de demanda de bienes corresponde a un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos mientras que el exceso de demanda de valores corresponde a una salida de capitales del país, lo que a su vez se refleja en un déficit en la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Se produce de esta manera un déficit global que las autoridades se ven en la necesidad de financiar. Un exceso del gasto público, entonces, financiado con emisión del Banco Central, significa pérdida de divisas y el Estado tiene que salir al exterior, normalmente por intermedio del Banco Central, a obtener los recursos necesarios para financiar dicho déficit. Aquí se da el fenómeno llamado en los Estados Unidos *crowding out*, es decir, estrechar, empujar hacia un lado al otro sector; cuando el Estado sale a pedir prestado empuja a un rincón al sector privado, y éste no puede obtener los créditos que necesita; es el caso tradicional u ortodoxo.

e) *El gasto excesivo del sector privado*

Pero también parece pertinente analizar por un momento casos no tradicionales, y que bien podríamos llamar heterodoxos, donde el *crowding out*, el arrinconamiento, se produce a la inversa: es el sector privado quién arrincona al sector público. Veamos un ejemplo: supóngase que, por cualquier razón, el sector privado decide incrementar sus gastos; y encuentra en el exterior la posibilidad de financiar dicho gasto incrementado. El aumento del gasto privado se reflejará en un déficit en la cuenta corriente ya que el sector privado pretenderá comprar más bienes de los disponibles en el mercado, y por lo tanto deberá importar esos bienes adicionales. Se produce un déficit en la cuenta corriente, y el mismo se financia automáticamente porque el

propio sector privado solicita en el exterior el financiamiento necesario para su excedente de gasto. Ahora bien, podría ocurrir que no todo este financiamiento se destinara a comprar bienes importados sino también bienes nacionales, por lo que una parte del financiamiento obtenido cubriría la cuenta corriente, y la otra aumentaría las reservas del país.

Así, por la vía de un exceso de gasto privado, se da un fenómeno de desequilibrio en la cuenta corriente, y de endeudamiento externo, idéntico al que ocurre en el caso del sector público. El exceso de gasto del sector privado, cuando hay posibilidades de financiarlo en el exterior, puede ser tan peligroso como el exceso de gasto del sector público financiado con recursos del Banco Central.

El aumento de la deuda externa para financiar gasto privado se verá reflejado en las estadísticas, y probablemente habría que esperar que en aquellos países donde el incremento de la deuda se debió sobre todo a un exceso de gasto privado, la deuda externa o su incremento, sea fundamentalmente privada. En cambio en aquellos países donde el incremento del gasto se debió básicamente a un exceso de gasto público, es el Banco Central o el propio gobierno los que tendrán que salir a buscar el financiamiento; por tanto, la deuda externa, o su incremento, serán principalmente de carácter público. Si se examinan las estadísticas de aquellos países donde se ve una 'buena conducta' fiscal, en el sentido tradicional de mantener un presupuesto relativamente equilibrado, y donde hay un exceso de gasto privado, se encuentra un incremento en la deuda externa principalmente del sector privado; mientras que en aquellos casos en que predomina el déficit fiscal, se comprueba que el aumento de endeudamiento es esencialmente público.

En la medida en que existe un desajuste en la cuenta corriente debido a un aumento de gasto privado, financiado con entradas de capitales, si una parte de estos dólares no va a financiar importaciones sino a financiar gastos nacionales, los precios de los bienes llamados 'no transables', tenderán a subir, lo que significa que el tipo de cambio en realidad queda rezagado. Así, observaríamos que hay un incremento de la deuda y que, al quedar rezagado, el tipo de cambio acentúa el desequilibrio en la cuenta corriente. Tenemos entonces un fenómeno de excesivo gasto

privado, financiado con endeudamiento, que acrecienta las reservas, pero que como deja rezagado el tipo de cambio, incrementa nuevamente el desequilibrio en la cuenta corriente.

2. Las razones de oferta

Dejemos hasta este punto las razones de demanda que explican el endeudamiento y examinemos, por un momento, por el lado de la oferta, el porqué pudo darse este elevado endeudamiento.

Los elementos de oferta están básicamente vinculados a los dos 'impactos' del precio del petróleo. Los dos grandes aumentos del precio del petróleo, en 1973-1974 y en 1978-1979, generaron enormes superávits en las cuentas de los países petroleros. Estos superávits actuaron tanto sobre la oferta como sobre la demanda de fondos; por una parte, generaron oferta de fondos ya que los países exportadores de petróleo, sobre todo los del Medio Oriente, tienen una gran preferencia por la liquidez en sus tenencias de recursos extranjeros; han preferido tener sus recursos líquidos, en depósitos bancarios antes que en inversiones, sobre todo a comienzos de este proceso. Pero al mismo tiempo que ellos depositaban estos recursos en el sistema bancario, los países que compraban petróleo, necesitaban financiar sus cuentas desequilibradas por el déficit.

Hubo simultáneamente aumentos de la oferta y de la demanda de fondos en el campo internacional. Los países petroleros depositaron estos recursos en la banca privada que actúa en el plano internacional, la que se expandió a una velocidad notable. Por un momento pareció que no sería capaz de lograr el llamado 'reciclaje', es decir, la reasignación de los fondos desde los países petroleros a los países importadores de petróleo, y sin embargo creció desde 1970 a 1981 a un promedio anual de 20%. Casi todos los indicadores disponibles, sean éstos el total de los activos de la banca privada internacional, sus activos externos o sus activos en moneda extranjera, muestran crecimientos a una tasa media del 20% anual.

El superávit de los países petroleros acumulado entre los años 1974 y 1981, alcanzó a 433 000 millones de dólares, mientras que la magnitud total de los activos externos netos de los bancos que entregan información al Banco de

Pagos Internacionales de Basilea es del orden de 1 billón de dólares.

Con estos recursos, los euromercados se expandieron rápidamente, alcanzando cifras promedio de alrededor de un 20% anual; los bancos en Europa 18%, el mercado de euromonedas 19%, el total de los bancos informantes al Banco de Pagos Internacionales de Basilea 21.5%, etc.; todas estas tasas, de una magnitud semejante,

indican un crecimiento sin precedentes del financiamiento externo.

Nuestros países se encontraron así, por una parte, con una mayor demanda de recursos, y por otra, con mayores recursos a su disposición. En efecto, muchos bancos extranjeros ofrecían sus préstamos, cuando la tradición indicaba lo contrario; empero la costumbre se invirtió en los años siguientes.

IV

Las consecuencias del incremento de la deuda

Examinaré ahora las consecuencias del incremento de la deuda cuyas cifras principales ya hemos señalado. Probablemente para analizarlas convenga pensar en el caso de una empresa que enfrenta a su banquero. Supongamos que es una empresa solvente, frente a un banquero con el cual mantuvo una relación de muchos años y se encuentra ahora con una cifra de deuda relativamente elevada. Es posible que entonces le diga su banquero que antes de emprender nuevas inversiones o expansiones en la empresa, le informe en detalle sobre la situación de la misma, porque como registra una deuda muy importante compromete una proporción elevada de los recursos del banco, de manera que éste comienza a interesarse muy detalladamente en su evolución y sus riesgos.

Desde el punto de vista de un país esto significa que hay ciertas restricciones a las políticas internas que ocurren por el solo hecho de tener una deuda elevada, que tiene que ser renovada todo el tiempo. Y de paso recordemos que la deuda tiene ahora plazos mucho más cortos de los que tenía hace diez años, porque es principalmente de fuente privada y no de fuente oficial. Hace diez años la mayor parte de la deuda latinoamericana, tal vez el 80% de la misma, provenía de instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano, la AID, todas instituciones oficiales que prestan a largo plazo y a tasas de interés fijas. En la actualidad, en cambio, la relación se ha invertido: el 80% de la deuda es con instituciones privadas, que, por su misma naturaleza, prestan a plazos más breves y a tasas de

interés flotantes cuyas consecuencias desarrollaremos a continuación.

1. *Las restricciones a la política interna*

En primer lugar, el nivel de la deuda impone ciertas restricciones a la política interna. Evidentemente, no se puede aplicar cualquier política; tienen que ser políticas que posibiliten la renovación regular, por lo menos del nivel de crédito con que se cuenta; esto impone restricciones a las políticas monetaria, cambiaria y de tasas de interés; no es que sean restricciones directamente impuestas por los bancos acreedores, sino restricciones que resultan de hecho, porque los bancos están mirando determinados indicadores para saber si la conducta económica de un país le permitirá pagar o no sus compromisos; si estos indicadores muestran una situación negativa, el banco se pondrá muy reticente para renovar los compromisos, y comenzará a exigir el pago o a aumentar las garantías, tal como lo haría si se tratase de una empresa; en cambio, si esos indicadores muestran valores favorables, probablemente el banco se mostrará fácilmente propenso a extender nuevos créditos, a renovar los existentes, etc. Conviene reiterar que no se trata de que el banco formule una exigencia directa a las autoridades, sino que los bancos toman en cuenta la evolución de ciertos indicadores. Por ejemplo, si las reservas internacionales se están reduciendo, ello es un mal síntoma para el banco; por lo tanto un país difícilmente podrá aplicar políticas que impliquen una reducción de sus reservas si tiene una deuda muy elevada. Los bancos consideran

también la situación de la cuenta corriente de la balanza de pagos: si ésta se desequilibra mucho en el sentido de evidenciar un déficit, se hará más difícil renovar u obtener nuevos créditos. En suma, los países tendrán que buscar aquellas políticas que no generen desequilibrios demasiado grandes en su cuenta corriente. Estos son sólo ejemplos porque la gama de posibilidades es muy amplia. En todo caso, el punto central que quiero destacar es que una deuda elevada impone por naturaleza restricciones a las políticas internas y sólo pueden aplicarse aquéllas que hagan que los indicadores de solvencia, que los bancos están examinando, apunten en sentidos favorables que permitan obtener renovaciones o créditos nuevos.

2. *La transferencia real de recursos al exterior*

Una segunda consecuencia de una deuda elevada, es que hace muy probable la eventualidad de una transferencia real de recursos al exterior. Pedir prestado significa lograr más recursos de los que se tiene; un país que pide prestado lo hace para gastar más de lo que posee. De este modo un préstamo del exterior significa una transferencia real de recursos desde el exterior hacia el país deudor. Pero al mismo tiempo, cuando la deuda se paga al exterior se revierte la transferencia real de recursos. Transferir recursos reales significa tener menos zapatos, menos ropa, menos alimentos; no es algo vago sino muy concreto y efectivo; transferir recursos reales al exterior, significa enviar al exterior bienes que no se producen en el país, de la misma manera que se reciben del exterior cuando se obtiene un préstamo. Pero los países en desarrollo son tradicionalmente países receptores de capitales que, por la naturaleza de su desarrollo, están en condiciones de ofrecer mejores condiciones o alternativas de inversión que otros, y entonces estarán durante un período muy prolongado recibiendo capitales netos desde el exterior, es decir recursos reales que se suman a los propios, para mantener los niveles de consumo y de inversión.

Cuando la deuda se hace muy elevada se corre el riesgo inminente de que la misma deba reducirse, y eso significa que habrá que restringirse internamente para poder entregar al exterior los recursos reales con los cuales se paga la deuda.

Por otra parte, mientras más elevada sea la deuda, tanto más altos también serán los intereses, y éstos son parte de los pagos corrientes de un país, de modo que mientras mayor sea la deuda, mayor será la probabilidad de un déficit en la cuenta corriente debido a los intereses y mayor, por consiguiente, la probabilidad de que no sea posible obtener tantos préstamos como antes, y de que surja la necesidad de transferir recursos al exterior. Para ofrecer un ejemplo, supongamos que la deuda externa de un país sea igual a su producto nacional; conjeturemos que el producto nacional está creciendo al 5% anual y que los intereses reales de la deuda también son del 5% anual; esto significaría que deben pagarse al exterior recursos reales equivalentes a todo el crecimiento de la economía, para siempre, ya que se trata de intereses y no de pago del capital.

3. *Nueva fuente de vulnerabilidad externa*

Además, y como consecuencia del crecimiento rápido de la deuda, ésta se contrajo a plazos menores, porque los bancos comerciales prestan a menor plazo que la AID o el BID, y además más costosa, porque ellos deben cubrir sus costos y además obtener utilidades. Al hacerse a menor plazo y más costosa, aumenta la eventual transferencia de recursos al exterior cuando hay que pagar intereses o la deuda misma. Pero lo que es más complejo, los intereses de la deuda privada ya no son fijos como los del BID o los de la AID, sino flotantes, es decir, se modifican normalmente cada tres o seis meses, de acuerdo con el mercado. Esto significa que el efecto de la tasa de interés recae no sólo sobre los nuevos préstamos. Cuando la tasa es fija, del 9% por ejemplo, y después sube al 10%, no aumenta la tasa de los préstamos anteriores, la que sigue fija en 9%; la de 10% sólo se aplica a los nuevos préstamos contratados. Pero cuando la misma es flotante, si sube del 9% al 10% esta última tasa se aplica a toda la deuda y no solamente a la nueva deuda contraída. Como ahora prácticamente el 80% de la deuda externa latinoamericana está sometida a tasas de interés flotantes, esto significa que un cambio de un 9% a un 10% en la misma implica 2 400 millones de dólares de mayor gasto para el conjunto de América Latina.

Pero además el hecho de que toda la deuda esté sometida a la flotación de intereses, consti-

tuye una nueva vía de transmisión internacional de desequilibrios. Las vías tradicionales de desequilibrios internacionales son muy conocidas. Por ejemplo, cuando Estados Unidos atraviesa una recesión, caen los precios de las exportaciones de productos primarios aunque los de las importaciones sigan subiendo; el deterioro de los términos del intercambio hace que recibamos menos por nuestro comercio exterior; así, el desequilibrio se transmite a nuestra economía, a través de los términos de intercambio.

Durante una recesión a menudo disminuyen las importaciones de los países desarrollados, lo que significa que nuestras exportaciones disminuyen. A través del volumen de las exportaciones los efectos de la recesión internacional se transfieren también a nuestras economías.

Cuando los países desarrollados están aplicando una política monetaria restrictiva, sube la tasa de interés; una más elevada tasa de interés tiende a disminuir las inversiones también en nuestros países y, por el menor gasto que genera una alta tasa de interés internacional, se transfiere también a nuestras economías una parte de la recesión. Cuando hay una recesión en Estados Unidos mejora el tipo de cambio del dólar respecto de otras monedas. Como nuestras monedas normalmente están ligadas al dólar, constituye una suerte de reevaluación, y a través de ella se transmiten también los desequilibrios internacionales hacia nuestras economías.

Pero ahora, con las tasas de interés flotantes que afectan el total de la deuda, hay una vía no tradicional, una nueva vía de transmisión internacional de los desequilibrios, que es el movimiento de las tasas de interés. Cuando sube la tasa de interés en los Estados Unidos, porque ese país aplica una política monetaria restrictiva,

ocurren dos cosas simultáneamente: se desacelera la economía de ese país de modo que se producen todos los demás efectos tradicionales mencionados, y al mismo tiempo se eleva la tasa de interés, que aumenta el pago de intereses en la cuenta corriente como efecto directo del incremento de la tasa. La tasa de interés no sólo ocasiona, entonces, un efecto indirecto a través del gasto de la economía sino que además provoca un efecto directo a través del desequilibrio en la cuenta corriente que genera un pago mayor de intereses.

4. Otra nueva fuente de vulnerabilidad

Dada la importancia de la deuda externa y su nivel, hay otro mecanismo no tradicional de transmisión de desequilibrios internacionales: los deterioros en las carteras de los bancos en el exterior. Supongamos, por ejemplo, que ocurre una recesión en los Estados Unidos; esto determina un deterioro de la cartera de la banca de ese país, lo que hace que ésta se ponga mucho más reticente para prestar, y reduzca entonces el nivel de los préstamos. Pero un país con un elevado nivel de deuda debe pagar altos intereses que necesita financiar, y renovar sus créditos para, al menos, mantener el nivel de la deuda; y es precisamente entonces cuando los bancos se ponen reticentes, al tiempo que suben las tasas de interés, por la recesión externa. Simultáneamente, se deterioran los términos de intercambio, se hacen presentes todas las demás vías tradicionales de transmisión de desequilibrio, y actúan además aquellas vías no tradicionales de transmisión de desequilibrio que operan por el deterioro de la cartera de los bancos que los obliga a retraerse, provocando a su vez retracción en el sistema financiero internacional.

V

¿Es sostenible el nivel actual de la deuda?

Después de revisar todos estos aspectos negativos parecería oportuno explorar si el nivel actual de la deuda de América Latina es sostenible o no. Luego sugeriré qué puede hacerse para enfrentarla. Por ahora, tal vez convenga detenerse aquí para establecer bajo qué condiciones el nivel de la deuda externa latinoamericana es sostenible.

1. La tasa de crecimiento de la economía mundial

La primera condición para que ese nivel fuera soportable es que se restablezca la economía mundial, es decir, que tenga un crecimiento sostenido. En realidad, el National Security Council

de los Estados Unidos estima que si las economías de los países de la OCDE crecieran a un 4.2% anual, el problema de la deuda externa sería perfectamente llevadero para los países deudores, considerados en su conjunto. Naturalmente hay casos en que la dificultad sería mayor pero, vista la totalidad de los países, el 4.2% de crecimiento sostenido de la OCDE permitiría solventar el nivel de la deuda; porque ello significaría mejores precios de las exportaciones, mayores exportaciones por parte de estos países, menores tasas de interés, etc.

2. *El nivel de las tasas de interés reales externas*

La segunda condición es que las tasas de interés se reduzcan efectivamente, y alcancen su nivel tradicional. Si uno examina las últimas décadas en Estados Unidos y Europa, las tasas reales fueron de 1 al 2%, con la única excepción de Japón cuyas tasas reales fueron más altas por la gran productividad de su economía. Pero las economías no pueden resistir largos períodos con tasas reales muy superiores al 1 ó 2%, porque si fuese así, en un plazo relativamente breve, de tres o cuatro generaciones, los depositantes en los bancos serían los poseedores de toda la riqueza nacional; porque el interés se va acumulando, de modo que al cabo de menos de un siglo, un millón de dólares se transformaría en mil millones de dólares si la tasa de interés fuese de 7% por año. Las tasas reales de interés, que en el pasado han sido reducidas, en la actualidad son del orden del 7%, magnitud absolutamente desusada. De modo que si el crecimiento de la economía mundial fuese de 4 a 5%, y las tasas reales de interés externas no excedieran del 1 ó 2%, la deuda sería perfectamente sostenible.

3. *La continuidad en el flujo de crédito externo*

Una tercera condición es que el flujo de crédito bancario sea relativamente continuo y no interrumpido. Aquí se plantea también un problema, pues, actuando detrás de los bancos grandes o junto con ellos, han ingresado al campo del financiamiento internacional numerosos bancos relativamente pequeños, medidos en estándares internacionales, porque había gran liquidez en el sistema y hallaron así una válvula de salida para sus recursos. Los bancos chicos no tienen capacidad para evaluar a los clientes en otros países;

carecen de un equipo de personas que pueda mantener una visión actualizada de las economías de los demás países y de los clientes individuales extranjeros, de modo que confían en los juicios y en los criterios de los grandes bancos. Pero los bancos chicos también son débiles, un pequeño error en su cartera les puede significar dificultades muy serias, de tal manera que entran unidos detrás de los grandes bancos, y se retiran también unidos al primer síntoma de dificultad. Los grandes bancos, que poseen sus propios equipos para evaluar la situación, no manifiestan estas reacciones tan erráticas, o en todo caso tendrían menos razones para ello, mientras que los bancos menores entran y se retiran en masa. Esta actitud genera dificultades en el flujo de recursos de crédito bancario y, en particular, provoca dificultades serias en las renegociaciones actuales de la deuda. El sistema bancario expresa un fuerte instinto gregario, actúa en conjunto en un sentido o en otro. Actuó en una dirección entre 1975 y 1981, y en la opuesta en 1982.

4. *La expansión de las exportaciones*

Otra condición requerida es una expansión continuada de las exportaciones de los países deudores. Si la economía de los países del resto del mundo está creciendo, ello a su vez permitiría expandir las exportaciones; pero para poder hacerlo es preciso tener capacidad productiva. Es decir, se requiere haber empleado inteligentemente los recursos del ahorro interno y de la deuda. Ahora bien, no puede afirmarse que en todos los casos, estos recursos hayan sido inteligentemente utilizados. En realidad, cuando se investiga con detenimiento, se encuentra que en varios casos el ahorro externo se convirtió en un sustituto del ahorro interno en vez de ser un complemento, es decir, el ahorro externo llevó a una reducción del ahorro interno. La inversión no creció todo lo que debió haber crecido con estos recursos; de manera que no siempre los países están en condiciones de aumentar las exportaciones, a pesar de que el mundo crezca a una tasa suficiente como para absorberlas.

Deben considerarse además las acentuadas tendencias proteccionistas que se advierten en casi todos los países del mundo. Si bien los gobiernos intentan oponerse a las presiones proteccionistas, la conjunción de desempleo y desequilibrios externos en las economías de la OECD

conduce a que esas presiones tengan éxito. Durante los últimos años, el comercio mundial prácticamente se ha paralizado y, en realidad, por lo menos durante un año el comercio mundial ha disminuido, tanto en volumen como en precios, por primera vez en un período muy prolongado.

Infortunadamente, las tendencias proteccionistas en los países no se revierten con facilidad. Una vez establecidas, se genera una serie de intereses alrededor de las medidas proteccionistas: de los trabajadores y de los empresarios de las empresas protegidas, de las empresas vinculadas a ellas, de las áreas geográficas donde las mismas se localizan, etc. Estos intereses tornan muy difícil desmontar las medidas proteccionistas adoptadas.

5. *El cumplimiento de las condiciones*

Como consecuencia de la recesión mundial, estas cuatro condiciones necesarias para que la deuda externa sea sostenible en forma normal no se dan. Lamentablemente, la economía mundial no crece, o lo hace con mucha lentitud. El aumento del producto nacional bruto de los países industriales en su conjunto, que fue en 1980 de 1.3% y en 1981 de 1.2%, registra en 1982 una caída de 0.3%; en 1983 se espera algún crecimiento, pero por ahora sólo son esperanzas; de tal manera que la economía mundial no está creciendo al 4 ó 5% que sería necesario para hacer llevadero el nivel actual de la deuda.

Por otra parte, se ha producido un cambio importante en la distribución entre superávit y déficit en el mundo. Con el fracaso del cartel del petróleo, los países petroleros han dejado de ser países superavitarios; habían acumulado, como se recordará, casi 500 000 millones de dólares de superávit, los que estaban manteniendo, en buena proporción, en el sistema bancario. Ahora estos países tienen déficit; las cifras muestran que en 1982, por ejemplo, los países exportadores de petróleo tuvieron un déficit de 2 000 millones de dólares en sus cuentas externas; para el año 1983 se aguarda un déficit de 27 000 millones de dólares; de modo que estos países ya no harán contribuciones adicionales a la liquidez mundial. Los países industriales en 1982 registran un déficit de 1 400 millones de dólares, mientras que los

países en desarrollo no petroleros muestran un déficit de 87 000 millones de dólares. En el año 1983, los países industriales esperan un superávit, de modo que se modificará la situación de cuenta corriente; y estos países tienen menos propensión que los petroleros a mantener sus recursos en forma líquida en los bancos. Es poco probable que estos últimos puedan contar con recursos líquidos adicionales, y por lo tanto también es poco probable que el sistema financiero internacional vuelva a crecer a las tasas a las que estuvo creciendo. En realidad, durante los últimos meses de 1982, el sistema financiero internacional muestra una pequeña caída en sus cifras, en vez del crecimiento mencionado.

Como consecuencia de la recesión mundial (ya se mencionaron la paralización del crecimiento del comercio y el proteccionismo) el comercio mundial, en volumen, cayó durante 1982 en un 2.5%, y en valor unitario, en un 4%. Adviértase que hasta el año 1981 creció sostenidamente. Por su parte, las tasas de interés reales pasaron de 1 a 2% a alrededor de 7%.

En suma, se hace cada vez más difícil exportar; se elevan las tasas reales de interés en el exterior; se deterioran las carteras bancarias internas y externas de manera que se contrae la oferta de crédito externo. Una cifra podrá ilustrar la importancia de varios de estos factores para los países latinoamericanos: si los términos del intercambio hubiesen mantenido los niveles que tuvieron en 1965-1969, y las tasas de interés no hubiesen variado del nivel promedio en 1978, el déficit de la cuenta corriente de los 18 principales países latinoamericanos no exportadores de petróleo se habría reducido desde los 25 000 millones de dólares que alcanzó a fines de 1982 a sólo 1 000 millones de dólares. Por supuesto que si los términos de intercambio y las tasas de interés hubiesen sido distintos también muchas otras cosas habrían sido diferentes. Pero este cálculo por lo menos da un orden de magnitud para apreciar la importancia de las cifras consideradas.

Este conjunto de factores hace que el nivel actual de la deuda en su forma, plazos e intereses, no sea sostenible y exija la atención preferente de los ministros de hacienda y los presidentes de bancos centrales.

VI

¿Cómo enfrentar el problema?

Un problema de la envergadura, alcance y complejidad del actual no admite soluciones simples ni rápidas. Por el contrario, requiere actuar en varios planos, y adoptar medidas cuyos efectos se producirán en distintos momentos a través del tiempo. Cualquier resolución ordenada del problema de la deuda requiere, en primer lugar, adoptar ciertas medidas de emergencia que den tiempo para que actúen las de carácter más definitivo.

1. *Las acciones de emergencia*a) *La renegociación de la deuda*

Muchos países iniciaron acciones destinadas a reprogramar, refinanciar o renegociar, como quiera que se le llame, los vencimientos de la deuda externa de los próximos doce o veinticuatro meses. Mediante esta acción, y de acuerdo con los acreedores, se espera reducir en los próximos uno o dos años, la carga de amortizaciones en la balanza de pagos. Se la redistribuye en el futuro, con algún período de gracia, porque se aguarda que sean más favorables las condiciones de la economía nacional y mundial en los años próximos.

Las primeras experiencias de renegociación muestran un notable incremento en los costos de la deuda renegociada. Esto se basa en el argumento de que aumentó el riesgo para el acreedor. Pero en realidad puede afirmarse que tal riesgo quizás haya disminuido, ya que las renegociaciones estuvieron acompañadas de fuertes aumentos en las garantías otorgadas por los países deudores, por exigencia de las instituciones acreedoras. Por lo demás, la opción real que tiene el acreedor no es la de obtener pago puntual o renegociar, sino más bien renegociar o no cobrar. Esto ocurre no por mala voluntad de los deudores, sino por imposibilidad material de pagar en la forma originalmente convenida. El costo inicial del crédito ya incluía una cierta 'prima de riesgo', de acuerdo con las condiciones normales del mercado crediticio. Por tanto, cuando el riesgo se materializa, debería recurrirse a dicha prima ya pagada, y no a recargar el costo del

crédito con diferenciales ('spreads') aumentados, pagos adicionales fijos, etc.

La renegociación llevará a los bancos acreedores a interesarse mucho en las políticas internas del país, porque les interesa saber que tales políticas aseguran que la deuda, eventualmente, pueda abonarse en sus términos normales y con puntualidad. Aquí es donde aparecen las restricciones reales de las políticas internas cuando la deuda es elevada, como antes se ha mencionado. Vale la pena agregar que, en las relaciones entre deudor y acreedor, cuando aquél no puede pagar normalmente se llega a un arreglo que alivia el peso de la deuda para el deudor, compartiendo el problema con el acreedor. En las circunstancias actuales no existen mecanismos para lograr ese propósito; si bien tales mecanismos existieron en el pasado, antes de la segunda guerra mundial, cuando la mayor parte de la deuda externa tenía la forma de bonos colocados en los mercados de Londres y Nueva York. Ante dificultades del deudor, el precio de los bonos caía y aquéllos podían recomprar su deuda a una fracción de su valor; así, el peso de la deuda se distribuía entre acreedores y deudores. Las carteras bancarias no se transan fácilmente en el mercado, por lo que este mecanismo de redistribución del peso de la deuda ha desaparecido.

En suma, la renegociación es la primera acción de emergencia, pero con un llamado de atención: conviene a los acreedores tanto como a los deudores no exagerar en materia del costo de la deuda.

b) *El aumento de los recursos del Fondo Monetario y la simetría de su acción sobre acreedores y deudores*

Una segunda acción de emergencia es la expansión del Fondo Monetario Internacional, el que acaba de incrementar sus recursos normales en un 47.5%, lo que significa agregar más o menos 15 000 millones de dólares a sus recursos prestables, aunque esta suma es insignificante comparada con la magnitud del problema. De modo que si el Fondo no actúa por otras vías, se

verá bien pronto otra vez sin recursos. Ahora bien, el Fondo Monetario es una institución absolutamente esencial en este proceso, y ha jugado, en mi opinión, un papel clave para completar o ayudar a completar las renegociaciones que se han tramitado hasta ahora. El Director Gerente del Fondo se ha empeñado personalmente en lograr que los bancos accedan a reunir los recursos adicionales necesarios para completar lo que cada país requiere para el financiamiento de sus necesidades.

Esta es una situación que pone al Fondo ante la necesidad de tomar en cuenta el hecho de que hay restricciones a las políticas que un país puede emprender para que su programa sea creíble. Aquí hay un cierto sesgo en la situación; dadas las circunstancias actuales, a mi juicio, el Fondo no está en condiciones de aplicar la misma presión sobre los países acreedores que sobre los deudores, por lo que hay un sesgo recesivo en la política del Fondo. Si éste pudiera ejercer la misma presión sobre los países acreedores, les diría que tienen que aplicar políticas expansivas para hacer crecer la economía mundial, y permitir el incremento del comercio de los países en desarrollo, y particularmente de América Latina. Si esto pudiera hacerse, el peso de ajustar la economía latinoamericana a la nueva situación sería mucho más aliviado. El Fondo Monetario, siempre desde mi punto de vista personal, necesita buscar pronto recursos adicionales, y hallar algún sistema que le permita también ejercer presión sobre los países acreedores de la misma manera que la ejerce sobre los deudores. Estimo que todavía mucho resta por hacer en ese sentido.

c) *El crecimiento de la liquidez mundial*

Cuando se revisan las cifras se observa que las reservas internacionales mundiales están disminuyendo. En el caso de América Latina sus reservas brutas menguaron en 12 000 millones de dólares, en un período de poco más de un año, y esto sin contar variaciones en el precio del oro. El mundo en su conjunto ha perdido una suma aún mayor, y sigue perdiendo, de modo que se justificaría desde todo punto de vista una importante asignación adicional de derechos especiales de giro. Estos derechos fueron creados precisamente para suplementar la liquidez internacional, cuando las restantes fuentes de liquidez no fuesen capaces de satisfacer las necesidades. Hoy

claramente no lo son, y por lo tanto hay una seria justificación, a mi juicio, para emitir derechos especiales de giro. Todavía más, el argumento que se daba para no seguir emitiéndolos era que el sistema bancario estaba creciendo tan rápidamente que podía resolver todas las necesidades de financiamiento; pero eso ya no es así. El crecimiento del sistema bancario se paralizó, de tal manera que no parece haber ningún argumento convincente que impida una asignación adicional de derechos especiales de giro.

Esto resolvería muchos problemas. En primer lugar, elevaría el nivel de la liquidez mundial apoyando la continuada expansión del comercio; en segundo lugar, tendería a redistribuir el peso del pago de la deuda ya que, en la medida en que un país recibe como 'obsequio' una cierta cantidad de recursos, está permitiéndosele transferir menos recursos reales para pagar su deuda externa. Por lo demás, el incremento de derechos especiales de giro entiendo que no requiere legislación especial en ningún país, ni en los Estados Unidos, donde ni siquiera debe ser sometido al Congreso como lo requiere el aumento de las cuotas del Fondo Monetario Internacional.

Bien vale la pena apoyar los estudios que en este momento se están encarando en el Fondo, para considerar la posibilidad de realizar una nueva asignación de derechos especiales de giro.

2. *Las soluciones a mediano plazo*

a) *En el plano nacional*

Veamos ahora las soluciones a mediano plazo y el panorama que ofrece el futuro. Las soluciones a mediano plazo requieren acciones tanto a nivel nacional, como regional e internacional.

A nivel nacional, juzgo que los años próximos verán políticas que privilegian el crecimiento de las exportaciones y de los bienes que sustituyen importaciones. Esa es una manera de asignar más recursos al sector de los llamados bienes transables y de acumular de esta manera mayores recursos para reducir, en términos relativos, la deuda. En realidad, el objetivo no necesariamente debería ser reducir el nivel de la deuda en términos absolutos, pero sí reducirlo en su importancia relativa con respecto a las exportaciones y respecto del producto nacional, que son los indicadores más comúnmente utilizados.

b) *En el plano regional*

Un segundo elemento que probablemente se verá aparecer en las políticas nacionales será la utilización, hasta donde ello sea posible, de los mercados regionales y de los acuerdos de integración regionales y subregionales. Hay aquí un campo todavía no explotado en beneficio común de todos los países. Para ello habría que fortalecer los mecanismos de cooperación regional, tanto en lo comercial como en lo financiero. Este tema es bastante conocido y ha sido estudiado por distintos organismos, de modo que no corresponde detenerse ahora a considerarlo. Además, hay evidencias de que algunos organismos subregionales están actuando en ese sentido.

En el plano regional, una mayor ampliación del Banco Interamericano de Desarrollo, de su capital ordinario y de sus fondos adicionales, sería de particular importancia. Hay algunas dificultades para ampliar el capital ordinario del Banco, y cabe esperar que esas dificultades se superen y que los países que tengan dificultades eliminen las restricciones que limitan su crecimiento.

c) *En el plano internacional*

A nivel internacional, creo que la expansión del Fondo Monetario sería un elemento extremadamente favorable, siempre que fuese una expansión muy superior a la recientemente acordada; 15 000 millones de dólares constituyen una gota de agua en medio de la dificultad financiera actual; probablemente se debería duplicar o más que duplicar la magnitud del Fondo, y sólo se ha incrementado por ahora en 47.5%.

También la expansión del Banco Mundial sería muy favorable, a condición de que el Banco Mundial elimine o deje de aplicar un principio que estuvo aplicando durante los últimos años; me refiero al "principio de la graduación", en virtud del cual a medida que el ingreso por habitante de un país se eleva, éste deja de ser elegible para obtener los préstamos del Banco.

Uno de los elementos importantes para el futuro es que cambie la composición de la canasta de pasivos externos de los países. Es decir, que en vez de tener tanta deuda de fuente privada, como ahora, haya más inversión externa y menos deuda; y relativamente más deuda de fuente oficial, y por lo tanto menos deuda de fuente priva-

da. Una composición donde haya relativamente más inversión y más deuda de fuente oficial, ofrece mucho mayor estabilidad al total de los recursos financieros, al total de la cartera de pasivos externos de los países. Los cambios en las tasas de interés ya no afectarían tanto, puesto que las deudas oficiales normalmente tienen una tasa fija. De esta manera, se alivia un problema de inestabilidad, y la inversión extranjera debería comportarse junto con el ciclo, es decir, cuando las cosas van mal en un país tampoco debería haber utilidades que girar al exterior. De modo que sean menores las remesas de utilidades de la inversión cuando las cosas están mal, y mayores cuando las cosas están bien, o puedan establecerse incentivos para que ocurra de esta manera, con lo cual se tendería a aliviar el problema del financiamiento externo en vez de complicarlo.

3. *Nuevos instrumentos de cooperación*

En general, probablemente lo que se necesita no sean nuevas instituciones, pero sí nuevos instrumentos de cooperación. En este sentido y en primer lugar desearía mencionar los sistemas cambiarios. Sería deseable que los sistemas cambiarios no flotarán tanto como ahora, y fuesen más 'viscosos', como los llamó Giscard D'Estaing o 'tutelados', como los denomina Carlos Sanguinetti. Estos dos términos tienden a expresar un sistema cambiario que no fluctúa brusca o erráticamente en el mundo, sino que tiene cierta inercia, de tal manera que esas fluctuaciones no desalienten la asignación de recursos hacia las actividades vinculadas con el comercio internacional.

En el caso de América Latina, se podría pensar en nuevos instrumentos de cooperación, como por ejemplo, en la posibilidad de establecer una unidad de cuenta común para el pago de servicios. Supongamos que los países se pongan de acuerdo para establecer una unidad de cuenta, que tenga determinada existencia física, con la cual puedan efectuar, por ejemplo sus pagos de turismo. Y que al término de cierto período estos pagos se compensen entre los países. Cada uno emitiría sus propias unidades de cuenta, y cada uno las trataría como si fueran divisas, con las mismas restricciones y regulaciones. Y al cabo de un cierto período de tres o seis meses, se podría hacer una compensación de estos recursos y sólo se pagarían las diferencias en moneda extranjera. De esta manera podría ahorrarse un volumen

realmente importante de recursos en divisas y aliviar, por consiguiente, las reservas.

Por otra parte, es necesario intercambiar información financiera; los países poco o nada saben de lo que está ocurriendo en otros. Y resulta, por ejemplo, que en un momento dado un país quiere salir al mercado con una emisión de bonos el mismo día que lo hace otro, de donde se produce una baja en el precio de los bonos y un aumento del costo para el emisor. Si hubieran intercambiado información entre ellos, simplemente se habrían puesto de acuerdo para no presentarse al mismo tiempo en el mercado. La forma como se negocia o renegocia con el exterior, también podría ser conocida por los países, de manera que lograsen, previo intercambio de información, negociar cada uno su propia situa-

ción con mejor conocimiento de las circunstancias. De este modo, alguna fórmula de intercambio de información podría ser extremadamente útil para todos. También cabe la posibilidad de pensar en llegar a los mercados externos no como bancos individuales, sino tal vez como empresas multinacionales. Ahora bien, ¿por qué no constituir empresas multinacionales en el campo financiero que puedan llegar a los mercados financieros internacionales, en vez de hacerlo como bancos individuales, como ocurre hoy, con mucho menor capital, con mucho menor respaldo y con mucho mayores riesgos porque están vinculados a la suerte de un solo país? En cambio, si son multinacionales, tendrían detrás de ellos un conjunto de países que podrían diversificar mejor el riesgo.

VII

Las perspectivas

Con todo, y juzgando la naturaleza de las soluciones posibles a corto y a mediano plazo, considero que se puede mirar al futuro y calificarlo con un concepto importante: austeridad. Tengo la impresión que, por nuestro nivel de desequilibrio, nuestro nivel de deuda, y la perspectiva de recuperación lenta de la economía mundial, nuestros países necesariamente deberán plantearse un período de austeridad. La salida de este problema no es rápida; por el contrario, es más bien lenta y difícil. Se necesita incrementar el ahorro interno, y para esto el consumo público y privado deberá sufrir, de modo que quede margen para el crecimiento de la producción en el área de los bienes transables, y aprovechar las perspectivas que pueda brindar una eventual recuperación de la economía mundial. La exigencia de eficiencia en la asignación de recursos y en la evaluación social de proyectos creo que llegará a ser hasta dolorosa. Cuando hay más dificultades en una familia, se pone mucho mayor cuidado en el uso de los recursos; otro tanto ocurre con una empresa o un país. Y esto implica una obligación y una responsabilidad no sólo gubernamental sino también de cada uno de los ciudadanos.

Finalmente, más austeridad exige también

una gran preocupación por la distribución social de la carga. La austeridad, la exigencia sin equidad, no es sostenible; se podrá mantener por seis meses o por un año, pero finalmente los países no aceptan una austeridad que sólo afecta a algunos y no a todos.

En última instancia soy optimista. América Latina ha pasado por momentos difíciles; recordemos que no es ésta la primera crisis que enfrenta la economía mundial. Hubo otra muy grande en los años treinta; aunque también es cierto que las circunstancias eran distintas, pero esa crisis dejó enseñanzas. Principió a fines de 1929; en 1939 comenzaba la guerra, y todavía la desocupación en los países industrializados era muy grande. En 1941, los Estados Unidos entraron en la guerra, y la desocupación en ese país era todavía del 14% de la fuerza de trabajo, y eso que habían pasado ya diez años. Ahora hemos aprendido algo más, tenemos otras instituciones; no serán diez años, pero el tiempo de salida de todos modos debe computarse más bien en años que en meses.

Por fortuna ya se vislumbran síntomas de recuperación de la economía mundial. No son importantes, tampoco son brillantes o dramáti-

cos, pero allí están. Las órdenes de compras en los Estados Unidos están creciendo, las existencias están bajando y alcanzaron probablemente un mínimo; la construcción de viviendas comienza a manifestar alguna recuperación. Son estos

síntomas positivos; por supuesto que no anticipan una salida fácil ni brillante, pero constituyen un estímulo para acometer una tarea inevitable de austeridad y de equidad muy necesaria para sostenernos.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 41, Santiago de Chile, 1982, 246 páginas.

Incluye este *Cuaderno* dos trabajos relativos a problemas educativos en el marco del desarrollo de América Latina. El primero, "Estructura y dinámica del desarrollo en América Latina y el Caribe y sus repercusiones para la educación", es un documento presentado por la Secretaría de la CEPAL a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe convocada por la UNESCO (México, D.F., 4 al 15 de diciembre de 1979). Se trata de un estudio general que examina la incidencia de los más importantes procesos económicos y sociales del desarrollo de la región sobre la estructura y dinámica de la actividad educativa. En síntesis, se traza aquí un perfil de las condiciones económicas y sociales que gravitan sobre la educación.

El segundo trabajo, "Alfabetismo y escolaridad básica de los jóvenes en América Latina", se refiere a un problema más concreto y restringido aunque no por eso menos importante. Su tema es el alfabetismo y la educación básica en los sectores poblacionales en edad escolar, cuyo estudio se ha desagregado por países, los que a su vez se han jerarquizado de acuerdo con los valores de los diversos indicadores utilizados. Se trata de un análisis empíricamente orientado que se basa en materiales estadísticos inéditos y que fueron especialmente procesados para profundizar la exploración del problema. Este trabajo fue preparado originalmente para el proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (UNESCO/CEPAL/PNUD).

La conexión entre el planteamiento general e inclusivo del primero de los estudios, enfocado principalmente desde fuera de la situación educativa, y la problemática del segundo se encuentra sobre todo en una perspectiva que va de lo general a lo particular. Si se ha escogido el estudio sobre el alfabetismo y la educación básica para acompañar el diagnóstico global es porque se ha considerado que esos temas constituyen el mayor problema que enfrenta la región en la actualidad.

América Latina y la economía mundial del café, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 42, Santiago de Chile, 1982, 96 páginas.

Este estudio procura ofrecer un panorama lo más completo posible de los mecanismos y relaciones que rigen la producción, el comercio, la transformación y el consumo del café a nivel mundial.

Por falta de datos, algunos aspectos de esta realidad tan compleja no han podido ser analizados en profundidad,

pero al menos quedan claros los procesos de formación de los precios y de repartición de las ganancias a nivel mundial, lo que constituye su meta principal.

Las conclusiones que del mismo se derivan corresponden al plano interno y al internacional. En el plano interno, pareciera que los países productores latinoamericanos padecen mucho el peso de la tradición que, para el caso del café, se hace sentir en forma particularmente intensa. Así, las estructuras de comercialización interna se han mantenido prácticamente sin variaciones, salvo excepciones, durante varios decenios. Algunos de los efectos no deseados de este factor de inercia predominante se vinculan con: i) la persistencia de las antiguas leyes del 'ciclo cafetero' (largas crisis de sobreproducción interrumpidas por breves períodos de precios excesivamente altos), cuyo carácter pernicioso para los países productores no necesita ser demostrado; ii) las controversias relativas a la distribución interna de las ganancias de la actividad cafetera, sobre todo en períodos de precios en alza, y iii) la aparentemente escasa adaptabilidad de los sistemas de comercialización (mayor elaboración, asociaciones de productores, operaciones de 'mercado abierto').

En el ámbito internacional, la estructura oligopólica de la industria del café se pone de manifiesto en los países consumidores. De esta manera, si bien las empresas transnacionales no intervienen en las fases previas a la importación del café en grano, éstas disponen de un poder de control muy grande sobre el mercado consumidor, al que 'manipulan' en buena medida mediante gastos muy elevados en promoción y publicidad. Los efectos de la situación descrita quedan en evidencia al demostrarse que durante el período 1976-1979 el *industry spread* relativo a la industria cafetera se incrementó de manera mucho más que proporcional al aumento de la materia prima.

Lo anterior, junto con la evolución de los precios y la escasa participación del país productor en el precio final al detalle, a pesar de la poca transformación industrial que sufre un producto como el café, permite configurar una situación perjudicial para los países exportadores. Las soluciones, por lo tanto, deben buscarse a nivel de convenios a largo plazo (cuya revitalización permitiría superar los actuales problemas de sobreproducción), y de nuevas formas de intervención en el mercado por parte de los países productores, que debieran tener una presencia más concreta en los países consumidores.

Entre estas últimas soluciones, no debe desestimarse la idea de volver a plantear la alternativa de una asociación de productores, utilizando al máximo la experiencia acumulada por el Grupo de Bogotá, sobre todo en el caso de que el Convenio Internacional del Café enfrente obstáculos que menoscaben su eficacia práctica.

Aun fuera del marco estricto de una asociación de productores, sería muy deseable una mayor colaboración entre los países en desarrollo, tanto de América Latina como de otras regiones, en el seno del Convenio y en la elaboración de políticas globales para el sector cafetero a nivel mundial.

El ciclo ganadero y la economía argentina, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 43, Santiago de Chile, 1983.

El ciclo ganadero se manifiesta en las fluctuaciones recurrentes de un conjunto de fenómenos asociados entre sí. Entre otros, la magnitud y composición de las existencias de ganado

vacuno, la faena del mismo y su destino, y los precios relativos del ganado.

Estas fluctuaciones producen perturbaciones en la economía de la Argentina. Dentro del sector, se observan cambios recurrentes en la asignación de recursos y subutilización de los mismos, con efectos en la oferta a corto y a largo plazo y en la especialización de las empresas. En el conjunto de la economía, las fluctuaciones se hacen sentir principalmente por sus efectos en las exportaciones y en los precios; en períodos de reducción de faena, particularmente, los precios de la carne suben, se eleva el costo de la vida y se reducen los márgenes de utilidad de la industria frigorífica de exportación (dados el tipo de cambio y los precios internacionales). Estos hechos condicionan la política económica, que frecuentemente ha debido optar entre consumo interno y exportación.

La importancia de este fenómeno ha motivado numerosos estudios a partir de los años sesenta. Sobre esta base, partiendo de información primaria más detallada y utilizando métodos de elaboración que se han considerado más eficientes dadas las características de dicha información, la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires preparó el presente estudio especial, que forma parte de uno más general sobre las tendencias y fluctuaciones de la actividad del sector agropecuario.

El análisis del ciclo ganadero supone resolver previamente algunos problemas de información y metodológicos. En primer lugar, faltan series confiables de faena y existencias de ganado vacuno correspondientes a períodos largos. Por otra parte, si se quiere realizar el análisis de períodos inferiores al año (meses, trimestres, etc.) antes de 1970, previamente habrá que recopilar y elaborar series de faena, tomadas de distintas fuentes. Por último, es preciso resolver algunos problemas metodológicos para construir indicadores que permitan describir el ciclo (series de exportaciones, consumo, precios, etc.). En este informe se ofrece una solución a estos problemas, de la cual resultan series de datos básicos de faena y de existencias —corregidos para hacerlos conciliables entre sí—, así como un conjunto de indicadores del ciclo ganadero.

Además, a base de los indicadores construidos se realiza un primer análisis de las fluctuaciones de las existencias, y se adelantan algunos comentarios sobre el crecimiento a largo plazo.

El financiamiento de las exportaciones en América Latina,
Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 18, Santiago de Chile, 1983, 212 páginas.

Una característica fundamental del desarrollo de las exportaciones latinoamericanas durante los últimos lustros ha sido la creciente importancia de las ventas de manufacturas en el exterior. Este cambio en la estructura de las exportaciones de la región ha ido acentuando la necesidad de disponer de mecanismos cada vez más amplios y perfeccionados que apoyen financieramente la indispensable expansión y diversificación tanto de los bienes y servicios como de los mercados externos latinoamericanos.

Con el fin de que los exportadores puedan competir en condiciones similares a las imperantes en los cada vez más

exigentes mercados internacionales, los países y determinados organismos regionales han ido adoptando, dentro de sus políticas de promoción, medidas de asistencia en el ámbito financiero que han dado forma a diversos sistemas promocionales de financiamiento y de seguro de crédito para las exportaciones.

El objeto principal de este trabajo es, precisamente, presentar la situación de los diferentes regímenes de asistencia financiera que existen en América Latina. Se aguarda que su aporte al conocimiento y difusión de los sistemas imperantes contribuya a mejorar y extender el uso de estos mecanismos y a intensificar la cooperación regional en estas importantes materias.

El documento está organizado en cuatro capítulos y dos anexos.

En el primer capítulo, "Consideraciones generales sobre las exportaciones de manufacturas y su financiamiento", se presentan las tendencias generales observadas en las exportaciones de manufacturas de la región y las características más relevantes que pueden esperarse en los próximos años. Por otra parte, se destacan las limitaciones y las exigencias que impone la situación económica mundial, poniéndose énfasis en la importancia creciente que adquiere la asistencia financiera como mecanismo de promoción de las ventas en los mercados externos.

El capítulo segundo, "Los sistemas promocionales de financiamiento y de seguro de crédito a la exportación", constituye el más extenso, pues está dedicado a la descripción de los instrumentos y modalidades de los regímenes nacionales, subregionales y regionales, en ambas formas de apoyo financiero a la exportación. El capítulo se expone sobre la base del conjunto de los mecanismos y los correspondientes criterios que se aplican en los diferentes sistemas y no constituye una descripción individual de cada uno de los mismos. Esta descripción se presenta en el anexo I.

En el capítulo tercero, "Alcance de los sistemas promocionales de financiamiento y de seguro de crédito a la exportación", se examinan determinados elementos que permiten apreciar mejor el significado de los sistemas. En este sentido, se destacan las principales limitaciones observadas en el funcionamiento de los regímenes.

A partir de la experiencia hasta aquí descrita, en el capítulo cuarto, "Vías de acción para la cooperación regional", se pone de manifiesto la importancia de la acción conjunta latinoamericana para el futuro de la expansión y la diversificación de las exportaciones y se sugieren las principales áreas donde la cooperación financiera puede brindar, a corto plazo, interesantes beneficios mutuos a los países latinoamericanos.

Por otra parte, en el anexo I: "Los sistemas promocionales nacionales, subregionales y regionales de financiamiento y de seguro de crédito a la exportación en América Latina", se presentan doce monografías que contienen, en forma esquemática, las características principales de cada uno de los regímenes preferenciales existentes en la región. A su vez, el anexo II, ofrece el Estatuto de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALO-SECE), cuya reciente creación marca una etapa importante en la cooperación financiera regional.

Medición del empleo y de los ingresos rurales, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 19, Santiago de Chile, 1982, 173 páginas.

Los planificadores del empleo y de las condiciones de vida y los científicos sociales abocados al estudio de estos temas en los países de América Latina han planteado repetidamente su insatisfacción con los resultados de las mediciones del empleo y de los ingresos en las áreas rurales que se realizan a través de censos y encuestas. El presente trabajo se propone identificar las causas de tal insatisfacción, contrastando los requerimientos estadísticos que se derivan de los propósitos analíticos que orientaron la construcción de los marcos conceptuales vigentes para el análisis del empleo y de los ingresos rurales, con las mediciones de estas variables obtenidas a través de los censos económicos, encuestas de hogares y encuestas económicas, instrumentos que en la práctica constituyen las principales fuentes de información estadística sobre estos temas en la región. Con este fin, en el trabajo se discute la adecuación de los conceptos y definiciones nominales y operacionales, de las técnicas de investigación y de los instrumentos de recolección de datos más corrientes en las investigaciones del empleo y los ingresos rurales, a los propósitos analíticos y de política que proporcionan los marcos más importantes para orientar dichas investigaciones. Sobre esa base se elaboran sugerencias y se formulan procedimientos alternativos para superar algunos de los obstáculos más salientes, que entorpecen el avance de la investigación en este campo.

El trabajo se compone de siete capítulos y un anexo de cuadros. En el primero se analiza qué lugar ocupa la investigación del empleo y de los ingresos en el marco de la preocupación general existente en las sociedades en desarrollo por el crecimiento y la equidad. Asimismo, se discuten los propósitos analíticos más importantes que se derivan de dicha preocupación general, a saber, el bienestar de la población, el nivel y la eficacia de la utilización de la fuerza de trabajo, la disponibilidad de la mano de obra y los desequilibrios en los mercados de trabajo. Puesto que tanto el marco conceptual más general como los propósitos que orientan y dan sentido a las investigaciones en este campo, son igualmente pertinentes para la medición del empleo y de los ingresos en las zonas urbanas y en las zonas rurales, en esta primera discusión no se toma en cuenta tal distinción. La descripción de la especificidad de lo rural, así como de los rasgos singulares que allí asumen los problemas que plantean el bienestar, la utilización y disponibilidad de mano de obra y los mercados de trabajo, constituye, en cambio, el cometido central del segundo capítulo. El tercero se dedica al análisis de los criterios para identificar la fuerza de trabajo agrícola, colocando un énfasis particular en la discusión de las fronteras de la producción y de los límites entre la actividad y la inactividad económicas. En el cuarto capítulo se examinan las clasificaciones convencionales de las ramas de actividad, las ocupaciones y las categorías de las ocupaciones; se plantean algunos cambios a las clasificaciones vigentes y se sugieren clasificaciones adicionales que permitirían mejorar la captación de aspectos del trabajo agrícola en América Latina que resultan significativos a la luz de las discusiones realizadas en los primeros capítulos. En el capítulo quinto se explican los conceptos actualmente en uso para medir los fenómenos de subutilización de la mano de obra, se los revisa teniendo en cuenta los problemas específicos que

acarrea su aplicación al estudio del empleo en el sector agrícola, y se plantean algunos nuevos enfoques para la elaboración conceptual en este campo, particularmente aquellos que ponen mayor énfasis en los aspectos relacionados con la disponibilidad de la mano de obra. En el capítulo seis se trata la medición de los ingresos rurales con un enfoque que integra su investigación con la de las actividades y la del empleo. Se hace explícito el marco conceptual al que deben referirse las mediciones y se analizan las distintas formas de ingresos rurales y los problemas que plantea su medición. En el capítulo siete se consideran las posibilidades y limitaciones de distintas fuentes y se sugieren algunas acciones para facilitar su vinculación y eventual integración, como forma de superar las limitaciones que plantea cada una de ellas por separado para la medición e investigación del empleo y de los ingresos rurales. Para facilitar la lectura del trabajo se han remitido a un anexo los cuadros que describen las principales prácticas nacionales de medición en este campo en los países de América Latina, para la década que comenzó en 1970.

Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 20, Santiago de Chile, 1982, 68 páginas.

En los últimos años ha habido renovado interés en el problema de la apertura de las economías nacionales a la economía mundial mediante la liberalización del comercio y del movimiento de capitales en los países en desarrollo, incluidos muchos latinoamericanos. Aunque las razones de este interés son diversas, hay tres que pueden fundadamente considerarse de importancia primordial.

En primer lugar, está el llamado 'efecto de demostración' que han tenido los resultados económicos de un selecto grupo de países en desarrollo, sobre todo en el Asia suroriental, donde el crecimiento del comercio ha desempeñado un papel destacado. En segundo lugar, en algunos países hubo un movimiento orientado a realzar la importancia del papel de las fuerzas de mercado en el funcionamiento del sistema económico, y ello condujo a un renovado interés por la teoría de 'los beneficios del comercio'. En tercer lugar, la mayor integración de la economía mundial, tanto en los mercados de bienes como en los de capitales, ha implicado que los países, queriéndolo o no, hayan tenido que estrechar sus vínculos internacionales.

Podría sostenerse que una combinación de estos factores instó a varios países latinoamericanos a una mayor apertura de sus economías a la competencia internacional. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo se muestra renuente a embarcarse en una liberalización de sus sistemas de comercio y de flujos de capitales internacionales; entre las razones de esta renuencia, cabe señalar ante todo que muchas políticas gubernamentales, incluso los controles sobre el comercio y el movimiento de capitales, pueden haber sido ejecutadas con pleno conocimiento de que probablemente tendrían efectos adversos en la asignación de los recursos y la eficiencia, medidos a precios de mercado. Igual importancia tienen los argumentos basados en las externalidades creadas al ofrecer incentivos para producir internamente en lugar de importar, y lograr así niveles mínimos de industrialización.

No hay duda que factores a largo plazo como los indicados pueden inhibir la apertura de una economía, pero tampoco hay que desestimar los efectos a corto y mediano plazo derivados de la adopción de tal estrategia. La observación más elemental muestra que se incurre en elevados costos cuando el país evoluciona de una economía relativamente cerrada a una más abierta; entre ellos figuran las pérdidas de producción y empleo, déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, caída en los ingresos fiscales, aumentos del endeudamiento externo, etc. Cualesquiera sean los efectos a largo plazo en términos netos, estos costos a corto plazo pueden erigirse en un obstáculo efectivo para iniciar un proceso de apertura económica al exterior. La identificación de tales costos, tanto en los planos macroeconómicos como microeconómicos, y la determinación de su generalidad o especificidad por países es, por lo tanto, de suma importancia, además de ser muy escasa la información sobre este asunto.

El tema del estudio es, por lo tanto, el análisis de los aspectos a más corto plazo de la política de liberalización, a fin de arrojar alguna luz sobre la magnitud e importancia de los mismos.

La empresa pública en la economía: la experiencia argentina, Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 21, Santiago de Chile, 1983, 134 páginas.

El tema de las empresas públicas forma parte destacada de la controversia política actual en América Latina. De un lado, se cuestiona la existencia de las mismas, aun de las que pueden considerarse como parte de actividades tradicionales del Estado, entendiendo que, como entes productivos, perturban el normal funcionamiento del mercado por las posiciones oligopólicas o monopólicas que detentan, e inciden negativamente en la asignación de recursos haciendo ineficiente el funcionamiento de la economía. De otro lado, además de reconocer la necesidad de racionalizar su funcionamiento y aumentar su eficacia, se las considera instrumentos imprescindibles para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social.

Esta controversia estuvo siempre presente desde la posguerra, en la temática de la política económica y de desarrollo y fue variando de tono según los países y según las circunstancias políticas y económicas por las que fueron atravesando. Sin embargo, la gravitación de las empresas públicas en el sistema productivo de la región se mantiene en general en un nivel elevado y a veces creciente, lo que es aún más notable si se observan ciertos sectores como los de infraestructura económica (transportes, comunicaciones y energía), servicios económicos y sociales (electricidad, agua potable, etc.) y minería (en especial petróleo), como también en el área industrial siderúrgica y petroquímica y en la fabricación de equipo militar, en algunos de los países más desarrollados de América Latina.

Por estas razones, en América Latina, esta temática está siendo considerada cada vez más por los núcleos académicos y por los medios gubernamentales, ya que están obligados a adoptar decisiones donde las empresas públicas desem-

peñan un papel destacado. Sin embargo, muchas de esas decisiones se fundamentan en conocimientos endebles del funcionamiento de estas entidades y de sus vinculaciones con el resto de la economía, ya que los estudios económicos no han penetrado en el análisis del Estado como empresario tan profundamente como su importancia lo requiere, lo que, entre otras causas se debe a la carencia de información sistemática con el grado de detalle, precisión y periodicidad necesarios.

Este trabajo responde a un esfuerzo por contribuir, en el caso argentino, a paliar las carencias de información estadística que dificultan el análisis de las empresas públicas.

¿Cuáles son las principales empresas públicas argentinas? ¿A qué sectores pertenecen? ¿Cómo están vinculadas con el sector público, con los sectores productivos y con el complejo económico nacional? ¿Cómo se financian? Estas son las cuestiones que las estadísticas contenidas en este estudio permiten dilucidar.

Las empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1980), Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 22, Santiago de Chile, 1983, 178 páginas.

La política de inversión extranjera de la actual administración en Chile está basada en tres principios fundamentales: igualdad de trato a los inversionistas nacionales y extranjeros; libre acceso a los diversos mercados y sectores económicos para los inversionistas foráneos; y la parcial prescindencia del Estado en las actividades de los inversionistas extranjeros. Se trata de una política favorable a la inversión extranjera basada en un diagnóstico específico de las ventajas que dicha inversión presenta para el país, las que serían la ampliación de mercados, el mejoramiento tecnológico y el incremento de la tasa de inversión nacional.

El objetivo de este estudio es analizar algunos resultados de esta política, examinando la presencia e impacto de las empresas transnacionales (ETs) en la economía chilena durante el período 1974-1980.

El trabajo consta de tres secciones. En la primera se analizan los principios orientadores de la política gubernamental de inversión extranjera, utilizando un concepto de políticas públicas que incluye los diversos tipos de regulaciones directa o indirectamente referidas al tema, así como las prácticas administrativas corrientes. En la segunda, se detallan las principales variaciones experimentadas por la inversión extranjera en lo referente a su flujo y valor acumulado; su distribución sectorial, origen nacional y composición; así como en cuanto al destino por empresa y los tipos de organización utilizados por las ETs; se analizan también las políticas de los países de origen de la mencionada inversión. En la tercera parte se examina el significado de las ETs para la economía chilena, se estudia la participación de dichas firmas en algunas variables macroeconómicas fundamentales —capital, utilidades, empleo, ventas, inversión, crédito y remuneraciones— y en el sector externo nacional, así como en los diversos sectores económicos: industrial, financiero, minero, agrícola, pesquero, energético y hotelero.

La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España, Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 23, Santiago de Chile, 1983, 195 páginas.

La creciente importancia de los sistemas de información como herramientas de apoyo a la toma de decisiones gerenciales ha motivado el interés de los organismos regionales tales como la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) y la CEPAL por reforzar la cooperación entre las empresas ferroviarias de América Latina y España en la búsqueda de mejoras en el diseño y aplicación de sus sistemas de información. Esta coincidencia de intereses llevó a estos dos organismos a emprender una serie de actividades conjuntas. Entre ellas cabe destacar la puesta en marcha por la ALAF, el Banco Mundial y la CEPAL durante 1977, de un proyecto de cooperación horizontal sobre sistemas de información ferroviaria (Proyecto SINFER); las distintas partes de este documento constituyen contribuciones realizadas en el marco de este proyecto.

La monografía que constituye la primera parte de esta publicación contiene una breve reseña de las características de una empresa ferroviaria desde la perspectiva de la informática; los modelos de gestión hipotéticos, según tipo de objetivo, y los existentes en las empresas ferroviarias de América Latina y España, en el contexto de la hipótesis que percibe el entorno institucional como factor condicionante de la gestión ferroviaria. Luego se analizan las consideraciones generales que resulta aconsejable tener en cuenta para el diseño de sistemas de información de apoyo a la gestión ferroviaria, habida cuenta de los factores condicionantes externos. Por último, se analizan las posibilidades de cooperación técnica entre los ferrocarriles de América Latina y España con relación al desarrollo de sus sistemas de información, y se presentan los lineamientos para la continuación del Proyecto SINFER.

La segunda parte está constituida por las monografías presentadas a la primera reunión de expertos por algunas empresas participantes en el Proyecto SINFER. Dichas monografías describen algunas de las aplicaciones computacionales desarrolladas para el control de la gestión —a nivel ejecutivo— y para la gestión operacional de aspectos tales como la reserva de asientos para pasajeros, el control de vagones, y el manejo de las existencias de repuestos y materiales.

Asimismo, por estimarse que podrían ser de utilidad para las empresas participantes en el Proyecto SINFER, se elaboraron dos apéndices. En el primero de ellos se presenta un modelo de contrato de programa destinado a definir las relaciones entre el gobierno y la empresa ferroviaria. En el otro, se describe un modelo conceptual para la organización de una base de datos.

PLANINDEX. Resúmenes de documentos sobre planificación, vol. 3, N° 1, julio de 1982. CEPAL/CLADES/ILPES, Santiago de Chile, 1982, 327 páginas.

Es ésta una publicación periódica semestral que recoge, en cada uno de sus números, la documentación sobre planificación procesada e ingresada a la base de datos del CLADES, la

que es alimentada a través del esfuerzo conjunto del CLADES y del Centro de Documentación del Caribe (CDC) de la Oficina de la CEPAL en Puerto España. Por esta razón, los resúmenes que describen el contenido de los documentos aparecen indistintamente en español e inglés, según la procedencia de la información.

Durante los años 1979 y 1980, se restringió el procesamiento de la documentación exclusivamente a la producida por las oficinas centrales de planificación, para crear un núcleo básico de información que fuera útil a los planificadores.

En el número de PLANINDEX que ahora se entrega, se hace referencia a parte de los documentos existentes en las colecciones de la Biblioteca de la CEPAL, del CLADES y del Centro de Documentación de la CEPAL en Puerto España.

Como esta publicación es un instrumento de trabajo, a través del cual se puede tomar conocimiento de las publicaciones aparecidas sobre el tema de la planificación y, a la vez, seleccionar con más elementos de juicio la información necesaria al planificador, el CLADES y el Centro de Documentación del Caribe (CDC)¹ ofrecen a los interesados la reproducción total o parcial, según sea su extensión, de los documentos allí mencionados.

Como la base de datos se encuentra centralizada en Santiago, el CLADES podrá ofrecer en el futuro otros servicios resultantes de la utilización de dicha base, a saber:

a) Preparación de listas mensuales con la información ingresada durante ese período al computador como un adelanto al PLANINDEX, las cuales serán distribuidas según solicitud de los países.

b) Bibliografías especializadas mediante búsqueda por computador, como respuesta a las solicitudes expresas de los usuarios.

Para obtener estos servicios los interesados deberán dirigirse a:

CEPAL/CLADES
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Boletín de Planificación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), N° 16, Santiago de Chile, octubre de 1982, 188 páginas.

En esta oportunidad el *Boletín de Planificación* dedica sus páginas a un país y a un tema en particular. Brasil, por sus características y avances en el campo de la planificación, constituye un caso de singular interés y el tema del desarrollo regional representa un área de prioridad dentro de los objetivos globales de desarrollo.

Entre el 30 de noviembre y el 4 de diciembre de 1981 se realizó en Brasilia el I Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional y Estadual, bajo los auspicios del Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico (CENDEC) en colaboración con el ILPES, la CEPAL, el PNUD y la

¹La dirección del Centro de Documentación del Caribe es: P.O. Box 1113, Port-of-Spain, Trinidad and Tobago.

Secretaría de Articulación con los Estados y Municipios (SAREM). Este seminario constituyó un segundo paso en materia de reuniones sobre los problemas de la planificación regional-estadual; el primero se había cumplido con el Seminario Internacional de Planeación Estadual que se realizó en Guanajuato, México, en mayo de 1980, organizado conjuntamente por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de México y el ILPES.

En el Seminario de Brasilia se discutieron algunos problemas generales de la planificación subnacional y se revisó la experiencia recogida en este campo por algunos países.

Ante la imposibilidad de publicar todos los documentos presentados, sólo se incluyen en esta ocasión algunos de ellos; en próximas ediciones del *Boletín* continuarán apareciendo aquellos que, por su temática, tengan interés para el resto de la región.

CUADERNOS DE LA C E P A L

Nº

Título

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial*,* 1975, 51 pp.
- 2 *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*,* 1975, 72 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 96 pp. (Agotado.)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 145 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 52 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 82 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 48 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina*,* 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*,* 2ª ed., 1979, 65 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 2ª ed., 1979, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 2ª ed., 1978, 63 pp. (Agotado.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 2ª ed., 1979, 117 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 2ª ed., 1979, 95 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp.
- 25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 158 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 2ª ed., 1980, 165 pp.

*Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00 franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

CUADERNOS DE LA C E P A L

- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.)
 - 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp.
 - 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios,** 1979, 67 pp.
 - 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (Agotado.)
 - 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp.
 - 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp.
 - 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp.
 - 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp.
 - 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans.
 - 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp.
 - 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp.
 - 38 *Desarrollo regional argentino: La agricultura*, por Juan Martín, 1981, 119 pp.
 - 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 169 pp.
 - 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta,** 1981, 69 pp.
 - 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp.
 - 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, por Alberto Orlandi, 104 pp.
 - 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp.
 - 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp.
 - 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp.
 - 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp.
- Canadá and the foreign firm,*** D. Pollock, 1976, 43 pp.
*United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations,***
S. Weintraub, 1977, 44 pp.
*Energy in Latin America: The Historical Record,*** J. Mullen, 1979, 66 pp.
*The Economic Relations of Latin American with Europe,*** 1980, 156 pp.

*Versiones en español e inglés

**Versión en inglés únicamente.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídasalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

LA RELACION ENTRE DESARME Y DESARROLLO (Desarme, Serie de Estudios No. 5)

Este estudio es el primer intento realizado por las Naciones Unidas para investigar, sistemáticamente y con profundidad, la amplitud de la relación entre las perspectivas de lograr un desarrollo económico y social mundial equilibrado y sostenible por una parte y el desarme por otra, mediante la reasignación de recursos reales.

S.82.IX.1

\$14.00

RELACION ENTRE EL DESARME Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

(Desarme, Serie de Estudios No. 8)

S.82.IX.4

\$7.00

PROYECCIONES DE DESARROLLO PARA LA AMERICA LATINA

Estudios e Informes de la Cepal, No. 6

S.E./CEPAL/G.1168/Rev.1

\$3.00

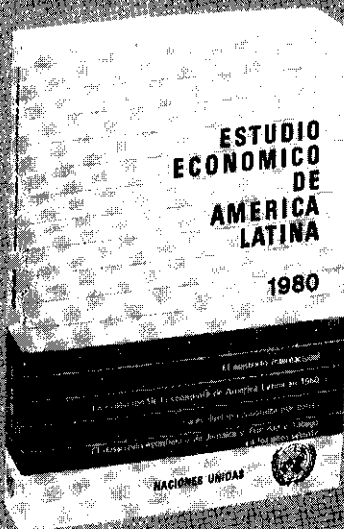
CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA INDUSTRIA

La principal finalidad de este estudio es ofrecer un resumen de los resultados del programa de investigación de la ONUDI, así como desmenuar las principales cuestiones relacionadas con el rediseño y la reestructuración industriales.

También se proponen medidas que individualmente podrían adoptar países desarrollados y en desarrollo, como asimismo medidas que podría adoptar la comunidad internacional.

S.81.II.B.2

\$5.00



ESTUDIO ECONOMICO MUNDIAL, 1981-1982

El Estudio se propone servir de base para una evaluación sintética de las tendencias actuales de la economía mundial, sobre todo en lo que afectan al progreso de los países en desarrollo. De interés para los gobiernos y el público en general.

S.82.II.C.1

\$7.00

ESTILOS DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y MEDIO AMBIENTE EN LA AMERICA LATINA

Estudios e Informes de la Cepal, No. 11

S.E./CEPAL/G.1176

\$5.00

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES

En este estudio se presenta una evaluación general de los incentivos a la exportación como medio de incrementar y diversificar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, y se examinan varios aspectos administrativos de los incentivos a la exportación que aplican los países en desarrollo y los países desarrollados de economía de mercado.

S.82.II.D.4

\$6.00

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA 1980

En la primera parte de este Estudio se analizan algunos aspectos principales de la evolución económica de la región durante el año, en especial el crecimiento económico, el sector externo, la inflación. En segunda y tercera parte examina lo sucedido en 27 países de la región, con especial enfoque en el desarrollo económico de Jamaica, Trinidad y Tobago en los años recientes.

S.82.II.G.1

\$6.00

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Junta de Asesores: Raúl Presbisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz - Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Norberto González y Jesús Sáinz (Secretario).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

Nº 4

SUMARIO

Julio-Diciembre 1983

EL TEMA CENTRAL: "RECESION: LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS"

Estudios de:

- Pedro Malan y Regis Bonelli: *Crise Internacional, crise Brasileira: Perspectivas e opções.*
- Rolando Cordera: *La economía mexicana y la crisis.*
- Ricardo Ffrench-Davis: *Apertura externa, monetarismo y la recesión económica internacional: notas sobre el caso de Chile.*
 - Javier Iguñiz: *Perspectivas y opciones de la economía peruana ante la crisis.*
 - Eduardo Mayobre: *Recesión: el caso de Venezuela.*
 - Ennio Rodríguez Céspedes: *Costa Rica en la encrucijada: análisis de opciones.*
 - Isidro Parra Peña: *Crecimiento y recesión en la economía colombiana.*

Coloquio en Lima:

- Exposiciones y comentarios de: *Enrique Iglesias, Raúl Presbisch, Aníbal Pinto* (Chile), *José Matos Mar* (Perú), *Aldo Ferrer* (Argentina), *Fernando Sánchez A.* (Perú), *Carlos Amat* (Perú), *Enrique Fuentes Quintana* (España), *Augusto Mateus* (Portugal), *Claudio Herzka* (Perú), *Efraín González* (Perú), *Julio Segura* (España), etc.

FIGURAS Y PENSAMIENTO DE LA ECONOMIA POLITICA IBEROAMERICANA

- *La obra de José Medina Echavarría*, por Enzo Faletto.
- *Haya y Mariátegui: América Latina, marxismo y desarrollo*, por Carlos Franco.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen dieciocho reseñas temáticas, en las que se examinan 150 artículos, realizadas por M. Garretón, C. Mesa Lago, A. Flisfisch, J.J. Brunner, G. Rosenthal..., etc. (latinoamericanas); J.M. García Alonso, G. Ruiz, J. Molero, V. Donoso, J.A. Alonso, E. Lafuente..., etc. (españolas); A. Mil-Homens, B. de Sousa, J. Oppenheimer..., etc. (portuguesas).
- **Resumen de artículos:** 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante el año 1982 y primer semestre de 1983.
- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 120 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.
- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3.600 pesetas o 30 dólares; Europa, 35 dólares; América y resto del mundo, 40 dólares.
- Número suelto: 1.000 pesetas o 10 dólares.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

Revista Pensamiento Iberoamericano
Instituto de Cooperación Iberoamericana

Teléf. 243 35 68
Avda. Reyes Católicos Nº 4

Dirección de Cooperación Económica
MADRID-3

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantino V. Vaitsos. Chile: Jacques Cholchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. L (3)

México, julio-septiembre de 1983

Núm. 199

Número especial. Cincuenta aniversario

SUMARIO

Artículos

Ernest Feder, *El arsenal alimentario y la autosuficiencia en la alimentación* • Ricardo Ffrench-Davis, *Aperturismo indiscriminado e inestabilidad externa* • Alejandro Foxley, *Las políticas de estabilización neoliberales: Lecciones de la experiencia* • Celso Furtado, *Las relaciones comerciales entre la Europa Occidental y la América Latina* • Jorge Graciarena, *La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales* • Albert O. Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico* • Joseph Hodara, *La planeación económica observada por un sociólogo* • Ricardo Lagos y Víctor Tokman, *Monetarismo global, empleo y estratificación social* • Eduardo Lizano, *El Mercado Común Centroamericano en una época de turbulencia* • Félix Lobo, *Teoría y política del desarrollo económico en el último cuarto del siglo XX. Nuevo orden económico internacional y estrategia de las necesidades básicas* • Markos Mamelakis, *Una estrategia de desarrollo relacionada con los servicios: Algunas consideraciones básicas* • Jesús Marcos Yacamán, *Análisis de la inflación en México* • Carlos Matus, *Planeación normativa y planeación situacional* • José Antonio Ocampo, *Precios internacionales, tipo de cambio e inflación: Un enfoque estructuralista* • Carlos Roza y David Barkin, *La producción de alimentos en el proceso de internacionalización del capital* • Francisco R. Sagasti, *Hacia la incorporación de la ciencia y la tecnología en la concepción del desarrollo* • José Luis Sampedro, *Triple nivel, doble estrategia y otro desarrollo* • Constantino V. Vaitsos, *El keynesianismo internacional, las actividades de las empresas mundiales y el desarrollo nacional. Comentarios sobre algunos aspectos del Informe Brandt* • Alberto Valdés, *La protección agrícola en los países industrializados: Su costo para la América Latina.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. de la Universidad 975

Apartado Postal 44975

México 12, D.F.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Director: Héctor L. Diéguez; Jorge Balán; Reinaldo Bajraj (Santiago, Chile); Jorge Katz; Manuel Mora y Araujo; Luis Alberto Romero; Carlos Strasser. Secretario de Redacción: Getulio E. Steinbach.

Vol. 23

abril-junio 1983

Nº 89

Julio H.G. Olivera, *Dinero pasivo internacional y hegemonía monetaria* • Tim Duncan, *La política fiscal durante el gobierno de Juárez Celman, 1886-1890. Una audaz estrategia financiera internacional* • Adriana Marshall y Dora Orlanski, *Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980* • Miguel S. Wionczek, *Algunas reflexiones sobre la futura política petrolera de México* • Roque B. Fernández, *La crisis financiera argentina: 1980-1982* • Eduardo Trigo, Martín Piñeiro y Jorge F. Sábato, *La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina.*

Anticipo de Libros

José P. Barran y Benjamín Nahum, *El battlismo uruguayo y la reforma "moral"*.

Notas y Comentarios

Carlos Reboratti, *El encanto de la oscuridad. Notas acerca de la geopolítica en la Argentina.*

Crítica de Libros - Reseñas Bibliográficas - Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina \$a 130; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, US\$ 44. Ejemplar simple: US\$ 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Güemes 3950 / (1425) Buenos Aires / República Argentina.

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol. XI - N° 3

Abril-Mayo-Junio 1983

SUMARIO

Arthur H. Westing, *En busca de la seguridad* • Venugopala Rao, *Los no alineados: la prueba de la unidad* • Frank Vogl, *Una mejor comprensión* • Ajaga Nji, *¿Hacia una estrategia africana de desarrollo?* • Leonor Blum, *El Amazonas: nuevo intento* • Philip Crookes, *Radiodifusión en el desarrollo rural* • Greville Rumble, *Educación a distancia* • La mujer y el desarrollo • Masahiro Okada, *Pesca de la ballena* • Foro de las Organizaciones No Gubernamentales • Kenneth Ruddle, *La otra ley del mar*.

Suscripción anual US\$ 10 o su equivalente

NACIONES UNIDAS

Palacio de las Naciones

CH-1211 Ginebra 10, Suiza

NUEVA SOCIEDAD 65

Artículos

marzo-abril 1983

Análisis de coyuntura

Centroamérica: *El Papa en Tierra de Nadie*; Ted Córdova-Claure, Venezuela: *Del desastre al desafío*; Rafael Kriés, Chile: *¿Temblores o terremoto?*; Manuel Quiterio C., República Dominicana: *¿Una democracia frágil?*

Controversia

Hugo Zemelman-Jorge Arrate, *El Partido Socialista de Chile: ¿Recuperación o renovación de su identidad?*

Tema central:

La estrategia de seguridad e independencia económica de América Latina

Escriben: Raúl Prebisch, Enrique Iglesias, Carlos Andrés Pérez, Homero Luis Hernández Sánchez, D.F. Maza Zavala, Pedro Carmona, Roberto Jordán Pando, Gonzalo Martner, Miguel Rodríguez, Augusto Bermúdez.

Política - Economía - Cultura

Willy Brandt, *El legado del marxismo y las tareas del socialismo democrático en nuestro tiempo*; Manuel Caballero, *De significaciones y sinonimias en una historia de la izquierda*; Gloria Ardaya, *La mujer en la lucha del pueblo boliviano*; Rodrigo Borja, *Democracia y populismo*; Resolución del Congreso de la Internacional Socialista en Portugal; **Documentos:** *Política de Estados Unidos hacia Centroamérica*; *Mensaje de Nueva Delhi: 7ª Conferencia del Movimiento de Países No Alineados*.

NOTICIAS - DATOS - INFORMES - RECENSIONES

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Dirección Postal: Apartado 874 — San José — Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución:

Edificio IASA. Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Caracas — Venezuela — Teléfono: 320593 — Telex: 25163 ILDIS — Dirección Postal: Apartado 61712 Chacao — Caracas 106.

ENCUENTRO 21-22

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

SELECCION DE ARTICULOS DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS
REPRODUCIDOS INTEGRAMENTE

ARTICULOS DEL NUMERO 21-22 (DOBLE)

• El terrorismo y la seguridad del Estado/E.M.C. • La doctrina de la seguridad nacional / CELAM • El resurgimiento de la guerrilla en el Perú / A. Labrousse / *Le monde diplomatique en español* • Sendero Luminoso / Abimael Guzmán, Héctor Béjar • El fracaso de las brigadas rojas / *Le monde* • Mao Zedong / *Project* (Francia), *New Statesman* (Inglaterra), *Far eastern economic review* (Hong Kong), *Probl. Polit. et sociaux* (Francia), *Beijing informa* (China) • China en la actualidad / *La Doc. Francaise / Projet* • Xue muqiao: Principios y mecanismos de la actual reforma económica socialista en China / *China aktuell*, Alemania / *China reconstruye*, China • China rural: La revolución silenciosa de los últimos años / *Projet* • Yugoslavia: Socialismo autogestionario en la hora de la crisis • La autogestión en Yugoslavia: Un modelo económico peculiar / F. Ballester / *ICE* / España • Evaluación y perspectivas de la economía Yugoslava (Análisis y Estadísticas) / *OCDE* • Desarrollo y reformas en los países socialistas del este europeo / *The economist* (Inglaterra), *Inter economics* (Alemania) • Hungría: Un modelo a imitar / J. Cisneros R. / *ICE* • Lo que hubiera sido una democracia económica humana en Checoslovaquia según Ota Sik / E. Buchele / *Publik forum* / Alemania • Estadísticas de China / *Beijing Inf. y la Doc. Franc.* • Los terroristas en la calle y en la novela / G. Brisac / *Le monde diplomatique* • La desconocida poesía de Mao Tse Tung / C. Sarrias • China comunista y tradición confuciana ¿continuidad o ruptura? / M. Masson / *Etudes* • La población y la planificación de los nacimientos en China / *Population reports* / USA • La historia China de 1840 a 1982 • ¿La crisis del marxismo? / J. Estrada / *Pensamiento* • La escuela de Frankfurt: "La verdad es concreta" / G. Petidmange / *Projet* • El "reformismo radical" de J. Habermas • René Girard: Violencia y no violencia / *Esprit* • Ética secular y ateísmo / *Ateísmo e dialogo* / Italia • El socialismo en la "Laborem exercens" • La Iglesia en China después de dos revoluciones / *Pro mundi vita* / Bélgica • Hungría: La vida de los creyentes y la teología en un socialismo real / *Il regno* / Italia • Los creyentes checoslovacos y la lucha ideológica / *Pro mundi vita* / Bélgica

Editado por el Centro de Proyección Cristiana

Jr. Aguarico 586, Breña, Lima-Perú; Telf. 23-2609

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Via superficie, correo certificado, ENCUENTRO (1-11): 48 \$ USA, (12-22): 64 \$ USA y (23-33): 64 \$ USA. Vía aérea, correo certificado, ENCUENTRO (1-11): 70 \$ USA, (12-22): 80 \$ USA y (23-33): 80 \$ USA.



centro latinoamericano de economía humana C.L.A.E.H.

Enero-marzo 1983

Nº 25

Romeo Pérez, *Hacia una impostergable política exterior* • Walter Cancela, *Estrategia de transformación y política monetaria* • A.P. Simonds, *Fundamentos de la crítica social* • Antonio Viña, *Indicadores sociales del Uruguay* • CRONICA: Seminario "Los desafíos de la investigación científico-social en América Latina" • GUIA BIBLIOGRAFICA.

Suscripción Anual: Uruguay N\$ 350

Resto del Mundo US\$ 25

Para los suscriptores de otros países remitir giro bancario a nombre del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Cuareim 1220, Casilla de Correo 5021, Montevideo - Uruguay, o remesa a nombre del CLAEH a: Caja de Ahorros en moneda extranjera Nº 1/10752/6 - Banco de Montevideo, Rincón y Misiones, Montevideo, Uruguay.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Nº 78
mayo 1983

Editorial: *Productos básicos de exportación y términos de intercambio.*

Estudios económicos: *Una política comercial óptima para contrarrestar la inestabilidad en la exportación de productos latinoamericanos*, por Walter C. Labys • *El mercado mundial del banano 1981 y perspectivas para el mediano plazo*, por Carlos M. Gallegos • *La apertura de las economías del Cono Sur de América Latina*, por Eduardo R. Conesa.

Derecho de la integración

Estudios: *Impugnación de prácticas ilícitas en el comercio internacional de productos básicos*, por Jorge Luis Orfá y Daniel E. Almirón.

Información Legal: *La situación jurídica e institucional del proceso de integración del Grupo Andino.*

- información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios • información latinoamericana
- información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a. 18.000.- Individuos \$a. 12.000.- Estudiantes \$a. 7.200.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

CRITICA&UTOPIA

latinoamericana de Ciencias Sociales

Director: Francisco Delich

Nº 9

Democratización y movimientos sociales

Artículos

Angel Flisfisch, *El surgimiento de una nueva ideología democrática en América Latina* • Francisco Delich, *La construcción social de legitimidad política en procesos de transición a la democracia* • Lawrence Goodwyn, *Organizando la democracia* • Sheldon Wolin, *Los dos cuerpos políticos de la sociedad estadounidense* • Elizabeth Fox, *Perplejidades compartidas sobre la comunicación democrática* • Vicente Palermo, *Problemas de la participación política en la Argentina contemporánea.*

Notas de investigación

María Grossi y Mario R. dos Santos, *La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización.*

Notas críticas

Sánchez Arnau y otros, *Dette et developement*, por José Kulesz.

Dieter Goetze, *Indigenismo e iglesia católica frente a la integración sociocultural de América Latina: ideologías y modelos*, por Isabel Hernández.

CRITICA & UTOPIA. Latinoamericana de ciencias sociales se edita cuatrimestralmente en Buenos Aires con la dirección de Francisco Delich. *Suscripciones:* exterior (4 números) US\$ 28. Incluye envío aéreo. Argentina: los suscriptores recibirán cada uno de los números con la factura adjunta por el precio de tapa vigente. El franqueo aéreo será sin cargo.

CALLAO 875 - 3º E (1023) BUENOS AIRES, ARGENTINA

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II

Director: Julio Labastida Martín del Campo

Coordinador de la Revista: Dr. Carlos Martínez Assad

AÑO XLV/VOL. XLV/Núm. 2

2ª época

ABRIL-JUNIO DE 1983

I. MEXICO: ESTUDIOS RECIENTES

Los propagandistas del constitucionalismo en México (1910-1920), Jean Pierre Bastián • *Carranza ¿víctima de una conjura industrial?*, Mario Ramírez Rancano • *México revolucionario, 1920-1928. Capitalismo trasnacional, luchas locales y formación del nuevo Estado*, Richard Tardanico • *El papel político de las clases medias en el México contemporáneo*, Soledad Loaeza • *Crisis y expropiación, un análisis comparativo: 1938-1982*, Ma. Emilia Paz Salinas • *Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970*, Matilde Luna • *¿Hacia un régimen político autoritario?*, Sergio Zermeno • *La controversia ideológica en torno al VI Informe de José López Portillo. Ensayo de análisis argumentativo*, Gilberto Giménez Montiel • *1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral*, Bertha Lerner de Sheinbaum • *Tecnocracia y política*, Roderic Ai Camp • *La derecha apocalíptica*, Sara Sefchovich.

II. PSICOLOGIA SOCIAL

Escuelas europeas de psicología social: la investigación de representaciones sociales en Francia, Robert Farr • *Tensiones y explicaciones en psicología social experimental*, Willem Doise • *Influencia manifiesta e influencia escondida*, Serge Moscovici • *Hacia una reorientación de la psicología social después de la crisis*, Ma. Milagros López-Garriga.

III. SECCION BIBLIOGRAFICA

La complejidad de la crisis política. Dos comentarios de Gian Enrico Rusconi.

TORRE DE HUMANIDADES, N° 2-7° PISO CIUDAD UNIVERSITARIA COYOACAN 20, D.F. MEXICO.

comercio exterior

órgano mensual de

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

VOL. 33, NUM. 5

MEXICO, MAYO DE 1983

- El programa del etanol en Brasil
- América Latina y los productos básicos
- La ayuda externa de Estados Unidos
- La economía de México

Departamento de Publicaciones.

Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100 México, D.F.



centro de investigación
y docencia económicas, a.c.

Economía de América Latina 9

PERFILES Y CONTRADICCIONES DEL DESARROLLO AGRÍCOLA RECIENTE

I. ARTÍCULOS

La ocupación de mano de obra en el agrolatinoamericano: aportes para una discusión. Benito Roltman

Alimentos y materias primas agrícolas: la cooperación Sur-Sur una exigencia ineludible. Belfor Portilla R. y Silvia del Valle.

Notas para un diagnóstico del sector agrario argentino. Gullermo Gallo Mendoza, Rolando García y Ernesto Jauretehe.

El desempeño de la agricultura brasileña en los años 70. Angela Kageyama y José Graziano Da Silva.

Reacciones en contra de la legitimidad revolucionaria de la reforma agraria en México. Manuel Aguilera Gómez.

Fronteras en retirada: Aspectos de la internacionalización de la producción agrícola de Estados Unidos y México y sus implicaciones para las relaciones bilaterales en los ochenta. Steven E. Sanderson.

II. ANÁLISIS NACIONALES: Argentina, El Salvador, Nicaragua.

III. DIFUSIÓN E INFORMACIÓN: La industria farmacéutica mundial.

De venta en las principales librerías del D.F. y Provincia

Suscripción:	Número suelto:	
	México	Extranjero
	\$ 340.00 m.n.	\$ 8.00 US.
	anual	bianual
México	\$ 620.00 m.n.	\$ 1.100.00 m.n.
América Latina y el Caribe	\$ 12.00 US.	\$ 20.00 US.
EUA y Canada	\$ 14.00 US.	\$ 25.00 US.
Europa y resto del mundo	\$ 17.00 US.	\$ 30.00 US.

Los cheques y giros postales deberán hacerse a nombre de: CIDE, A.C.

DIFUSIÓN Y DISTRIBUCIONES CIDE

Apartado Postal 116-114 Delegación Alvaro Obregón 01130, México, D.F. Tel: 570-2022, ext. 140 y 187

REALIDAD ECONOMICA

Revista bimestral editada por el
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO (IADE)

Nº 50
SUMARIO

Sector Externo

Lic. Antonio E. Brailovsky, *Historia de la deuda exterior*

Coyuntura

La recesión es lo permanente

Agro

Lic. Elíseo Giai, *Carburantes vs. alimentos*

Índice integral cronológico y temático de *Realidad Económica* N^{os} 1 al 50

Precio del ejemplar: \$a 15
Suscripción 6 ejemplares / 1 año: \$a 90 - 3 ejemplares / 6 meses: \$a 45

IADE

Correspondencia, pedidos y suscripciones a
Hipólito Yrigoyen 1116, piso 4º, 1086 Buenos Aires

ARGENTINA

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: Rodrigo Botero, Antonio Casas González, Horacio Flores de la Peña, Felipe Herrera, Enrique Iglesias, Helio Jaguaribe, Gustavo Lagos, José Matos Mar, Alistair McIntyre, Cándido Méndez, Francisco Orrego Vicuña, Cleantho De Paiva Leite, Carlos Pérez Llana, Jorge A. Sábato, Germánico Salgado, Walter Sánchez, Osvaldo Sunkel, Luciano Tomassini, Víctor Urquidí, Claudio Véliz.

Fundador: Claudio Véliz

Director: Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

Director del Instituto: Francisco Orrego V.

AÑO XVI

Julio - Septiembre 1983

Nº 63

SUMARIO

Belisario Betancur, La capacidad de respuesta de América Latina ante la crisis • **Luciano Tomassini**, Las relaciones internacionales de América Latina en los escenarios posibles en el largo plazo • **Hernán Lafourcade**, Hacia la reorganización del mecanismo de reciclaje financiero internacional • **Francisco Orrego Vicuña**, Políticas internas e influencias externas en el debate sobre derechos humanos en América Latina • **Antonio Augusto Cançado Trindade**, Posiciones internacionales del Brasil al nivel unilateral • **José Carlos Brandi Aleixo**, Líneas generales de la política externa del Brasil • **Wolf Grabendorff**, América Central como región de crisis internacional • **Charles Zorgbibe**, ¿Qué seguridad para África?: tres imágenes del Kaleidoscopio africano.

CONDELL 249

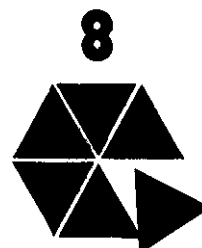
CASILLA 14187 SUC. 21

SANTIAGO 9 — CHILE

EL BI MESTRE

político y económico

Publicación del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración



Año 2 - Nº 7
Síntesis de
Enero - Febrero
1983

Una síntesis cronológica de los acontecimientos políticos, sociales y económicos más importantes a partir de la información publicada en la prensa escrita.

Suscripción anual (seis entregas)		Argentina	\$a 90
América	US\$ 25	Resto del mundo	US\$ 30

Cheque o giro bancario a la orden del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Pueyrredón 510, 6º piso, 1032, Buenos Aires, Argentina.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 5.

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): US\$ 10.



Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés; índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina se pueden adquirir a través de los distribuidores locales, o directamente de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección Ventas — A. 3315
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago
Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza