

INT-0491



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento EI-42



PLAN BAKER, DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA Y
REORDENAMIENTO EN LA ECONOMIA MUNDIAL */

Osvaldo Rosales

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación.
86-10-1533

PLAN BAKER, DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA Y
REORDENAMIENTO EN LA ECONOMIA MUNDIAL */

Osvaldo Rosales

(Septiembre 1986)

*/ Este trabajo incluye estadísticas e información disponibles hasta la última semana de agosto de 1986.

★

■

✓

✓

✓

✓

INDICE

		<u>Página</u>
I.	LA PROPUESTA BAKER.....	1
	a) Pragmatismo y oportunidad política.....	1
	b) Las características de la propuesta.....	2
	c) El Plan Baker: una preocupación por América Latina...	4
II.	RECUPERACION DEBIL Y HETEROGENEA.....	9
	a) Una década de crecimiento mediocre.....	9
	b) La recuperación 1983-85: principales características.	10
	c) La visión desde la periferia.....	14
	d) Las perspectivas para los países en desarrollo.....	15
III.	LA EVOLUCION RECIENTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA "TEORIA DE LA LOCOMOTORA".....	18
IV.	LA MARGINACION DE AMERICA LATINA DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS.....	26
	a) La evolución reciente de las corrientes financieras..	27
	b) Acceso al crédito bancario y fuga de capitales.....	31
	c) América Latina y su transferencia de capitales al resto del mundo.....	34
	d) La magnitud relativa de la transferencia de recursos de América Latina: un desequilibrio en la economía mundial.....	36
V.	LA NECESIDAD DE UNA DISTINTA MACROECONOMIA EN LA RECUPERACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL.....	42
VI.	EL DEBATE SOBRE LA DEUDA EN ESTADOS UNIDOS Y LA POSTURA LATINOAMERICANA.....	53
VII.	LAS DEBILIDADES DE LA PROPUESTA BAKER.....	58
VIII.	LA ECONOMIA POLITICA DEL PLAN BAKER: UNA VISION DE CONJUNTO.....	63

I. LA PROPUESTA BAKER

a) Pragmatismo y oportunidad política

La propuesta del Secretario del Tesoro de Estados Unidos para enfrentar el problema de la deuda externa de los quince principales países deudores es una muestra de intervencionismo pragmático y un buen ejemplo de la recuperación de la iniciativa política de Estados Unidos en los grandes temas del debate económico mundial. En efecto, ya en Septiembre de 1985 el mismo funcionario reunido con los Secretarios de Hacienda de las restantes cuatro economías más industrializadas había conseguido la coordinación de los cinco principales bancos centrales del mundo para detener el alza del dólar e iniciar su paulatino descenso. Sabedor que en la reunión de Seúl de octubre de 1985 los inevitables temas de la agenda serían el desequilibrio fiscal y comercial norteamericano y el alto valor del dólar, por un lado, y la deuda externa de los países en desarrollo, por el otro, restaba entonces esbozar alguna respuesta al tema de la deuda pues la reducción del dólar, si bien no enfrentaba los grandes desequilibrios de la economía norteamericana, al menos reducía las presiones proteccionistas en Estados Unidos y facilitaba una caída en la tasa de interés, constituyéndose en el corto plazo en un atractivo sucedáneo de las políticas de ajuste, en la medida que, al menos, daba cuenta de la intención norteamericana de reconocer el déficit fiscal y la tasa de interés como problemas, paso previo a cualquiera adopción de políticas.

En este sentido, la reducción en el valor del dólar iniciada en Septiembre 1985 y la propuesta Baker sobre la deuda, constituyen un claro punto de inflexión en el discurso norteamericano de no intervención en los mercados. La propuesta Baker sugiere una activa política de intervención en los mercados financieros, organizando programas de apoyo de corto plazo bajo la tutela del Banco Mundial y ejercitando no pocas presiones sobre la banca privada y los países deudores para participar en la iniciativa.

La propuesta comprueba que el automatismo de los mercados financieros internacionales apuntaba a una veloz reducción en el grado de exposición de la banca comercial con los países deudores, incrementando la vulnerabilidad de éstos. Desde junio 1982 a junio 1985 los principales bancos norteamericanos ampliaron su capital base a una tasa anual de 13% contra un 3% de incremento en sus préstamos a los diez principales deudores latinoamericanos.^{1/}

El compromiso de la banca comercial norteamericana en la deuda latinoamericana se aproxima a un tercio del total. De la deuda total de la región, US\$ 368 mil millones, cerca de 3/4 está comprometida con la banca comercial y cerca de US\$ 120 mil millones corresponde a pasivos con la banca comercial norteamericana. Los cuatro principales deudores - México, Brasil,

^{1/} World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company of New York, febrero de 1986.

Venezuela y Argentina - concentran el 81% de la exposición de los bancos norteamericanos y sólo nueve bancos responden por el 62% de la exposición total norteamericana en América Latina y el Caribe.^{2/}

La táctica bancaria ha apuntado a una reducción en el grado de exposición, disminuyendo rápidamente estas acreencias con respecto al capital de los bancos. Así, mientras el "exposure" era de 119% en 1982, a fines de 1985 era sólo de 87%. El repliegue de la banca norteamericana se refleja marcadamente en el caso de los países más endeudados. Los principales bancos norteamericanos han reducido su razón préstamos/capital entre 1983 y 1984 de 56% a 49% en Brasil y de 42% a 35% en México.

b) Las características de la propuesta

La propuesta del Secretario del Tesoro de Estados Unidos parte por señalar la importancia de un crecimiento sostenido y con inflación moderada en los países industriales como requisito crucial para una estrategia eficaz en el tema de la deuda externa. Respecto de tal punto, llama a los países industrializados a continuar desarrollando esfuerzos por reducir las rigideces estructurales, fortaleciendo el accionar del mercado, reduciendo el tamaño y las responsabilidades del sector público, en el entendido que ello mejorará el clima de la inversión y las oportunidades comerciales.

Pese a detectar una drástica reducción en el déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo - de US\$ 104 mil millones en 1982 a US\$ 44 mil millones en 1984 - y un crecimiento en torno del 4% para 1984, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos comprobaba la caída en los flujos bancarios a las naciones deudoras, así como la mantención de desequilibrios fiscales e inflacionarios que dificultaban una retoma del crecimiento sostenido. Estos elementos avalarían la necesidad de una estrategia internacional de la deuda la que, sin abandonar la óptica caso por caso ni las medidas de ajuste y condicionalidad, debiera poner el énfasis en la promoción del crecimiento sostenido.

Esta estrategia internacional consultaría la participación explícita de los países deudores, de la banca comercial y de los organismos financieros de carácter multilateral. La propuesta Baker culminaba esbozando un paquete cercano a los US\$ 30 mil millones a ser aplicados en tres años en los 15 principales países deudores. De esta suma, US\$ 20 mil millones correspondían a fondos aportados por la banca comercial, por encima de sus préstamos voluntarios a estos países y US\$ 9 mil millones provendrían de préstamos otorgados por los organismos multilaterales de fomento, principalmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en forma de créditos de rápido reembolso y basados en políticas, lo cual sugería una importante reorientación en las actividades de estos organismos.

^{2/} Ver El Mercurio, febrero 2, 1986. Informe del Departamento de Estado sobre la deuda externa de América Latina.

Para acceder a dichos recursos, los países más endeudados debían realizar ajustes estructurales en sus economías, con una direccionalidad bien precisa:

- creciente confianza en el sector privado y menor confianza en el gobierno para incrementar el empleo, la producción y la eficiencia;
- acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera, por medio de reformas impositivas, reformas del mercado laboral y desarrollo de los mercados financieros;
- medidas de liberalización comercial y financiera, reduciendo subsidios a la exportación y las diversas barreras al comercio, así como alentando la IED y los flujos de capital;
- políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado, de manera que los precios claves actúen estimulando la eficiencia;
- políticas monetarias y fiscales orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado;
- políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada.

De este modo, se cerraba el triángulo: "Los principales países deudores deben hacer las más difíciles decisiones de política para reestructurar sus economías. Los bancos comerciales deben proveer los recursos adecuados para apoyar los esfuerzos. Los bancos multilaterales de desarrollo deben aumentar la eficiencia y el volumen de sus préstamos".

Mientras se implementaba la estrategia, el FMI continuaba siendo el catalizador de los nuevos flujos financieros y el supervisor privilegiado de los programas de ajuste en el corto plazo. Sin embargo, en el debate posterior, empezó a quedar claro que la principal víctima del Plan Baker era el FMI. De hecho, la propuesta retomaba la consigna latinoamericana que para poder pagar era necesario crecer, lo que constituía un reconocimiento indirecto de la debilidad de las propuestas ortodoxas para reencontrar a las economías deudoras con un crecimiento significativo. Por otro lado, en la gestión internacional del problema de la deuda, el Banco Mundial salía fortalecido.

"La propuesta Baker le asigna al Banco Mundial un papel protagónico como catalizador del financiamiento privado adicional y de la reforma estructural del país deudor durante esta segunda fase de la estrategia crediticia, función similar a la que desempeñó el FMI durante la primera."^{3/}

c) El Plan Baker: Una preocupación por América Latina

Si bien el endeudamiento externo no fue privativo de América Latina, es posible advertir en la iniciativa Baker un marcado interés por la evolución de la deuda latinoamericana. En efecto, de los quince países más endeudados, diez son latinoamericanos y la región se responsabilizaba a fines de 1985 por un 41% del total de la deuda del Tercer Mundo.

Cuadro 1

LA DEUDA EXTERNA DEL TERCER MUNDO

(Miles de millones de US\$)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Africa	94.3	103.1	117.1	125.1	129.3	128.5
Asia	133.4	151.9	175.3	193.5	206.6	229.7
América Latina	230.7	287.0	328.6	340.6	355.9	368.3
TOTAL	<u>567.8</u>	<u>662.0</u>	<u>751.6</u>	<u>798.4</u>	<u>840.7</u>	<u>888.3</u>
% de América Latina	40.6	43.3	43.7	42.6	42.3	41.4
% 15 principales deudores	47.1	49.6	50.1	49.0	48.0	46.8

Fuente: World Economic Outlook, IMF, Table A46, April 1986.

^{3/} Rimmer de Vries, Morgan Guaranty Trust Company, "Para contrarestar la deflación mundial", Perspectivas Económicas N° 54, 1986.

A fines de 1985, la deuda externa total de los países en desarrollo ascendió a US\$ 888.3 mil millones, correspondiendo un 47% de dicho monto a los quince países más endeudados. Los diez países latinoamericanos incluidos en la propuesta Baker sumaban a fines de 1985 un endeudamiento externo de US\$ 355 mil millones, cifra que representaba un 96% de la deuda de la región, un 40% de la deuda total del Tercer Mundo y un 85% de la deuda de las quince economías consideradas en la propuesta Baker.^{4/} Afinando más aún estos indicadores, bien podría señalarse que cuatro países: Brasil, México, Argentina y Venezuela, dan cuenta del 69% de la deuda de los quince más endeudados, explicando los dos primeros más de la mitad de dicha deuda.

En el período 1977-85, el incremento anual de la deuda externa es bastante similar en Africa, Asia y América Latina. Sin embargo, si el período se subdivide en dos, se aprecian significativas diferencias en los comportamientos regionales.

El período 1977-81 muestra un incremento en la deuda de América Latina marcadamente superior al de Asia y Africa, si bien en todo el Tercer Mundo el crecimiento de la deuda supera el incremento en producto y exportaciones.

El período de ajuste 1982-85 muestra el carácter perverso del ajuste acaecido en América Latina. En efecto, la región es la que crece menos, es la zona donde más se reducen las importaciones y donde menos crece el financiamiento externo.

En este sentido, la propuesta Baker da cuenta del empeoramiento relativo de la postura latinoamericana en el concierto de los países endeudados, en un momento en que se resiente el dinamismo de la economía norteamericana y del comercio mundial.

El año 1985 representó un empeoramiento en la situación financiera de los países en desarrollo endeudados. La relación deuda externa sobre producto pasó de 36.8% a 38.1% en 1985, consolidando la tendencia al empeoramiento de este indicador desde 1981, año en que esta relación fue inferior al 30%. Similar deterioro se apreciaba en la relación deuda/exportaciones y servicios de la deuda/exportaciones, destacando en estos tres indicadores el empeoramiento relativo de América Latina respecto al promedio de los países en desarrollo.

En la mayoría de los países más endeudados, pese a un importante esfuerzo de exportación, la relación D/X era más alta en 1985 que en 1982 y el servicio de la deuda externa consumía una alta fracción de los ingresos por exportaciones, aspecto que cuestionaba la eficacia del tratamiento que se venía dando al tema de la deuda externa, ya que en los círculos bancarios se considera que un 10% de los ingresos de exportación destinados a pagos de

^{4/} Ver World Economic Outlook, April 1986, IMF, List of Tables, Table A4B.

intereses constituye una cota crítica, más allá de la cual se incrementa sensiblemente el riesgo de las operaciones crediticias.^{5/}

Cuadro 2

DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO Y COMERCIO EN EL TERCER MUNDO
1977-1985

(Tasas de variación promedio anual)

	<u>1977-1985</u>				<u>1977-1981</u>				<u>1981-1985</u>			
					<u>EXPANSION</u>				<u>AJUSTE</u>			
	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>Y</u>	<u>D</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>Y</u>	<u>D</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>Y</u>	<u>D</u>
Africa	0.4	0.4	2.0	10.3	-	5.3	2.9	14.0	-1.8	-2.5	1.0	7.0
Asia	8.1	7.7	6.6	13.4	8.8	10.7	6.4	17.0	7.6	4.0	6.6	10.0
A. Latina	4.7	-1.1	2.5	14.1	5.9	6.6	4.3	23.0	4.0	-5.1	0.4	6.0

X = Exportaciones

M = Importaciones

Y = Producto interno bruto

D = Deuda externa total

Fuente: Elaboración propia sobre la base de diversos cuadros del World Economic Outlook, FMI, abril 1986.

^{5/} Reporte especial de la Secretaría General de las Naciones Unidas, mayo 21, 1986.

La propuesta Baker detecta aquí cómo el comportamiento pro-cíclico de la banca privada agrava el problema de la deuda, requiriéndose por tanto un nuevo enfoque. El funcionamiento espontáneo de los mercados financieros conduce a que los bancos privados reduzcan su financiamiento neto a los países endeudados, reduciendo su grado de exposición, conduciendo a que, por ejemplo, América Latina desde 1982 se haya transformado en una exportadora neta de capitales.

La reducción drástica en el financiamiento externo para América Latina obliga a contraer las importaciones y el ritmo de crecimiento, dificultando la situación financiera de las empresas y postergando el ajuste estructural. El carácter prolongado de esta crisis desalienta la reanudación de los flujos de capital, ya que la banca estima poco probable que créditos nuevos reduzcan el riesgo y mejoren la calidad de la cartera bancaria, lo que hace que estos nuevos préstamos sean difíciles de justificar comercialmente. En otras palabras, las soluciones de mercado impulsan a la banca privada a alejarse de los países endeudados, restringiendo sus operaciones al ámbito de los créditos involuntarios, esto es, aquellos que forman parte de los programas de ajuste monitoreados por el FMI.

Cuadro 3

COEFICIENTES DE ENDEUDAMIENTO: AMERICA LATINA Y
PAISES EN DESARROLLO

	<u>Deuda Externa/PIB</u>			
	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Países en desarrollo	33.2	35.9	36.8	38.1
América Latina	43.1	48.2	47.3	46.2
15 + endeudados	41.6	47.6	46.4	45.6
	<u>Deuda Externa/Exportación de Bienes y servicios</u>			
	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Países en desarrollo	148.6	158.8	152.8	163.0
América Latina	267.2	287.5	273.3	295.0
15 + endeudados	263.4	286.3	268.1	285.9
	<u>Servicio de la Deuda Externa sobre Exportación de Bienes y Servicios</u>			
	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Países en desarrollo	23.6	22.0	22.9	24.1
América Latina	49.6	43.0	42.4	44.1
15 + endeudados	47.9	42.5	41.6	43.8

Fuente: World Economic Outlook, op. cit., Tables A50, A51.

II. RECUPERACION DEBIL Y HETEROGENEA

1. Una década de crecimiento mediocre

La economía mundial está enfrentando la peor década de postguerra en lo que se refiere a la expansión del producto y del comercio mundial. En la actual década, la expansión de la producción y del comercio mundial no ha superado el 2.5% anual, menos de la mitad de lo experimentado por la producción mundial en el periodo 1963-73 y menos de un tercio del incremento del comercio en el mismo periodo. (Ver Cuadro 4.)

Cuadro 4

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION Y EL COMERCIO MUNDIALES (Tasas de crecimiento anual)

	1963-1973	1967-1976	1977-1986	1980-1986
A. Producción mundial	6.0	4.4	2.98	2.49
B. Comercio mundial	8.5	7.7	3.4	2.47
C. Elasticidad implícita				
(B/A)	1.42	1.75	1.14	0.99

Fuente: World Economic Outlook (WEO), International Monetary Fund, october, 1985.

En el periodo 1967-76 por cada 1% de incremento en la producción, el comercio mundial se incrementaba en 1.7%. En lo que va corrido de la década actual, el incremento en el comercio es prácticamente igual al de la producción. Mientras en el periodo 1967-76 el producto mundial necesitaba 16 años para duplicarse y el comercio mundial lo hacía en 10 años, ahora ambos indicadores, de acuerdo a los resultados del periodo 1980-86, necesitan de 28 años para duplicarse. Esto da una idea de la tendencia recesiva que azota a la economía mundial y de las complicaciones que enfrentan las corrientes comerciales.

2. La recuperación 1983-85: principales características

Luego de un débil comportamiento en 1980- y 1981 y de una recesión en 1982, la economía mundial se recupera levemente en 1983, incrementándose la producción y el comercio en un 2%. Durante 1984 el producto mundial se expande en un 4.4% respecto del año anterior y el comercio mundial crece un 8.7%.

Estos datos dieron pie para la gestación de una corriente, activamente liderada por el FMI, que pregonaba el inicio de un nuevo ciclo expansivo de la economía mundial, poniendo así punto final a casi una década de mediocre desempeño. Este ciclo, además, sería de crecimiento más sano y sostenido que ciclos precedentes, dado el contexto de clara disminución de la inflación y de los desequilibrios presupuestarios en los países industriales, salvo en el caso de Estados Unidos. Los países endeudados se estaban sometiendo a procesos de ajuste que limitaban severamente su gasto interno, permitiendo la generación de excedentes comerciales para servir la deuda externa. La banca comercial, pese a su reticencia inicial, estaba participando en los programas de restructuración de la deuda, facilitando recursos para que los países pudieran pagar aquella parte de los intereses imposibles de financiar, aún en el marco de los severísimos programas de ajuste interno que se implementaban. La crisis del sistema financiero internacional parecía haberse alejado del horizonte y la reanimación de la economía y el comercio mundial durante 1983 y 1984 permitía que el FMI augurase buenos resultados a los países en desarrollo. El crecimiento en los países industriales incrementaría las exportaciones de los países en desarrollo, mejorarían además sus términos de intercambio y sus coeficientes de endeudamiento disminuirían paulatinamente ya que, adicionalmente, se esperaba una reducción gradual en las tasas internacionales de interés. El mensaje era claro: confiar en la dinámica de la economía mundial y esmerarse por cumplir eficientemente los programas de ajuste para seguir contando con el aval del FMI y con el subsecuente financiamiento externo de la banca privada.

Los resultados en 1985 y 1986 han tendido a moderar el entusiasmo de este enfoque. Durante 1985 el crecimiento mundial alcanzó un 2.9% y el comercio creció en la misma cifra, destacando la acentuada pérdida de dinamismo de la economía norteamericana, la que luego de crecer un 6.8% en 1984, apenas alcanzó un 2.2% de crecimiento en 1985, con un resultado similar o incluso menor para 1986. Las exportaciones de los países en desarrollo, luego de crecer en volumen 2.9% en 1983 y 7.1% en 1984, en 1985 crecen sólo un 0.4%, deteriorándose los coeficientes de endeudamiento y los términos de intercambio.

La característica distintiva de esta recuperación económica ha sido su marcada heterogeneidad al interior de la OCDE, la debilidad europea, el fuerte peso relativo de la evolución norteamericana en ella y la débil transmisión de dinamismo hacia los países en desarrollo exportadores de productos básicos. Del mismo modo, se trata de una recuperación que se ha dado en presencia de niveles inéditos de desequilibrio fiscal y comercial de

Estados Unidos, lo que ha ocasionado marcadas oscilaciones en el valor del dólar, en la tasa de interés y en las paridades cambiarias, afectando severamente la dinámica de los flujos comerciales y generando fuertes presiones proteccionistas, particularmente en la economía norteamericana.

El impulso básico del crecimiento del comercio mundial ha estado asociado de un modo inédito a la recuperación norteamericana. El desequilibrio externo norteamericano ha promovido el crecimiento de las exportaciones de Japón, Canadá, la CEE, el Sudeste Asiático y de algunos países de América Latina. La recuperación europea, por ejemplo, se ha apoyado crucialmente en el impulso de demanda externa que proviene de Estados Unidos. De no ser por dicho impulso, la CEE habría crecido 1.5% en 1984 y no 2.5% como aconteció, gracias al incremento en las exportaciones orientadas al mercado norteamericano.

Cuadro 5

PARTICIPACION REGIONAL EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL COMERCIO
MUNDIAL 1968, 1976 Y 1984

(Participación en porcentajes) a/

	Exportaciones			Importaciones		
	1968	1976	1984	1968	1976	1984
América del Norte	20.0	12.1	24.1	29.3	23.3	63.0
Japón	10.8	9.7	18.6	3.7	6.3	8.4
Europa Occidental	43.4	32.6	19.5	41.1	49.3	12.6
Asia Sudoriental b/	2.7	7.8	14.4	4.3	5.3	9.1
OPEP		19.4	1.5		6.2	-13.0
Otras regiones en desarrollo	13.0	9.8	11.7	10.3	2.6	9.0
Países del Este	9.0	7.3	6.7	8.2	3.9	6.0
Otros países	1.1	1.3	3.5	3.1	3.1	4.9
Incremento total del comercio mundial	<u>100.0</u> <u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones de la Secretaría del GATT.

a/ Variación respecto de los años anteriores en dólares de los Estados Unidos.

b/ Cuatro zonas de Asia Sudoriental en rápido desarrollo.

El cuadro anterior señala que la contribución norteamericana a la expansión del comercio mundial en 1984 es notablemente más importante que en las recuperaciones de 1968 y 1976. Destaca la acentuada pérdida de importancia relativa de Europa en los flujos de comercio y la persistente presencia exportadora de Japón y del Sudeste Asiático. Más de la mitad del incremento registrado en las importaciones correspondió a las importaciones estadounidenses, mientras que las exportaciones de Estados Unidos sólo contribuyeron en un 13% al incremento en el valor de las exportaciones de 1984,^{1/} reflejando estas cifras la magnitud del desequilibrio comercial norteamericano.

Cuadro 6

ESTRUCTURA GEOGRAFICA DEL DEFICIT COMERCIAL NORTEAMERICANO

(Miles de millones de dólares)

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984 a/</u>	<u>1985</u>
Japón	-16 991	-19 630	-35 005	-49 700
Canadá	-9 323	-10 548	-14 404	-22 200
Europa Occidental	6 793	982	-15 805	-24 700
América Latina <u>b/</u>	-2 890	-13 439	-16 707	-18 300
Resto	-14 058	-18 420	-31 191	33 600
Total	<u>-36 469</u>	<u>-61 055</u>	<u>-113 112</u>	<u>-148 500</u>

Fuente: The Annual Report ..., op. cit., para América Latina la fuente es SELA, 1985 y Departamento de Comercio de Estados.

a/ Primeros tres bimestres analizados.

b/ Países miembros del SELA.

^{1/} GATT, Focus, N° 33, enero-marzo, 1985.

Durante 1984 prácticamente se duplica el déficit comercial estadounidense con Japón y aparece un elevado déficit en Europa, rasgo poco frecuente en las relaciones comerciales de postguerra. En 1985 continúa creciendo espectacularmente el déficit con Japón y con Europa, llevando el déficit comercial norteamericano en 1985 a un monto equivalente al 40% del total de la deuda externa latinoamericana.

Estados Unidos y Japón aparecen muy distanciados del desempeño europeo y, los países en desarrollo, por debajo del promedio de la expansión de la economía mundial, destacando el virtual estancamiento de América Latina.

Cuadro 7

TASA DE CRECIMIENTO ACUMULATIVA ANUAL, PERIODO 1983-1985 a/

Estados Unidos	4.3
Japón	4.5
C.E.E.	1.9
Países en desarrollo	3.0
Países exportadores de productos básicos <u>b/</u>	1.8
América Latina	0.4
Crecimiento mundial	3.3

a/ Calculado sobre información aparecida en W.E.O., IMF, op. cit. y CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, enero, 1985.

b/ De los países de la región, sólo México, Venezuela, Ecuador y Panamá no pertenecen a esta categoría.

La heterogeneidad en el crecimiento se agudizó durante 1984. En dicho año, el 70% del incremento en la demanda de toda la OCDE se originó en Estados Unidos, con lo cual la sustentación de la recuperación norteamericana adquirió una importancia desusada para la OCDE y la economía mundial. Comparando esto con las recuperaciones de 1976 y 1978, destaca la acentuada pérdida de importancia relativa de Europa en los flujos de comercio y la persistente presencia exportadora de Japón y del Sudeste asiático.

La disparidad de la recuperación económica entre los países industriales se aprecia también en la creación de empleos. Entre 1981 y 1984, Estados Unidos ha generado 5 1/2 millones de empleos, Japón 1.6 millones y Europa ha reducido su población ocupada en casi un millón de plazas.^{1/}

3. La visión desde la periferia

Los países en desarrollo manifiestan su preocupación por el desequilibrio fiscal de Estados Unidos, el alto valor de las tasas de interés y las marcadas oscilaciones en el dólar norteamericano, todo lo cual le configuraría un carácter precario e inestable a la actual recuperación. Destacan además la disminución de flujos netos en las corrientes de financiamiento, una recuperación poco satisfactoria del comercio internacional y el marcado incremento proteccionista en las economías centrales. Estos elementos configuran un marco preocupante para los países en desarrollo, particularmente para aquellos sometidos a costosos programas de ajuste para servir la deuda externa.

El alto endeudamiento externo de los países en desarrollo ha conducido a una situación inédita en la historia económica contemporánea: políticas de ajuste recesivo operando simultáneamente en un amplio conjunto de países. Esta necesidad de divisas ha obligado a un gran esfuerzo de expansión en las exportaciones,^{2/} el que además ha coincidido con una notable valorización del dólar. La conjunción de estos elementos, unido a datos de tendencia como el cambio tecnológico ahorrador de materias primas y el proteccionismo en las economías centrales,^{3/} ha influido en un inédito rezago de los precios de los productos básicos, expresados en dólares.

El vínculo entre recuperación económica en el centro y transmisión reactivadora hacia la periferia, vía mejoría en el precio de los productos básicos, parece haberse debilitado. Además del probable reflejo estructural de las modificaciones tecnológicas, parecen actuar elementos asociados a la coyuntura, como el incremento de exportaciones básicas de los países endeudados, el valor de la tasa de interés y la erraticidad de las principales paridades cambiarias, elementos estos dos últimos que castigan la mantención de stocks.

^{1/} Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, European Economy No. 22, november 1984.

^{2/} Las exportaciones en volumen de los países no petroleros aumentaron 8.9% en 1983 y 12.0% en 1984.

^{3/} Consultar CEPAL, El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa, abril 1986.

Esto plantea una adicional crítica de fondo a los programas de ajuste ortodoxos: el sesgo recesivo tradicional de dichos programas se acentúa cuando operan simultáneamente en un conjunto de países pues los incrementos de exportaciones se traducen en menores precios y terminan afectando adversamente los términos de intercambio. Como además un 30% de las exportaciones de la OCDE se dirige hacia países en desarrollo, el sesgo recesivo y la menor demanda por importaciones de estos países, afecta las posibilidades de una mayor expansión económica en las propias economías industrializadas.

De manera entonces que el mecanismo tradicional de transmisión de la reactivación hacia las economías en desarrollo está fallando por estas razones: i) se trata de una recuperación que no abate significativamente las tasas de interés, obligando a mantener una excesiva carga por concepto de servicio de la deuda externa; ii) los flujos netos de financiamiento han caído drásticamente y en América Latina se han transformado en flujos negativos durante 4 años, con lo cual la región se ha transformado en exportadora neta de capitales; iii) al no modificarse el esquema de reprogramación de la deuda externa, los ingresos de exportación son básicamente absorbidos por el pago de intereses; iv) la acentuación de las medidas proteccionistas dificulta un mejor desempeño exportador de los países en desarrollo; v) finalmente, los pronósticos sobre precios de productos básicos señalan un agravamiento para 1985 y un virtual estancamiento en 1986, con empeoramiento en los términos de intercambio para los países en desarrollo en esos dos años.^{1/}

4. Las perspectivas para los países en desarrollo

Durante el período 1981-1983, los países en desarrollo (ped) lograron un crecimiento anual de 1.73%, lo que comparado con el 6% del período 1967-76 muestra la profundidad del deterioro económico de este grupo de países. La formación bruta de capital en 1977 alcanzaba, como promedio, a un 27.5% del producto y en 1984 sólo llegaba a un 22.7% del mismo, lo que señala una seria amenaza para las posibilidades de crecimiento futuro y de ajuste estructural.^{2/}

En ese sentido el año 1984 trajo esperanzas. Los ped no exportadores de petróleo crecieron 5.6%, sus exportaciones en volumen crecieron un 12% - el mayor incremento desde 1972 - sus términos de intercambio, si bien marginalmente, mejoraron por vez primera en siete años y sus déficit en cuenta corriente, como porcentaje del producto, llegaron al menor valor durante dos décadas.^{3/}

^{1/} FMI, W.E.O., octubre, 1985.

^{2/} FMI, World Economic Outlook, oct. 1985, table 1, p. 43; table 6, p. 49.

^{3/} The Economist, november 9, 1985.

El resultado, sin embargo, en 1985 ha sido nuevamente preocupante. Las exportaciones se han estancado - en 1985 crecieron 0.5% versus 5.5% en 1984 - y las exportaciones de los países en desarrollo cayeron en 5%. Los términos de intercambio nuevamente se deterioraron en 1985 y se espera un deterioro adicional para 1986.

El marco económico externo para los ped en los próximos años asoma como muy preocupante. El crecimiento de los países industriales será sólo 2.8% en 1986 y se espera un crecimiento cercano al 3% para el período 1987-90.

La expansión del comercio internacional también se ve bastante más moderada que hace un año. Luego del incremento en volumen de 8.5% en 1984, la expansión en 1985 fue sólo de 2.9% y las proyecciones hablan de tasas de incremento del comercio mundial cercanas al 4 ó 5% de aquí a 1990.

Los mercados de productos básicos no petroleros sufrieron una drástica recaída durante 1985. Luego de caer sus precios en 15.2% en 1981 y 12.4% en 1982, éstos se recuperan en 7.9% y 2.5% en los años siguientes para nuevamente caer un 11.2% en 1985. Con esto, los términos de intercambio de los exportadores de productos primarios han caído a su menor nivel desde que se conoce la serie, esto es, desde 1957.^{1/}

Este fenómeno ya no parece ser de corto plazo pues algunas de las variables que intervienen en él - proteccionismo en economías centrales, políticas agrícolas de la Comunidad y Estados Unidos, débil recuperación de la inversión mundial, inestabilidad cambiaria y financiera - trascienden la coyuntura. De allí que pueda pronosticarse que los mercados de productos básicos, al menos de aquí a 1990, permanecerán deteriorados.

Durante 1985 la tasa de interés se redujo en 2.8 puntos, pero los términos de intercambio para los ped han caído en 2% (3.5 para América Latina; 3.3 para los exportadores de productos básicos) de manera que el efecto neto de la interacción tasas de interés-términos de intercambio no está ayudando a los PED a remontar, pues de acuerdo a cálculos del Banco Mundial, cada incremento de un punto en la tasa de interés conduce a un deterioro en la cuenta corriente de los ped de US\$ 2 300 millones. Cada

^{1/} The Economist, op. cit., se refiere a la serie del FMI que consulta el índice de precios de los productos básicos deflecionada por el índice de precios de exportación de manufacturas.

mejoría de un punto porcentual en los términos de intercambio favorece a los ped en US\$ 2 200 millones.^{1/} De manera que cambios similares, con distinto signo, en términos de intercambio y tasas de interés prácticamente se anulan y no generan un efecto neto para los ped. De hecho, el FMI señaló para 1985 un empeoramiento en la cuenta corriente de los ped de US\$ 7 300 millones (incremento de 17% respecto de 1984).

^{1/} World Bank, World Development Report, 1985, Box Table 3.5A.

III. LA EVOLUCION RECIENTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA "TEORIA DE LA LOCOMOTORA"

El optimismo de las proyecciones del FMI para 1985 debió enfrentarse con la realidad de un año en que se resiente el dinamismo de la economía norteamericana, principal responsable de la recuperación de 1984.

Cuadro 8

PRONOSTICOS DEL FMI DURANTE 1985

(Tasas de crecimiento anual)

<u>Producción mundial</u>		<u>Comercio mundial</u> (volumen)
Fecha del pronóstico		
abril	3.4	5.5
octubre	3.1	3.5
Resultado efectivo	2.9	2.9

El cuadro anterior muestra el ajuste a la baja en las proyecciones realizadas por el FMI durante 1985, a medida que los resultados empezaban a mostrar las dificultades para animar un deteriorado sistema de comercio internacional, apoyado además en el corto plazo en la desequilibrada expansión del déficit comercial norteamericano.

Durante 1985 el incremento en el comercio internacional fue marcadamente modesto, ya que su incremento en volumen fue inferior al 3% y en valor fue inferior al uno por ciento (0.5%). Dicho incremento se debió exclusivamente al aumento en el comercio de manufacturas pues el volumen de productos agrarios y mineros comercializados internacionalmente se redujo.

Los datos de la evolución comercial de 1985 no avalan la hipótesis de la "trade locomotive" en lo que se refiere a los países en desarrollo, ya que no existe proporcionalidad entre la caída de las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo, el dinamismo comercial de los países industriales. Resulta interesante descomponer el incremento del comercio internacional entre los años 1983 y 1985 para conocer las características de la recuperación de los flujos comerciales, luego del estancamiento de comienzos de los ochenta, y para averiguar la evolución relativa de los países en desarrollo. Este punto es crucial para indagar la validez empírica del argumento de "la locomotora", esto es, la expansión económica

Cuadro 9

EL COMERCIO INTERNACIONAL DURANTE 1984-1985

(% de variación anual)

	EXPORTACIONES (FOB)			IMPORTACIONES (CIF)		
	<u>Valor</u>	<u>% var. anual</u>		<u>Valor</u>	<u>% var. anual</u>	
	(miles mill. US\$)	<u>1984</u>	<u>1985</u>	(miles mill. US\$)	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Todos los países	1 910	5.5	0.5	1 990	5.5	0.5
Países industriales	1 230	6.5	3.0	1 333	8.5	3.0
Países en desarrollo	440	4.0	-5.0	410	-1.5	-6.5
Europa Oriental	202	2.5	-3.5	205	3.5	5.0

Fuente: Boletín del FMI, 26 de mayo de 1986.

de la OCDE, y particularmente de Estados Unidos y como corolario, el arrastre de los países en desarrollo a partir de un aumento en sus exportaciones y en sus términos de intercambio.

En el período 1983-1985 las exportaciones mundiales aumentaron en US\$ 148.8 mil millones. Casi un 90% de dicho aumento correspondió a países desarrollados, un 14% a economías socialistas. Como se deduce de esta suma, los países en desarrollo vieron caer sus exportaciones en el equivalente al 3% del aumento mundial en estas. Ahora bien, dicho comportamiento responde a la violenta caída de la exportación petrolera, ya que el resto de los países en desarrollo participaron en la expansión de las exportaciones. Brasil, por ejemplo, responde por un 2.2% del total de incremento en las exportaciones (el resto de América Latina aporta una cifra inferior al 1%, esto es, menos de la mitad del aporte brasileño) y "otros" da cuenta de un marcado dinamismo, influido por el desempeño exportador del Sudeste asiático (ver Cuadro 10).

Cuadro 10

**PARTICIPACION POR BLOQUES ECONOMICOS EN LA EXPANSION
RECIENTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL 1983-1985**

	<u>Exportaciones (FOB)</u>		<u>Importaciones (CIF)</u>	
	Miles millones US\$	%	Miles millones US\$	%
<u>Incremento total</u>	148.8	100.0	211.4	100.0
<u>Países desarrollados</u>	<u>132.3</u>	<u>88.9</u>	<u>185.0</u>	<u>87.5</u>
Estados Unidos	13.6	9.1	88.0	41.6
Japón	29.5	19.8	10.5	4.9
CEE	42.2	28.3	38.6	18.2
Canadá	16.7	11.2	17.3	8.1
<u>Países en desarrollo</u>	<u>-4.5</u>	<u>-3.0</u>	<u>-19.4</u>	<u>-9.1</u>
OPEP	-34.4	-23.1	-28.7	-13.5
Brasil	3.3	2.2	-2.6 ^{a/}	-1.2
Resto América Latina	1.1	0.7	0.9 ^{a/}	0.4
Otros	25.5	17.1	11.0	5.2
<u>Países Socialistas</u>	<u>21.0</u>	<u>14.1</u>	<u>45.8</u>	<u>21.6</u>
URSS	8.3	5.5	16.6	7.8
Europa Oriental	6.1	4.0	5.6	2.6
China	4.5	3.0	19.0	9.0

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de información aparecida en
Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, 1986.
Los datos de Brasil y América Latina corresponden a la CEPAL,
Balance preliminar de la economía latinoamericana 1985.

a/ Valor FOB.

En materia de importaciones, ésta aumentaron en el periodo en US\$ 211.4 mil millones, correspondiendo un 88% de dicho monto a los países desarrollados, un 21% a los países socialistas y una caída equivalente al 9% de dicho incremento en las importaciones de los países en desarrollo. Resulta francamente impresionante comprobar que un 41% del incremento mundial corresponde a demanda por importaciones ejercida desde Estados Unidos.

Piénsese que Estados Unidos absorbe en 1983 sólo un 14% de las importaciones mundiales. Esto da una idea del profundo impacto de la dinámica norteamericana en la actual expansión del producto y del comercio mundial.

Vale la pena también mencionar la irrupción de la economía China en la actual recuperación económica mundial. En efecto, mientras a comienzos de los ochenta se responsabilizaba por un 1% de las exportaciones mundiales y otra cifra similar en las importaciones, en el período en estudio, se hace responsable por un 3% del incremento mundial de las exportaciones y por un 9% en lo referente a las importaciones. En ambos casos supera el desempeño brasileño y de América Latina como un todo. Representa esto una tendencia que merece continuar siendo examinada con atención.

En materia de términos de intercambio, el panorama no parece más alentador para los países en desarrollo. En efecto, pese al incremento en el comercio mundial y a la recuperación de la actividad económica en los países industriales, los precios del intercambio para los países en desarrollo continúan extraordinariamente rezagados y en el caso de los países exportadores de petróleo vienen manifestando un deterioro espectacular.

El índice de precios de productos básicos no petroleros luego de un leve incremento en 1983-84, cayó en 1985 a su menor nivel desde 1976, medido en dólares corrientes.

En términos reales, el índice de precios de estos productos ha sido inferior en un 20% con respecto al valor de 1980 y al promedio para el período 1960-80. El menor crecimiento experimentado en las economías industriales y particularmente la debilidad de la recuperación europea - responsable de la mitad de las importaciones mundiales de productos básicos - explican buena parte de los bajos precios durante los años ochenta. Sin embargo, el prolongado período de rezago de estos precios hace pensar en la posibilidad de modificaciones estructurales en la economía mundial que estén debilitando el vínculo entre precios de productos básicos y recuperación industrial en las economías centrales, eslabón clave de la "teoría de la locomotora".

Indagar en este fenómeno excede los límites de este trabajo, sin embargo, cabe al menos mencionar algunos de estos fenómenos: cambio tecnológico ahorrador de materias primas, un patrón productivo en las economías centrales que se orienta hacia manufacturas livianas - particularmente en electrónica - y hacia la industria de servicios,^{1/} un espectacular incremento en la oferta mundial de alimentos, derivado de las políticas proteccionistas en Estados Unidos, la CEE, Japón y de la competencia de excedentes

^{1/} En 1984, cada unidad de producto industrial japonés requería solo un 60% de las materias primas que requería en 1973. (Ver, Drulser, F.: A nova economia mundial, Fronteiras da administracao, Claremont, California, 1984.

Cuadro 11

COMERCIO MUNDIAL 1970-1985: PARTICIPACION RELATIVA DE GRANDES
BLOQUES EN LAS EXPORTACIONES (FOB) E IMPORTACIONES (CIF)
(%)

	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>		<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Exportaciones mundiales	100.0	100.0	100.0	100.0	:				
Importaciones mundiales					:	100.0	100.0	100.0	100.0
A. PAISES DESARROLLADOS					:				
a/	<u>72.52</u>	<u>62.43</u>	<u>64.13</u>	<u>65.72</u>	:	<u>73.56</u>	<u>69.02</u>	<u>67.81</u>	<u>68.30</u>
Estados Unidos	13.83	10.80	11.12	10.72	:	13.20	12.41	16.92	16.95
Japón	6.18	6.38	8.66	8.83	:	5.84	6.82	6.75	6.48
CEE	36.28	32.58	29.84	30.87	:	36.67	35.22	29.73	29.81
Canadá	5.34	3.31	4.61	4.66	:	4.39	3.03	3.89	3.90
B. PAISES EN DESARROLLO					:				
b/	<u>16.29</u>	<u>27.26</u>	<u>23.38</u>	<u>21.44</u>	:	<u>10.88</u>	<u>21.29</u>	<u>21.04</u>	<u>19.42</u>
OPEP	5.41	14.63	8.70	7.08	:	1.98	6.42	6.56	5.53
Otros	10.88	12.63	14.68	14.35	:	8.90	14.87	14.48	13.89
C. PAISES SOCIALISTAS					:				
c/	<u>11.17</u>	<u>9.87</u>	<u>12.47</u>	<u>12.83</u>	:	<u>6.96</u>	<u>9.68</u>	<u>11.13</u>	<u>12.26</u>
URSS	4.09	3.74	4.67	5.00	:	2.47	3.30	3.99	4.59
Europa Oriental	5.82	4.21	5.16	5.14	:	3.58	4.40	4.70	4.61
Otros	0.70	0.92	1.40	1.40	:	0.55	1.00	1.32	1.83

Fuente: Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, 1986.

a/ Incluye los países de la OCDE, Sudafrica, Israel y los países de Europa Occidental que no integran la OCDE.

b/ Incluye Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos y Venezuela.

c/ Incluye a Corea del Norte, Vietnam, Albania, Cuba, Mongolia y Yugoslavia.

Cuadro 12

INDICES DE PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS NO PETROLEROS

(1980 = 100)

	<u>Todos</u>	<u>Alimentos</u>	<u>Bebidas</u>	<u>Materias primas agricolas</u>	<u>Metales</u>
1979	94.1	92.1	114.4	90.3	91.3
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	89.4	96.8	79.3	85.3	84.8
1982	80.0	82.1	79.6	81.1	74.8
1983	85.2	89.3	86.1	83.6	78.5
1984	86.6	88.6	100.0	87.8	74.2
1985	75.9	74.9	88.3	77.3	69.6

Fuente: OECD, Economic Outlook 39, May 1986. Supplementary Note 3.

entre estos países, por un lado, y Argentina, Australia y Nueva Zelanda, por otro. La perspectiva de los mercados alimentarios permite pronosticar sistemáticos excesos de oferta, agravado por el paulatino ingreso de India y China al grupo de exportadores de alimentos.

El acelerado cambio tecnológico viene afectando los patrones de comercio internacional, debido a la aparición de sustitutos y a la menor necesidad de materias primas y productos básicos por unidad de producto. Por ejemplo, el aceite de palma está siendo obtenido mediante el cultivo de tejidos y se trabaja en la modificación genética, lo que permitiría manipular la composición del ácido grado del aceite. Esto afectaría a los productores de aceite de palma, a la industria del aceite combustible y a la industria oleoquímica, en general. Por otro lado, la aparición de edulcorantes naturales y sintéticos y de jarabe con alto contenido de fructosa, ha repercutido considerablemente en la industria azucarera con efectos nocivos para los países productores tradicionales de azúcar de caña.

Cuadro 13

INDICADORES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

(Porcentajes de variación anual)

	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Comercio Mundial (Vol.)	2.8	8.7	2.9	3.3	3.8
PIB países industriales	2.6	4.7	2.8	3.0	3.2
Importaciones de países industriales (Vol.)	5.1	13.0	5.2	5.0	4.3
- Desde países en desarrollo	-3.2	2.2	-0.3	-0.6	2.1
Exportación de ped	2.9	7.1	0.4	3.8	5.5
- Petroleras	-3.7	0.7	-4.1	2.6	4.2
- No petroleras	8.3	11.7	3.4	4.3	5.8
Términos de intercambio					
- Países en desarrollo	-3.9	1.2	-2.2	-11.7	-1.4
- Exportadores de petróleo	-9.4	0.8	-4.4	-40.7	-5.0
- No exportadores de petróleo	-0.3	1.5	-1.4	0.9	-0.3
- Africa	-3.3	2.4	-3.0	-15.8	-5.2
- Asia	-0.6	1.1	-1.2	-2.3	-
- América Latina y el Caribe	-2.8	4.0	-3.0	-5.1	-1.7

Fuente: World Economic Outlook, May 1986, IMF, Tablas A1, A20, A21, A23 y A28.

Un estudio de FAO ^{1/} señalaba que en 1982 las materias primas agrícolas eran menos competitivas con sus sucedáneos sintéticos que en 1972 y esta competencia no se daba sólo en precios sino también en aspectos técnicos. Los más afectados son los productores de yute y sisal, por la vigorosa competencia del polipropileno y el polietileno en mercados ya reducidos por la orientación del cambio tecnológico. El abacá compite en la industria del

^{1/} FAO, Situación y perspectivas de los productos básicos 1983-84, Parte III, Roma, 1984.

cordaje con el nylon, los acrílicos y el poliéster y el caucho natural debe enfrentar el desafío del caucho estireno-butadieno. La drástica reducción en los precios del petróleo acaecida en 1986 plantea una ventaja competitiva adicional para los productos sintéticos y, por ende, un inquietante pronóstico de precios para las materias primas agrícolas.

Se estima que el cambio tecnológico afectará cerca de 2/3 de la producción industrial de los países en desarrollo y un porcentaje también elevado de la producción agrícola. La ingeniería genética y la biotecnología crearán o mejorarán productos en farmacología, producción de energía, agricultura y minería. La solución a problemas básicos de alimentación, forraje, combustibles y fertilizantes está también estrechamente ligada a la evolución del avance en biotecnología, de manera que el seguimiento atento de estos adelantos merece una especial preocupación de los países en desarrollo.

Como elementos más propios de la coyuntura destaca el incremento en las exportaciones de productos básicos de los países endeudados. La oferta total de productos básicos no petroleros se ha incrementado a una tasa acumulativa anual de 7.5% en el bienio 1984-85, el mayor incremento bianual desde que este índice es calculado, es decir, el año 1960.^{1/}

Las perspectivas para los mercados de productos básicos continúan siendo poco alentadoras en los años próximos pues se prevé la continuación de dos tendencias básicas: un moderado incremento en la demanda y sostenidos incrementos de oferta.^{2/}

Esto hace señalar a un autor ^{3/} que uno de los principales cambios en la economía mundial en los últimos diez años es que la economía de las materias primas se ha desvinculado de la economía industrial, tesis que asesta un rudo golpe a la teoría de la locomotora vía el comercio internacional ("trade locomotive") y que obliga a una urgente reflexión por una distinta inserción de los países de la región en la nueva economía mundial.^{4/}

^{1/} OCDE, Non-fuel primary commodity prices: developments and prospects, Economic Outlook 39, May 1986.

^{2/} OECD, op. cit.

^{3/} Drulser, F., op. cit.

^{4/} Ver Opciones de política comercial en áreas específicas, en Tendencias y perspectivas del comercio exterior de América Latina y del Caribe, CEPAL, abril 1986.

IV. LA MARGINACION DE AMERICA LATINA DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS

Durante 1985 la región efectuó por cuarto año consecutivo una transferencia neta de recursos al exterior, totalizando en el período 1982-85 una transferencia total de US\$ 106 000 millones, esto es, cerca de un 30% del total de su actual deuda.

En 1985 entraron sólo US\$ 10 000 millones a la región, de los cuales US\$ 3 600 millones correspondieron a recursos del Banco Mundial y US\$ 3 061 millones provinieron del BID. Esto es, la banca multilateral se responsabilizó por 2/3 del financiamiento externo de la región. Esta situación refleja la virtual marginación de América Latina de los flujos financieros privados.

En efecto, en la década del 70 el BID aportó como promedio un 4% del financiamiento externo de la región mientras que en 1985 se responsabilizó por un 30% del mismo. Destaca la magnitud relativa del apoyo del BID a las economías de Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana, donde dicho aporte constituye fracción significativa del ingreso neto de capitales de estos países.

Cuadro 14

CREDITO DEL BID DURANTE 1985: 10 PRINCIPALES PAISES BENEFICIARIOS

	<u>Monto</u>	<u>%</u>	<u>Crédito BID como % ingreso neto de capitales</u>
Chile	522.5	14.5	42.5
Colombia	413.3	11.5	46.7
México	401.5	11.2	-14.0
Brasil	395.3	11.0	26.5
Ecuador	274.4	7.6	182.9
Venezuela	238.0	6.6	-9.2
Guatemala	192.0	5.3	120.0
República Dominicana	146.2	4.0	50.4
Argentina	108.9	3.0	4.0
Honduras	69.8	1.9	19.4
Total Créditos BID	3 061.00	100.0	30.0

Fuente: El Financiero (17 marzo 1986), México; CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985.

Con todo, aquí interesa destacar que la mayor presencia relativa del financiamiento multilateral en la región responde a la drástica reducción del financiamiento privado para América Latina pues durante 1985 los créditos del BID fueron inferiores en un 14% a los de 1984.^{1/} Es decir, la región enfrenta la desaparición del financiamiento externo privado y la abierta insuficiencia de las corrientes oficiales. Si se acepta que sólo para absorber el nuevo contingente laboral, la región debe crecer a tasas cercanas al 5% anual, aparece con claridad la magnitud de la brecha y las tensiones a que están sometidas las economías y sociedades de la región. Para conseguir dichas tasas de crecimiento, la tasa de ahorro interno debería pasar del 21% al 26% en los próximos cinco años, las exportaciones deberían crecer a un 5% mínimo anual y las corrientes netas de capital deberían aproximarse a los US\$ 20 mil millones por año durante el resto de la década.^{2/}

a) La evolución reciente de las corrientes financieras

Los mercados financieros internacionales están sometidos a importantes cambios estructurales a consecuencia de la rápida liberalización del sector financiero en los países industrializados y de los impactos en la actividad bancaria del endeudamiento de los países en desarrollo.^{3/}

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, estos cambios probablemente significarán restricciones continuas en el acceso a préstamos bancarios, aún en el caso de una recuperación más sostenida en la economía mundial y de un alivio en la situación deudora.

^{1/} De paso, esta paradoja de la reducción en el financiamiento del BID a los países de la región en un momento de gran estrechez financiera es un buen ejemplo de las "condicionalidades cruzadas" pues estos créditos se redujeron por falta de fondos nacionales de contrapartida, esto es, sectores públicos sometidos a rígidas normas de austeridad en el marco de los programas de ajuste ortodoxos.

^{2/} Declaraciones de C. Quijano, Asesor del Vice-Presidente del Banco Mundial para América Latina, El Financiero, 17 julio, 1986, México.

^{3/} Ver "International Capital Markets: Developments and Prospects", FMI, Occasional Paper N° 43, 1986.

En la reglamentación bancaria norteamericana se aprecian dos tendencias sólo aparentemente encontradas: por un lado, una regulación gubernamental y pública cada vez más acentuada, y, por otro, una espectacular liberalización de los mercados financieros.^{1/} En realidad, esa mayor regulación no es más que un requisito de la mayor liberalización, al anticiparse a eventuales desajustes, de manera de evitar la repetición de situaciones de sobreexposición o riesgo excesivo, como lo acaecido con la deuda del Tercer Mundo.

La liberalización financiera se ve radicalmente estimulada por los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y transmisión de datos, lo que reduce el costo unitario de las operaciones bancarias y exige escalas cada vez mayores de producción. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, paulatinamente desaparecen las barreras geográficas en el mercado financiero pues si bien la banca interestatal continúa legalmente prohibida, en la práctica una infinidad de nuevas operaciones bancarias permite que los bancos más grandes empiecen a operar en los diversos Estados.^{2/} Los bancos paulatinamente se extienden hacia operaciones bancarias no tradicionales (tarjetas de crédito, crédito hipotecario, bolsa, operaciones de "leasing", inversión inmobiliaria, fondos mutuos y compañías de seguro), mientras que empresas no bancarias penetran recientemente al ámbito de los negocios bancarios (compañías de corretaje y bancos de inversiones que emiten cheques, corporaciones industriales que adquieren entidades de ahorro).

Esta liberalización va acompañada de una supervisión más minuciosa que en el pasado. De acuerdo a una sistemática preocupación del Congreso norteamericano por este punto, en la actualidad los bancos tienen que informar trimestral y no semestralmente sobre su grado de exposición en cada país. De este modo, los bancos se ven en la actualidad obligados a revelar al público el monto y la situación jurídica de los créditos otorgados a países donde la exposición crediticia del banco sobrepase el 1% del total de los activos o el 20% del capital primario. Por otro lado, se han incrementado las exigencias de requisitos mínimos de reserva a todos los bancos, requisito que hasta hace poco sólo afectaba a los bancos pequeños. A los bancos grandes se les exige una relación capital/activos no inferior a 5.5%, intención que apunta a compensar préstamos irrecuperables y a aceptar la amortización de las deudas que los supervisores de los bancos estimen incobrables. En definitiva, los bancos se están viendo obligados a fortalecer sus estados financieros vía cancelación de préstamos dudosos, el

1/ SELA, América Latina, Estados Unidos: evolución de las relaciones económicas 1984-85, Capítulo VII: Cambios en la reglamentación bancaria norteamericana.

2/ Aprovechando un resquicio legal - definir a un banco como una institución que acepta depósitos a la vista y que otorga créditos comerciales - es posible sortear las restricciones geográficas. Ver SELA, op. cit.

aumento de reservas y el incremento del capital, mientras sus créditos internacionales son supervisados con creciente minuciosidad. En esencia, este mismo fenómeno se repite en los mercados europeos y coincide con una incorporación de los "paraísos fiscales" a la información proporcionada por el Banco de Pagos Internacionales.

La prioridad central de la banca norteamericana es fortalecer sus estados financieros para facilitar su inserción en los mercados de valores y en los diversos Estados. Ello hace que la relación préstamos domésticos sobre préstamos en el exterior esté aumentando considerablemente, reflejo de la opción bancaria por aprovechar intensamente la recuperación de la economía norteamericana y la liberalización de los mercados financieros.

Con el objeto de reducir la presión sobre el cociente capital/activos, los bancos tratan de crecer con base en los cargos por servicios, en las ganancias por compra y venta de divisas, y en otras operaciones que involucren innovaciones financieras, tal que los bancos no aumenten el monto de sus activos en el extranjero sino más bien actúen como intermediarios y cobren por sus servicios.

En el bienio 1984-85 se ha dado una creciente sustitución de los préstamos de consorcios bancarios por emisiones internacionales de bonos y valores. Así fue como en 1984 las emisiones de bonos y valores ascendieron a US\$ 110 000 millones mientras el crédito bancario global fue de US\$ 192 mil millones, esto es, un 36% de la actividad del mercado de capitales internacionales respondió a la emisión de bonos y valores.^{1/}

Los bancos son los demandantes de cerca de 1/3 de los bonos y valores y de cerca de la mitad de los bonos de tipo de cambio flotante. A la vez, los propios bancos son los principales emisores de estos últimos, utilizando estos fondos para incrementar su base de capital y fortalecer su liquidez.

La mayoría de las emisiones de bonos corresponden a empréstitos de los países industriales en forma de venta de eurobonos. La colocación de bonos de los países en desarrollo representó en 1984 sólo un 5% del total.

La perspectiva más probable es una de profundización de las corrientes internacionales de capital entre los países industriales, como contraparte de los desequilibrios en cuenta corriente de estos países. El mercado internacional de bonos continuará con un marcado dinamismo, incluso con cierta independencia del ritmo de actividad económica, con lo que la participación de los bonos y valores en el créditos total continuará incrementándose.

^{1/} Durante 1985, el crédito canalizado a través de los mercados de bonos y valores alcanzó el record de US\$ 168 mil millones, lo que eleva la participación de estas operaciones a un 43% en el mercado internacional de créditos. (Boletín del FMI, 7 abril, 1986.)

El cambio estructural en los mercados financieros se manifiesta también en la acelerada expansión de actividades que no se incluyen en los balances.^{1/} A modo de ejemplo, los acuerdos sobre tipo de interés a término, de gran crecimiento en los dos últimos años, han llegado a alcanzar los US\$ 7 mil millones mensuales a fines de 1985; los servicios de emisión de pagarés se han multiplicado por diez en los últimos años, alcanzando un volumen de US\$ 75 mil millones, como reflejo de la creciente preferencia de los prestamistas por conceder crédito a clientes de primera calidad financiera mediante emisión de valores, en lugar de concederles préstamos bancarios, mecanismo que reduce el costo e incrementa la flexibilidad de las operaciones financieras.^{2/}

La intensidad de estas innovaciones y desregulaciones financieras introduce severos desafíos y restricciones al manejo de la política económica. En efecto, estas innovaciones financieras erosionan el significado y la utilidad de los agregados monetarios y crediticios tradicionales, como indicadores para la política monetaria.

La creciente integración global de los mercados financieros, el uso creciente de técnicas de financiación a tipo variable de interés, y la movilidad internacional del capital estimulada por estos procesos, conducen a que los países industriales consideren cuidadosamente el grado creciente de interdependencia macroeconómica que se da al interior de la OCDE, apareciendo el sector externo como condicionante de la política monetaria interna y del tipo de cambio y la tasa de interés como vías cada vez más privilegiadas para encauzar la política monetaria.

Recientes reuniones del llamado Grupo de los Diez - organización que reúne a las autoridades financieras de los países industriales - llamaban la atención sobre este fenómeno, particularmente sobre la menor eficacia de la política monetaria y el incremento en la vulnerabilidad del sistema financiero, dado el ingreso masivo de los grandes bancos internacionales en operaciones no registradas en los balances de situación.^{3/} Los riesgos parecen claros: disminución en la calidad de los activos bancarios, reducción en la base del sistema bancario internacional para hacer frente a necesidades de liquidez e incremento de la distancia entre acreedores y deudores, lo que disminuye la información relevante para anticipar necesidades de ajuste en las prácticas financieras.

^{1/} Se trata de operaciones que no toman depósitos ni aparecen contabilizadas en activos y por las cuales normalmente se cobra una comisión. Una publicación reciente del FMI menciona entre estas operaciones los acuerdos sobre tipo de interés a término, las opciones de compra y venta, las permutas financieras de tipo de interés o en divisas, las cartas de crédito y el servicio de emisión de pagarés. (Ver Boletín del FMI, 7 abril, 1986.)

^{2/} Ver FMI, Occasional Paper N° 43, op. cit.

^{3/} Boletín del FMI, junio 6, 1986.

b) Acceso al crédito bancario y fuga de capitales

Los países en desarrollo - y América Latina, en particular - se están viendo crecientemente marginados del crédito bancario internacional, como puede apreciarse en el siguiente cuadro. Durante 1985, el crédito bancario aumentó en 21% pero su asignación fue extraordinariamente heterogénea: un aumento de 63% para los países industriales y una reducción de casi 80% para los países en desarrollo. Para América Latina la situación fue aún peor pues si en 1984 recibió US\$ 4 500 millones de crédito bancario neto, en 1985 no recibió recursos netos.

Cuadro 15

MONTO Y DESTINO DEL CREDITO BANCARIO INTERNACIONAL, 1984-85

(Miles de millones de US\$ y %)

	1984		1985	
	<u>Monto</u>	<u>%</u>	<u>Monto</u>	<u>%</u>
Crédito bancario internacional	178	100.0	216	100.0
- hacia países industriales	119	67.0	194	90.0
- hacia países en desarrollo	14	8.0	3	1.4

Fuente: Boletín del FMI, 7 abril, 1986.

Mientras en el periodo 1977-81, la deuda bancaria de los países latinoamericanos creció a tasas anuales promedio de 27.8%, en el periodo 1981-84 esa variación anual es sólo de 4.8%, reflejando la drástica marginación de América Latina de las nuevas corrientes de financiamiento bancario.

Los grandes deudores de la región - México, Brasil, Argentina y Venezuela, que concentran cerca del 85% de la deuda regional en la banca privada - veían crecer su deuda bancaria a tasas cercanas al 30% anual al bordear el año ochenta. Desde 1982 en adelante este financiamiento se reduce espectacularmente hasta ser prácticamente nulo en 1984 y 1985.

Cuadro 16

COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA BANCARIA LATINOAMERICANA 1979-1984

(Miles de millones de dólares y porcentajes de variación anual)

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
México	31.30	43.06	57.84	63.68	69.29	70.68
Brasil	37.63	44.49	51.19	58.91	60.64	65.60
Argentina	21.10	24.67	26.60	27.87	27.63	26.34
Venezuela	13.90	20.64	25.71	26.59	26.76	25.08
Subtotal	<u>103.93</u>	<u>132.86</u>	<u>161.34</u>	<u>177.05</u>	<u>184.32</u>	<u>187.60</u>
Tasa de variación anual	34.6	27.8	21.4	9.7	4.1	1.7
<u>Deudores medianos</u>						
Chile	5.04	7.61	10.93	12.04	12.55	13.12
Colombia	3.65	4.76	5.58	6.48	6.77	6.47
Perú	3.67	3.97	4.32	5.24	5.11	4.68
Ecuador	3.22	4.00	4.67	4.66	4.78	4.63
Uruguay	0.47	0.71	1.12	1.70	1.96	2.04
Costa Rica	1.08	1.40	1.33	1.29	1.30	1.25
R. Dominicana	0.62	0.80	0.95	0.83	0.85	0.87
Subtotal	<u>17.75</u>	<u>23.25</u>	<u>28.90</u>	<u>32.24</u>	<u>33.32</u>	<u>33.06</u>
Tasa de variación anual	36.7	31.0	24.3	11.5	3.3	-1.0
<u>Resto A. Latina</u>	<u>5.18</u>	<u>5.13</u>	<u>5.46</u>	<u>5.43</u>	<u>5.17</u>	<u>4.80</u>
Tasa de variación anual	19.6	-1.0	-1.0	-5.0	-5.0	-8.0
Total deuda bancaria A. Latina	<u>128.86</u>	<u>161.24</u>	<u>195.70</u>	<u>214.72</u>	<u>222.81</u>	<u>225.46</u>
Tasa de variación anual	34.0	27.1	21.3	9.7	3.7	1.1

Fuente: BIS, varios números (Estadísticas originales facilitadas por Ricardo Ffrench-Davis).

El grupo de deudores medianos sufre un proceso parecido, si bien sus tasas de endeudamiento previo a 1980 fueron menores y su marginación del financiamiento bancario empieza ya en 1980.

Paralelo a ese proceso de marginación de los préstamos bancarios, los países en desarrollo continúan aumentando sus depósitos en los bancos internacionales. Estos depósitos aumentaron en US\$ 20 mil millones en 1984 y en US\$ 11 mil millones en 1985. Los llamados "depósitos de entidades no bancarias" - un "proxy" de la fuga de capitales - pasaron de US\$ 1 700 millones en 1984 a US\$ 11 200 millones en 1985, correspondiendo en este último año un 48% a depósitos de latinoamericanos.^{1/}

Cuadro 17

DEUDA EXTERNA Y FUGA DE CAPITALS EN AMERICA LATINA,
A FINES DE 1985

(Millones de dólares y %)

	<u>Deuda</u> <u>Externa</u>	<u>Fuga de</u> <u>Capitales</u>	<u>Periodo</u> <u>1976-82</u>	<u>Periodo</u> <u>1983-85</u>	<u>Fuga/deuda</u> <u>externa (%)</u>
Brasil	104 300	10 000	3 000	7 000	9.6
México	98 000	53 000	36 000	17 000	54.0
Argentina	51 700	27 000	26 000	1 000	50.2
Venezuela	34 600	30 000	25 000	5 000	88.2
Chile	21 200	1 000	-	1 000	4.7
Perú	13 800	-	1 000	-1 000	-
Colombia	13 700	-	-	-	-
Ecuador	8 000	2 000	1 000	1 000	25.0
Uruguay	4 900	1 000	1 000	-	20.4
Bolivia	4 300	1 000	1 000	-	23.2

Fuente: Instituto de Finanzas Internacionales, Washington (Información apreciada en El Financiero, abril 2, 1986, México).

1/ Ver Boletín FMI, 7 abril 1986.

Pese a la escasa confiabilidad que suscita cualquier estimación sobre fuga de capitales, pareciera existir consenso en orden a aceptar que las cifras presentadas al menos definen el rango o gravedad del problema de la fuga de capitales por países, destacando el caso de Venezuela, México y Argentina, como países donde dicho problema ha pasado a constituir una restricción macroeconómica relevante.

c) América Latina y su transferencia de capitales al resto del mundo

Es conocido que desde 1982 la región se ha transformado en una zona exportadora de capitales, con lo cual ha contribuido a financiar los desequilibrios en cuenta corriente de los países industriales, en particular de Estados Unidos.

Ahora bien, como acontece cada vez con mayor frecuencia y en diversos ámbitos del desarrollo y de la política económica, el agregado regional resulta poco útil pues oculta comportamientos altamente heterogéneos. Si se descompone esa transferencia de recursos - US\$ 106 mil millones en cuatro años - resulta que los cuatro principales deudores responden por la casi totalidad de ese monto, un 99.65%, correspondiendo a México un 43.03% de la transferencia neta, a Brasil un 23.26%, a Venezuela un 19.84% y a Argentina un 13.52%. En otras palabras, la exportación neta de capitales realizada por América Latina ha estado circunscrita, en lo central, a estos cuatro países.

Ello no quiere decir, sin embargo, que otros países no hayan realizado estas transferencias (Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay) sino lo que está señalando es que han sido mucho menores en términos absolutos y, en el agregado, son neutralizadas por los países que han recibido aportes netos (El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana).

Cuadro 18

AMERICA LATINA, TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS, 1982-1985

(Miles de millones de dólares)

						<u>Estructura porcentual por países</u>
	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1982-85</u>	<u>1982-85</u>
<u>A. Latina</u>	-18 441	-31 189	-25 747	-30 380	-105 757	100.0
<u>Países ex- portadores de petróleo</u>	-14 564	-19 526	-17 587	-17 440	-69 117	65.35
Bolivia	-262	-186	31	-30	-449	0.42
Ecuador	28	-500	-695	-690	-1 857	1.76
México	-9 459	-12 504	-11 702	-11 850	-45 515	43.03
Perú	603	-107	-536	-770	-810	0.76
Venezuela	-5 474	-6 229	-5 188	-4 100	-20 991	19.84
<u>Países no exportado- res de pe- tróleo</u>	-3 877	-11 663	-8 160	-12 940	-36 640	34.67
Argentina	-3 030	-5 438	-3 028	-2 810	-14 306	13.52
Brasil	-2 375	-6 069	-6 114	-10 400	-24 598	23.26
Colombia	1 234	4	-262	-495	-481	0.45
Costa Rica	-14	33	-52	130	-97	-0.09
Chile	-895	-1 103	225	-590	-2 333	2.20
El Salvador	113	149	140	230	632	-0.60
Guatemala	216	163	192	-50	521	-0.49
Haití	123	130	136	150	539	-0.51
Honduras	2	64	117	160	343	-0.32
Nicaragua	440	525	494	510	1 969	-1.86
Panamá	288	-29	56	90	405	-0.38
Paraguay	343	202	231	10	786	-0.74
R. Dominicana	57	-5	-2	-10	40	-0.03
Uruguay	-379	-299	-323	-225	-1 226	1.16

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

El examen de la estructura de las transferencias netas de la región en el período 1982-85 sugiere tres grupos de países:

i) los cuatro principales deudores han transferido US\$ 105 410 millones en cuatro años, transformándose en los principales exportadores de capital de la región y, dados los montos de deuda y de transferencia involucrados, en la real preocupación de la banca acreedora. Cuando la banca habla del problema de la deuda latinoamericana, en realidad se está refiriendo a estos cuatro países;

ii) la región centroamericana, en marcado contraste con el resto de los países latinoamericanos, continúa siendo receptora neta de capitales. Este rasgo introduce una dimensión geopolítica en el financiamiento externo de la región pues en el caso de esta zona los criterios de seguridad han predominado, permitiendo que la ayuda oficial y la ayuda militar sustituya la reducción de los flujos bancarios;

iii) el resto de los países, los sudamericanos, exceptuados Argentina, Brasil y Venezuela, han realizado una transferencia de recursos que no supera el 7% del total transferido por la región. Desde el punto de vista de la banca acreedora se trata de una suma marginal y, por tanto, de una zona de menor inquietud relativa para ésta. Una lectura complementaria de esta situación es que esta marginalidad en el tema de la relación con la banca comercial les otorgaría, de hecho un grado de holgura mayor a estos países que a los dos grupos anteriores en el proceso de renegociación o en la adopción de medidas unilaterales sobre pago de intereses, al estilo del Perú. Estos países han visto crecientemente reducido su acceso al financiamiento bancario, de manera que el argumento de la amenaza de suspensión de créditos parece redundante pues en la práctica han desaparecido. Sólo cabría aquí la preocupación por negociar la fluidez de los créditos de comercio exterior para no entorpecer el desempeño del aparato productivo.

En el caso de los grandes deudores, su fortaleza relativa reside justamente en el volumen adeudado y en la magnitud de las transferencias que continúan realizando. Cuando estos países transfieren anualmente cifras netas tan significativas, sin duda, en la negociación, la balanza debiera estar de su lado, lo que debiera ser aprovechado estratégicamente para alterar las condiciones de pago. Distinta será la situación cuando estos países reduzcan significativamente sus transferencias netas o se transformen en receptores netos de capital, momento en que el fiel de la balanza se moverá hacia los acreedores.

e) La magnitud relativa de la transferencia de recursos de América Latina: un desequilibrio en la economía mundial

Se ha señalado más arriba que, en términos absolutos, la magnitud de la transferencia involucra básicamente a México, Brasil, Venezuela y Argentina.

Sin embargo, ello no faculta para subestimar la sangría relativa de recursos que aqueja al resto de los países sudamericanos pues esta transferencia en términos de producto y exportaciones continúa siendo espectacular.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: TRANSFERENCIA NETA, COMO PORCENTAJE DE LAS
EXPORTACIONES (1982-1985)

(Porcentajes)

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
America Latina	0.21	0.35	0.26	0.33
<u>Países exportadores de petróleo</u>	0.32	0.45	0.37	0.41
Bolivia	0.31	0.24	-0.04	0.05
Ecuador	-0.01	0.21	0.26	0.25
México	0.42	0.56	0.48	0.55
Perú	-0.18	0.03	0.17	0.26
Venezuela	0.33	0.42	0.32	0.29
<u>Países no exportadores de petróleo</u>	0.09	0.26	0.16	0.26
Argentina	0.40	0.69	0.37	0.34
Brasil	0.11	0.27	0.22	0.40
Colombia	-0.38	-	0.06	0.11
Costa Rica	0.01	-0.03	0.05	-0.14
Chile	0.24	0.28	-0.07	0.16
El Salvador	-0.16	-0.20	-0.18	-0.31
Guatemala	-0.18	-0.15	-0.17	0.04
Haiti	-0.70	-0.70	-0.68	-0.75
Honduras	-	-0.09	-0.15	-0.20
Nicaragua	1.08	-1.22	-1.26	-1.37
Panamá	-0.83	-0.01	-0.03	-0.05
Paraguay	-0.87	-0.62	-0.64	-0.02
República Dominicana	-0.07	-	-	0.01
Uruguay	0.30	-0.26	-0.35	0.27

Fuente: Calculado sobre información de la CEPAL.

a/ El signo negativo indica que el país recibió un flujo neto positivo desde el exterior.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS COMO
PORCENTAJE DEL PIB, 1982-1985 a/

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Argentina	5	8	4	4
Bolivia	4	3	+ 0.4	n.d
Brasil	1	3	3	5
Colombia	+ 3	-	1	1
Chile	4	6	+ 1	4
Ecuador	+ 0.2	4	6	5
México	6	9	7	6
Paraguay	+ 6	+ 3	+ 4	+ 0.2
Perú	+ 3	1	3	4
Uruguay	4	6	6	6
Venezuela	8	9	10	8
Costa Rica	1	+ 1	2	+ 4
El Salvador	+ 3	+ 4	+ 3	+ 4
Guatemala	+ 2	+ 2	+ 2	0.4
Haití	+ 8	+ 8	+ 7	+ 7
Honduras	+ 0.1	-	+ 4	+ 5
Nicaragua	+15	+15	+11	+ 3
Panamá	+ 7	+ 1	+ 1	+ 2

Fuente: Calculado sobre información oficial proporcionada por los países, a la División de Estadísticas de la CEPAL.

a/ Un signo positivo expresa una recepción neta de recursos externos.

La transferencia neta de recursos en el periodo 1982-85 se ha aproximado al 30% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios de la región, destacando el caso de los cuatro grandes deudores, los que en algunos años han transferido más de la mitad del valor de sus exportaciones totales.

La transferencia neta de recursos como porcentaje del PIB permite mostrar como además de los principales deudores, hay países como Bolivia, Ecuador, Chile, Perú y Uruguay donde el costo de la transferencia ha sido extraordinariamente alto en términos de producto.

Resulta utópico esperar que las economías latinoamericanas puedan continuar transfiriendo recursos al exterior por un 5% u 8% de su PIB y que además puedan incrementar el nivel y eficacia de su inversión, realizando un ajuste de su estructura productiva que facilite una mejor inversión en la división internacional del trabajo.

Dada la fuerte caída en el ritmo de inversión, la drástica reducción en las importaciones y el preocupante deterioro ocupacional y social que afecta a la mayoría de los países de la región, resulta poco realista, tanto para deudores como para acreedores, proyectar la actual tendencia que encuentra a América Latina como exportadora neta de capitales. En aras justamente del realismo financiero es que cabe revisar esta insania económica,^{1/} lo que además se transforma en una fuente adicional de desequilibrios para la economía mundial.

En efecto, los países endeudados se ven obligados a realizar un gran esfuerzo para incrementar sus exportaciones pero la modalidad de la reactivación de la economía mundial no permite que la CEE, Japón ni el Tercer Mundo sean un mercado relevante para los exportadores endeudados, de manera que el destino casi automático de las nuevas exportaciones es el mercado norteamericano. En otras palabras, la dinámica actual de la reactivación y del trato de la deuda, conduce a una relación estrecha entre el déficit comercial norteamericano y la capacidad de pago de los principales países deudores.

En el caso latinoamericano, tres son los países que han aprovechado intensamente esta apertura comercial norteamericana. En efecto, el déficit comercial de Estados Unidos con América Latina que en 1984 fue de US\$ 16 707 millones de dólares - cerca del 12% del déficit comercial total - se explica en un 85% por la participación de Brasil (30%), México (36%) y Venezuela (19%). Esta expansión de los vínculos comerciales entre Estados Unidos y algunos países de la región es interesante de destacar pues alude a una vulnerabilidad no despreciable en el esfuerzo de ajuste de la región.

^{1/} Fishlow grafica este fenómeno, estableciendo la comparación con los pagos de compensación alemanes luego de la Gran Guerra, pagos que nunca llegaron a superar el 3% del PIB y fueron financiados con créditos aportados por Estados Unidos ("Can Latin America recover, and how?", mimeo, septiembre, 1985).

Cuadro 21

EXCEDENTE COMERCIAL TOTAL Y CON ESTADOS UNIDOS 1984-1985:
BRASIL, MEXICO Y VENEZUELA

(Millones de dólares y porcentajes)

	<u>Balance Comercial</u>		<u>Balance Comercial</u> <u>con USA</u>		(B/A . 100)	
	(A)		(B)			
	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Brasil	13 089	12 471	4 981	5 007	38.0	40.0
México	13 500	8 000	6 028	5 757	45.0	72.0
Venezuela	8 540	7 700	3 166	3 430	37.0	44.5

Fuente: Balance comercial, CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984 y 1985; Balance comercial con USA, SELA, op. cit., 1985; Departamento de Comercio de Estados Unidos.

En efecto, cerca del 40% del saldo comercial favorable generado en estos tres países en 1984 y un porcentaje aún mayor en 1985, responden al incremento de las exportaciones netas hacia Estados Unidos. Como la clave del esfuerzo de ajuste radica en la generación de estos saldos comerciales para el pago de intereses de la deuda externa, resulta que esta modalidad de ajuste reposa críticamente sobre la posibilidad de copar crecientemente el mercado norteamericano. Esta tendencia encuentra resistencia en tres fenómenos: uno, las crecientes presiones proteccionistas en la economía norteamericana, dos, la marcada desaceleración de esa economía en 1985 y 1986 y tres, la brusca desvalorización del dólar iniciada en febrero de 1985 y que encarece las importaciones en el mercado estadounidense.

De acuerdo a cifras de la CEPAL, el balance comercial de América Latina arrojó en 1984 un saldo favorable de US\$ 37 620 millones. Si el saldo comercial de la región (países del SELA) con Estados Unidos fue en el mismo año de US\$ 16 707 millones, ello quiere decir que aproximadamente un 44% del buen desempeño comercial se ligó estrechamente a la evolución del dólar, del

déficit comercial americano y de la expansión de dicha economía. Durante 1985 el balance comercial de América Latina arrojó un saldo favorable de US\$ 34 310 millones y un 53% de dicho saldo se originó en la relación comercial con Estados Unidos.

Lo anterior significa una ruptura con la tendencia que se venía esbozando en décadas recientes, esto es, una pérdida de importancia relativa de Estados Unidos en el comercio exterior regional. Durante 1980 las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos fueron un 40.4% del total, mientras en 1984 alcanzaron a un 49.1% y en 1985 a un 49.8%. Las importaciones desde Estados Unidos fueron en los mismos años un 40.1%, un 46.4% y un 47.7% del total.^{1/}

^{1/} SELA, op. cit. y Departamento de Comercio de Estados Unidos.

V. LA NECESIDAD DE UNA DISTINTA MACROECONOMÍA EN LA RECUPERACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL

De acuerdo a las cifras de fines de agosto, el déficit comercial de Estados Unidos podría llegar en 1986 a una suma cercana a los US\$ 190 mil millones, esto es, un incremento de casi 30% por sobre el valor de 1985 y de 68% por sobre el de 1984. Sin duda se trata de la principal amenaza a la economía norteamericana pero también se constituye en una amenaza grave a la propia economía mundial.

De hecho, las cifras de 1985 señalan que Estados Unidos superando a México, se transformó en ese año en el principal país deudor del mundo con pasivos externos netos por US\$ 107 mil millones. Si bien ese monto es comparativamente pequeño para la economía norteamericana - un 3% del PIB -, se espera que crezca rápidamente y bordee los US\$ 300 mil millones a fines de 1987, de acuerdo a cálculos recientes de la OCDE. La contraparte de este desequilibrio es el superávit comercial y en cuenta corriente del Japón, situación que lo ha transformado en el principal acreedor mundial, con una posición de activos externos netos de US\$ 133 mil millones a fines de 1985, el equivalente al 8% de su producto.^{1/}

El año 1985 muestra en la economía norteamericana un crecimiento del déficit fiscal, de la deuda federal bruta y del déficit comercial con respecto al PIB, contrariando la tesis del "soft landing" que se esbozaba por parte de la Administración para resolver los agudos desequilibrios de la economía norteamericana.

La tesis del "soft landing" sugería un accionar coordinado que redujese el desequilibrio fiscal, reduciendo la demanda fiscal por crédito, lo que forzaría a una caída en la tasa de interés y a una gradual devaluación del dólar.

La reducción del desequilibrio comercial es una preocupación política importante para la Administración pues éste afecta severamente a los productores internos y fomenta presiones proteccionistas. La propuesta del "aterrizaje suave" no da una respuesta de fondo a este desequilibrio pues aspira a que el déficit comercial se reduzca sólo vía un menor valor del dólar que fomente exportaciones y desaliente las importaciones norteamericanas. Sin embargo, de acuerdo a los datos disponibles a fines de agosto de 1986, la caída del dólar ha hecho que éste haya revertido casi el 70% de su incremento con respecto al valor de 1980. En el período junio 1985 a julio 1986, el yen ha aumentado un 35% respecto del dólar y el marco en un 28%, de manera que el dólar en ese período se ha desvalorizado en un

^{1/} The Economist, agosto 16, 1986.

21% respecto a sus socios comerciales. Pese a esa drástica reducción en el valor del dólar, la tendencia del déficit comercial es creciente y podría llegar en 1986 a un 4.7% del PIB.

Cuadro 22

LOS DESEQUILIBRIOS DE LA ECONOMIA NORTEAMERICANA
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
A. Déficit público	78.9	127.9	207.8	185.3	212.3
B. Deuda federal bruta	1 003.9	1 147.0	1 381.9	1 567.7	1 827.7
C. PIB	2 986.2	3 141.5	3 320.9	3 695.3	3 936.8
D. Déficit comercial	27.9	36.4	67.2	114.1	130.1 a/
E. Def. cta. corriente	-6.3	8.0	45.9	107.3	110.0 b/
F. A/C (%)	2.6	4.0	6.2	5.0	5.4
G. B/C (%)	33.6	36.5	41.6	42.4	46.4
H. D/C (%)	0.9	1.1	2.0	3.0	3.3
I. E/C (%)	-0.2	0.2	1.3	2.9	2.8

Fuente: Contruido a partir de información aparecida en The Annual Report of the Council of Economic Advisers, Table B-73, B-99, Washington, 1986.

a/ Estimación Project Link.

b/ Estimación OECD.

La reducción del desequilibrio comercial es una preocupación política importante para la Administración pues éste afecta severamente a los productores internos y fomenta presiones proteccionistas. La propuesta del "aterrizaje suave" no da una respuesta de fondo a este desequilibrio pues

aspira a que el déficit comercial se reduzca sólo vía un menor valor del dólar que fomente exportaciones y desaliente las importaciones norteamericanas. Sin embargo, de acuerdo a los datos disponibles a fines de agosto de 1986, la caída del dólar ha hecho que éste haya revertido casi el 70% de su incremento con respecto al valor de 1980. En el período junio 1985 a julio 1986, el yen ha aumentado un 35% respecto del dólar y el marco en un 28%, de manera que el dólar en ese período se ha desvalorizado en un 21% respecto a sus socios comerciales. Pese a esa drástica reducción en el valor del dólar, la tendencia del déficit comercial es creciente y podría llegar en 1986 a un 4.7% del PIB.

Esta inquietud es la que explica la constante presión norteamericana sobre Japón y sus socios europeos para que se genere un mayor crecimiento de la demanda interna y de las importaciones fuera de Estados Unidos, para que este mayor crecimiento reduzca el déficit comercial estadounidense y genere espacios de holgura para reducir el déficit fiscal, sin generar un proceso recesivo en la economía mundial.

El desafío de política económica para Estados Unidos exige una mezcla de políticas que evite el proteccionismo, la inflación en Estados Unidos y una nueva recesión en la economía mundial. La Administración debe evitar cualquier política marcadamente proteccionista, dado que ello le restaría credibilidad a la postura norteamericana de liberalización de mercados agrícolas y de servicios, consigna con la que promueve la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales, iniciada en septiembre en Montevideo en el ámbito del GATT. Por otro lado, los grandes países deudores han podido sortear, no sin grandes dificultades, la transferencia de recursos a la banca acreedora a través de copar significativamente el mercado norteamericano. Con esto, una reducción brusca del déficit comercial puede colapsar a algunos de los grandes deudores del Tercer Mundo, con el obvio impacto en la banca acreedora.

Otro gran temor, particularmente ubicado en las autoridades del FED, reside en la posibilidad que un proteccionismo agudo o una devaluación muy brusca del dólar pueda hacer resurgir el problema inflacionario, lo que podría derrumbar los cimientos de la arquitectura de la reaganomic's. En efecto, de acuerdo al análisis de la OCDE, la vigorosa recuperación de 1984 se debió, además de la política fiscal expansiva y de la valorización del dólar, a los bajos precios de los productos básicos y a la reducida presión salarial.^{1/}

El círculo virtuoso de la expansión, particularmente durante 1984, permitió vía un dólar valorizado, que la economía norteamericana absorbiera cerca de 1/6 de los ahorros netos del mundo, y por otro lado, la inflación interna se redujese significativamente, pasando desde un 6.5% anual en 1982 a un 3.3% en 1985. Esta reducción en la inflación, sumada a la apertura a

^{1/} OCDE, Economic Outlook, 36, diciembre 1984.

las importaciones y a las medidas de desregulación en el sector financiero, en el sector transporte y en el propio mercado laboral, permitió que aconteciese un cambio estructural en el comportamiento sindical norteamericano.

En efecto, las modificaciones en los mecanismos de negociación salarial han conducido al término de la indexación en las cláusulas contractuales, al fin de la mejora real anual de 3% a cambio de abstenerse del recurso a la huelga por 3 años y a una orientación creciente de las negociaciones para mejorar la participación laboral en los beneficios y en programas de readiestramiento, facilitando la flexibilización en el proceso productivo.^{1/}

Todo este proceso, que estratégicamente mejora la posición competitiva norteamericana, respecto de la europea particularmente, puede deteriorarse si es que reaparece una tasa anual de inflación que replantee la necesidad de la indexación y de prácticas que, intentando preservar el salario real, resten flexibilidad a la readecuación a que se asiste en la economía norteamericana. Más aún, un rebrote inflacionario en Estados Unidos repercutiría en la tasa de interés, pudiendo precipitar una nueva recesión en la economía mundial. Del mismo modo, apelar sólo a la devaluación para reducir el desequilibrio comercial implica aceptar un crecimiento en la inflación norteamericana y una reducción en el crecimiento de los países de la OCDE y de países como Brasil, México, Venezuela y del Sudeste Asiático que han sabido aprovechar el desequilibrio comercial norteamericano.

De allí el argumento de Volcker de que la respuesta a los problemas de la economía mundial no pueden ubicarse sólo en la política monetaria norteamericana. Se requiere un complemento en la política fiscal norteamericana (haciéndola más restrictiva) y en la del resto de la OECD (haciéndola más expansiva). Encontramos aquí la debilidad crucial en la actual recuperación: la falta de coordinación en la política macroeconómica de los países industrializados. Si bien algo se ha avanzado con la reducción del dólar y de las tasas de interés desde septiembre de 1985, el progreso es demasiado lento frente a la magnitud de los desequilibrios.

La preocupación de Volcker resulta acertada pues de los cuatro cortes en la tasa de interés que han acontecido durante 1986, los dos primeros fueron coordinados con Japón y la República Federal Alemana, quienes a la fecha se resisten a acompañar las reducciones recientes pues estiman que ello debilitaría sus desempeños comerciales y la tasa de crecimiento, en el caso de Japón.

De hecho, la estructura de tasas de interés en Estados Unidos es tan reducida como lo era en 1977 y persistir en la política de cortes podría abatir más aún el dólar. Se aprecia aquí una clara pugna de políticas entre los tres principales países industriales: Estados Unidos reduce sus tasas de interés para presionar a sus socios a que estimulen sus propias economías

^{1/} Le Monde Diplomatique, febrero, 1986.

con reducciones similares o con política fiscales más expansivas, corriendo el riesgo de reducir más aún el valor del dólar, si es que no se implementa dicha coordinación, deteriorando la competitividad de Japón y República Federal Alemana.

Las autoridades japonesas pronostican un magro 2.5% de crecimiento para 1986, pudiendo ser incluso inferior al 2% si el yen llega a una paridad de 150 yens por dólar.^{1/} Tanto las autoridades monetarias alemanas como las japonesas se resisten a nuevas reducciones en la tasa de descuento y abogan por una reducción en el déficit fiscal de Estados Unidos, y argumentando, estas últimas que la solución al superávit comercial japonés está en Estados Unidos. La solución no estribaría en que Japón ahorre menos - esencia de la propuesta norteamericana - sino en que Estados Unidos reduzca su déficit fiscal. Esta postura es avalada por las cifras que señalan que la posición comercial de Estados Unidos se ha deteriorado respecto de todo el mundo, excepto de la OPEP, de manera que el incremento en el superávit comercial japonés sería responsable sólo por 1/3 del incremento total del déficit norteamericano. El deterioro comercial de Estados Unidos en el período 1981-85 ha sido de US\$ 90 mil millones mientras que la mejoría japonesa en igual período ha sido de US\$ 45 mil millones ^{2/} y no todo el incremento se ha dado en el vínculo comercial con Estados Unidos.

Japón esboza un argumento adicional: la expansión de las transnacionales distorsionaría el uso de las estadísticas comerciales como indicadores de la propensión a consumir bienes importados. En 1984, Japón gastó un promedio de US\$ 481 por habitante en bienes americanos, si se incluye en estos a la producción de multinacionales norteamericanas radicadas en Japón, contra un promedio de US\$ 287 gastado por cada norteamericano en bienes japoneses.^{3/}

El debate es arduo y continúan las presiones por abrir la economía japonesa a las exportaciones norteamericanas, bajo la constante amenaza del proteccionismo a los productos japoneses que ingresan a Estados Unidos.

El quid de la cuestión, como se señalaba en líneas precedentes, estriba en la falta de coordinación en las políticas macroeconómicas pues sólo la mitad del incremento vertiginoso en las importaciones norteamericanas se debe al valor del dólar y el resto se origina en las diferencias de crecimiento entre la demanda interna de Estados Unidos y la de sus principales socios comerciales.^{4/}

^{1/} A fines de agosto, la paridad cambiaria era de 155 yens por dólar, el más bajo valor de postguerra. En junio de 1985 dicha paridad era de 248 yens por dólar, o sea, una reducción nominal de 37%.

^{2/} Ver FMI, WEO, abril 1986, Table A-31.

^{3/} The Economist, julio 6, 1985, p. 67.

^{4/} U.S. Trade Performance in 1984 and Outlook, International Trade Administration, Washington, 1985.

El distorsionado patrón de flujos de ahorro en la economía mundial no responde sólo a la política norteamericana sino que también radica en la política monetaria y fiscal seguida por los principales socios económicos de Estados Unidos.

Ajustando por inflación, el cambio en el déficit fiscal americano de Estados Unidos en el periodo 1979-84 ha sido de 6.3 puntos del ingreso nacional,^{1/} mientras que en el mismo lapso el ahorro privado se ha incrementado en sólo 2 puntos. De este modo, el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos en 1984 (US\$ 93.4 mil millones) fue 2.62 veces superior al de los países en desarrollo y 30 veces superior al de América Latina. Es así como Japón, República Federal Alemana, Reino Unido y numerosos otros países pequeños de la CEE han seguido políticas fiscales diametralmente opuestas a la norteamericana, compensando parcialmente el expansionismo fiscal norteamericano.

El resultado de la mencionada combinación de políticas es la recuperación norteamericana más sólida de postguerra y la recuperación más débil de la OECD, particularmente de la Comunidad Europea.

El esquema teórico implícito que está detrás de la política de la Comunidad sugiere que una reducción del déficit estructural repercutirá en una baja en la tasa de interés, estimulando la inversión y la expansión, anulando los efectos ingresos negativos de mayores tasas tributarias y cortes en el gasto público. El temor al rebrote inflacionario ha conducido a que los déficit se estén reduciendo rápidamente, antes que la recuperación impulse al alza de la inversión privada.^{2/}

Desde 1979 se aprecia un marcado contraste entre la política fiscal expansionista de Estados Unidos y el carácter restrictivo de la misma en Japón y la mayoría de los principales países europeos. Así es como en Estados Unidos dicha política ha dado un impulso al crecimiento equivalente al 2.5% del PNB entre 1979 y 1983, mientras que en los restantes 6 países industriales más grandes la política fiscal ha producido una reducción neta del crecimiento cercana al 1% del PNB en el mismo periodo.

El punto anterior pone de relieve la necesidad de un accionar global y coordinado de los países industriales para enfrentar los problemas de la coyuntura económica mundial. Particularmente, se requiere una política fiscal más activa de aquellos países de la OCDE que han podido controlar la inflación y los déficit presupuestarios (Japón) y que además enfrenten una lenta expansión del empleo y del producto (Europa).

^{1/} Dicho incremento - US\$ 162 mil millones - equivale a un 8% del total de los ahorros mundiales, World Bank, World Development Report 1985.

^{2/} Marris, S., Why the dollar won't come down, Challenge, vol. 27, No. 5, noviembre-diciembre, 1984.

La tesis del "soft landing" sugiere para la economía norteamericana una desaceleración del crecimiento, nuevas disminuciones en la tasa de interés y del valor externo del dólar, junto con aumentos en exportaciones y reducción en las importaciones. Este accionar debería ser complementado con un aumento de la tasa de crecimiento del gasto interno en los demás países industriales. De lo contrario, el menor crecimiento norteamericano se sumaría al menor crecimiento global de la OCDE y de la economía mundial.

Los países-candidatos a reemplazar a Estados Unidos en el rol de locomotora son Japón y la República Federal Alemana. Sin embargo, el Banco de Pagos Internacionales cuestiona esta posibilidad y prefiere que los países europeos eliminen sus rigideces estructurales. Sin embargo, esta propuesta deja huérfano de opciones de política económica al corto plazo.

El punto crucial es dar lugar a una caída del interés de largo plazo que pueda prevalecer en el corto plazo sobre los efectos depresivos de la disminución del déficit. Ello requiere medidas enérgicas sobre reducción inmediata del déficit, restableciendo gradualmente el equilibrio estructural del presupuesto.

El componente estructural del déficit fiscal tenderá a elevarse en los próximos años, de no mediar cambios significativos en la política fiscal y ello incidirá en mayores pagos netos de intereses al exterior y en un eventual déficit estructural de balanza de pagos.^{1/} Esto podría estar explicando que el interés de largo plazo se mantenga persistentemente en altos niveles pese a una drástica reducción en la inflación.

De este modo, los desequilibrios fiscales en los países industriales amenazan seriamente las perspectivas de la recuperación. De hecho sólo en 1984, rompiendo la tendencia de 1979 a 1983, disminuyen los déficits de los gobiernos centrales como porcentaje del PIB y no gracias a cambios de políticas sino debido al impacto del crecimiento. Como se reduce el ritmo de crecimiento en 1985, nuevamente esa relación se incrementa volviendo al nivel de 1983.^{2/}

Parece existir un consenso entre los organismos especializados - OCDE, FMI, Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales - que estos déficits son la causa principal de los altos tipos de interés, lo que repercute en las propias finanzas públicas y en el proceso de ahorro e inversión. El peso de los intereses en la deuda pública de la OCDE viene aumentando

1/ BPI, Annual Report, 1985.

2/ La relación déficit del gobierno central sobre el PIB para los siete principales países industriales que era de 3.6% en 1980, asciende casi un punto porcentual por año, llegando a 5.4% en 1983. Se reduce a 5.1% en 1984 y en 1985 retoma el valor de 1983. Ver FMI, W.E.O., abril 1986, Table A-16.

sostenidamente y bordea el 5% del PIB de los seis mayores países industriales, después de Estados Unidos. En este último caso, el pago de intereses de la deuda pública alcanza al 75% del déficit fiscal.

Estos déficits consumen el ahorro privado en mayor proporción que en la recuperación cíclica tradicional, dificultando la inversión, la readecuación industrial y la disminución del desempleo en los países desarrollados, traduciéndose esto en presiones proteccionistas. Ello incentiva la incertidumbre y conduce a que parte significativa de los excedentes generados por los sistemas económicos nacionales se oriente a la especulación financiera, y a los movimientos de corto plazo, acortando así el horizonte de los inversionistas privados y limitando las posibilidades de una rápida readecuación industrial.

La economía mundial se enfrenta a un alto grado de movilidad del capital entre países y a un período de fuertes cambios en las expectativas y en las preferencias por activos de los inversionistas extranjeros, lo que se refleja en grandes fluctuaciones en las cuentas corrientes, los flujos de capital y los tipos de cambio, afectando el comportamiento cíclico de los países y restringiendo de un modo inédito el grado de autonomía de las políticas económicas nacionales.

Este fenómeno se manifiesta críticamente en el comportamiento errático e impredecible de las principales monedas y - por la magnitud de los desequilibrios financieros de los países industriales - en la gran incertidumbre sobre las perspectivas económicas mundiales.^{1/}

Por ejemplo la tendencia del valor nominal efectivo del dólar en la década reciente ha conocido las siguientes fases: a) relativa estabilidad desde 1973 a comienzos de 1976; b) devaluación con interrupciones ocasionales hasta mediados de 1980; c) fuerte revalorización hasta febrero de 1985, y d) fase de devaluación, cercana al 13%, de febrero a agosto de 1985 y profundizada de ahí en adelante. De este modo, los tipos de cambio flexibles, lejos de aislar a las economías nacionales de las perturbaciones externas, han dado origen a bruscas fluctuaciones en precios relativos y cambios en la competitividad internacional, afectando la asignación internacional de recursos. Es así como se plantea en un reciente informe de Naciones Unidas que el régimen del tipo de cambio bien puede ser parcialmente responsable de la disminución mundial del crecimiento.^{1/}

La reducción de las bruscas fluctuaciones cambiarias y la estabilización de las expectativas, condición básica para una recuperación sostenida, podría alcanzarse en opinión de algunos a través de la intervención en el mercado de divisas. Sin embargo, los cambios tecnológicos e institucionales en el sistema financiero internacional y la dimensión de los recursos financieros privados respecto de las reservas de los bancos

^{1/} Naciones Unidas, Suplemento al Estudio Económico Mundial 1984, Nueva York, 1985.

centrales reducen la credibilidad de intervenciones esporádicas y no coordinadas en el mercado de divisas.^{1/} Un camino más seguro para esto exige antes que nada una coordinación de las políticas macroeconómicas de los países industriales y sólo como apoyo a este instrumento fundamental, puede pensarse en intervenciones que refuercen el impacto sobre las expectativas.

Durante 1986 ha acontecido una brusca devaluación del dólar y una caída concertada en las tasas de interés, eventos facilitados por la espectacular reducción de los precios del petróleo. En efecto, el precio del petróleo medido en términos de dólar ha sufrido una caída cercana al 40%, lo que mejora los términos de intercambio de la OECD en un 1 ó 1.5% del PIB y reduce la factura petrolera de estos países en US\$ 65 000 millones.

El valor del dólar ha caído cerca de un 25% con respecto a su mayor nivel de febrero de 1985. En esta caída, el dólar ha revertido cerca de 70% de su incremento respecto del valor de 1980, cayendo un 21% respecto de sus principales socios comerciales, mientras el marco alemán ha aumentado en un 11% y el yen en un 34%.^{2/}

Ha acontecido también una reducción en las tasas de interés de corto y largo plazo, facilitando una reducción drástica en la tasa de inflación y, por ende, una flexibilización en los acuerdos salariales.

Pese a esta singular mejoría en el entorno económico de la OECD, y pese a las recientes disminuciones, la tasa de interés real continúa extraordinariamente alta, respecto de cualquier período de postguerra. Durante 1978, la tasa real de corto plazo para los siete principales países industriales fue nula, siendo negativa en el caso de Japón y la República Federal Alemana. Para 1979 ese valor promedio fue de 1.6%, de manera que el resultado de 1985 - real de 4.8% - exactamente triplica el valor de la tasa de interés de fines de los setenta.^{3/}

En la medida que la tasa de interés sigue superando al crecimiento del producto de los países industriales, el efecto stock de la deuda pública continúa prevaleciendo y entabando las posibilidades de una recuperación sostenida y que rinda mejores frutos a los países en desarrollo.

1/ ONU, op. cit.

2/ Calculado sobre datos de The Economist, diversos números, tomando el período junio 1985-fines de julio 1986.

3/ Este juicio mantiene su validez a principios de septiembre de 1986, ya que estando la Prime en 7.5% y la inflación norteamericana en 2.7%, la Prime real alcanza a un 4.8%.

Cuadro 23

EVOLUCION DE LA TASA DE INTERES DE CORTO PLAZO

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
NOMINAL								
Estados Unidos	8.2	11.2	13.1	15.9	12.4	9.1	10.4	8.0
Japón	4.4	15.9	11.0	7.7	7.1	6.7	6.3	6.7
RFA	3.7	6.6	9.5	12.0	8.8	5.7	6.0	5.4
Siete principales P. indust.	<u>7.3</u>	<u>9.8</u>	<u>12.6</u>	<u>14.1</u>	<u>11.8</u>	<u>9.2</u>	<u>9.7</u>	<u>8.4</u>
REAL a/								
Estados Unidos	0.9	2.4	4.0	6.3	5.9	5.3	6.3	4.7
Japón	-0.4	2.9	7.2	4.5	5.2	5.9	5.0	5.0
RFA	-5.8	2.6	4.7	8.0	4.5	2.4	4.1	3.3
Siete principales P. indust.	<u>0.0</u>	<u>1.6</u>	<u>3.3</u>	<u>5.4</u>	<u>4.9</u>	<u>4.7</u>	<u>5.7</u>	<u>4.8</u>

Fuente: FMI, W.E.O., abril 1986, Table A-9 y A-15.

a/ Calculadas utilizando el respectivo deflactor implícito del producto.

Sigue pendiente la tarea de reducir el desequilibrio fiscal norteamericano, acompañando esto con políticas más expansivas en Japón y la CEE, gestando un cambio en la composición del crecimiento de la OCDE a favor de los países importadores de materias primas. La reducción gradual de los desequilibrios fiscales, unida a este cambio en la composición del crecimiento que debiera resultar de la coordinación entre las políticas macroeconómicas de los países centrales, daría más solidez a las reducciones concertadas en la tasa de interés, reduciendo el valor real de estas en el corto y en largo plazo.

Ello permitiría alivios considerables a los países deudores, pero sin duda sería insuficiente si no va acompañado de políticas que incrementen el ahorro y la inversión en las economías centrales, que estimulen la reconversión industrial y desestimulen las trabas proteccionistas a los productos de los países endeudados. Este incremento en las oportunidades comerciales para los países en desarrollo forma parte medular de cualquier propuesta realista para resolver el problema de la deuda externa y debe ser complementado con una recomposición de las corrientes netas de financiamiento a los países en desarrollo.

Estos vínculos de comercio y financiamiento adicional, así como entre la deuda y los desequilibrios financieros en las economías centrales, son los que no aparecen en la propuesta Baker y, por lo mismo, culminan en un tratamiento marcadamente insuficiente del problema.

VI. EL DEBATE SOBRE LA DEUDA EN ESTADOS UNIDOS Y LA POSTURA LATINOAMERICANA

En el medio académico norteamericano en tanto, tiende a predominar la visión de la imposibilidad del pago de la deuda en las actuales condiciones de renegociación y de la economía mundial. Así por ejemplo, tres recientes Premios Nobel de Economía sostienen esta postura:^{1/} Franco Modigliani llama la atención sobre la irresponsabilidad de la banca acreedora al conceder los préstamos, sobre el impacto del déficit presupuestario norteamericano en las tasas de interés y sobre la necesidad que la banca comercial participe en la distribución de costos. Destaca la debilidad del Plan Baker al no disponer de mecanismos compulsorios que obliguen a la banca a entrar en la propuesta y a hacerlo con prontitud. Modigliani respalda la iniciativa esbozada en el Consenso de Cartagena de diferenciar las tasas de interés, permitiendo que la tasa de los nuevos créditos sea la de mercado, mientras que la tasa aplicada a la deuda anterior sea la mitad de la actual o una tasa fija de 3%.

Lawrence Klein, por su parte, llama a desinflar la deuda, apelando a procedimientos legales de amplio uso en Estados Unidos, bajo la premisa que los bancos también cometieron errores, tienen responsabilidad en la crisis y deben aceptar parte de las pérdidas. Recuerda al Capítulo 11 de la Ley Financiera de Estados Unidos para empresas en quiebra o con dificultades de liquidez, el mismo que permite renegociación de deudas y reestructuración de pagos de acuerdo a las posibilidades financieras y el perfil de ingresos futuros. Este procedimiento que, en diversos momentos, ha sido utilizado — incluso por la Chrysler y la Rolls Royce, conduciría, en opinión de Klein, a que, por ejemplo, cada dólar adeudado se valorase en 75 o 50 centavos de dólar.

Paul Samuelson, a su vez, destaca la responsabilidad del FMI y del Banco Mundial en la gestación del problema de la deuda externa de los países en desarrollo, al no haber supervisado de un modo más estrecho la evolución de las cuentas externas de estos países. Sostiene que los bancos deberían aceptar una reducción significativa en la tasa de interés, incluso bajo los niveles de mercado, así como una extensión en los plazos de pago. Samuelson estima que ello probablemente conduciría a problemas serios en algunos grandes bancos, sin embargo, lo ve como inevitable y sugiere que el gobierno norteamericano debería absorber parte de ese costo, subsidiando al sistema financiero.

La deuda externa de América Latina empieza paulatinamente a preocupar también al ámbito político norteamericano. En los últimos meses destaca la propuesta de Bill Bradley, senador demócrata por New Jersey, quien dando

^{1/} Ver El Financiero, 7 de mayo de 1986, México.

cuenta del restrictivo marco externo que enfrentan los países en desarrollo, concluye que de no mediar cambios significativos en el tratamiento de la deuda, la insolvencia aparece como el escenario más probable.

Al igual que en la propuesta Baker, Bradley propone un trato multilateral del problema, aprovechando la reunión del GATT en Montevideo, para realizar una discusión política de alto nivel, paralelo a las negociaciones comerciales y bajo el alero del Banco Mundial. La propuesta Bradley privilegia la reducción en la tasa de interés, sugiriendo que los bancos deberían cobrar tasas inferiores a 3%, deberían condonar el 3% de los préstamos pendientes de amortizaciones y ofrecer nuevos préstamos vinculados a proyectos específicos de inversión. A cambio de ello, los países endeudados deberían ofrecer incentivos a los inversionistas y contener la salida de capital, buscando retomar el crecimiento económico, aprovechando el efecto conjunto de las medidas propuestas: una reducción en la carga financiera cercana a los US\$ 57 mil millones, lo que operaría como un sustituto - más eficaz - de nuevos préstamos de la banca comercial.^{1/}

Recientemente, se une a la óptica de Bradley un estudio preparado por un equipo asesor del Congreso Norteamericano, el que señala que "la evidencia sugiere que las políticas implementadas han permitido a los bancos no sólo mantener sus ganancias, sino que, además, incrementarlas. Lo anterior a expensas de los países deudores, a los que no se les ha entregado ninguna solución permanente, y de la economía norteamericana que ha debido sufrir el efecto de las menores importaciones de dichos países",^{2/} a lo cual habría que agregar el incremento de las exportaciones de estos países hacia Estados Unidos.^{3/}

El informe del grupo asesor del Congreso destaca el marcado carácter intervencionista de la política seguida por el gobierno de Reagan, impidiendo que la "mano invisible" solucionara los problemas de la deuda y usando activa y discrecionalmente todo el poder del Estado para preservar la solvencia de los Bancos.

Según el informe, "si se comparan las fortunas que han hecho los accionistas de los bancos, con las de, por ejemplo, los agricultores norteamericanos, se puede afirmar que el manejo de la crisis por el gobierno ha protegido a aquellos que fueron los causantes de ésta y ha penalizado a aquellos que nada tuvieron que ver".^{4/}

^{1/} O, condonar el 9% del capital prestado durante un periodo de tres años.

^{2/} Citado en El Mercurio, 3 de agosto de 1986, Santiago, Chile.

^{3/} Todo esto, según el senador Bradley, habría significado la pérdida de cerca de un millón de puestos de trabajo en la economía norteamericana.

^{4/} El Mercurio, op. cit.

El documento avanza algunas soluciones y sugiere:

i) anular el pago de comisiones, con lo que el pago de intereses en América latina se reduciría en cerca de US\$ 4 mil millones;

ii) que el pago de la deuda no exceda un 25% de los retornos de exportación, con lo que los pagos de intereses latinoamericanos se habrían reducido en US\$ 12 mil millones en 1985.^{1/}

La Fundación Heritage,^{2/} por otro lado, organismo privado con alta influencia en la actual Administración norteamericana, otorga a la deuda externa una alta prioridad política y la ubica en el centro del conflicto Este-Oeste. En la opinión de esta Fundación, los programas de ajuste implementados habrían provocado crecientes tensiones sociales y un avance del estatismo en la región, ante la necesidad de actuar con urgencia sobre las situaciones sociales y de empleo, así como para resolver los delicados problemas de los sistemas financieros internos.

Estos hechos conducen a que el diagnóstico de la Fundación Heritage sea drástico: el Plan Baker debiera aplicarse urgentemente bajo la égida del Banco Mundial pues el FMI no habría estado a la altura del desafío y con su accionar debilitaría la democracia y facilitaría el accionar de los enemigos del libre mercado y de la sociedad occidental.

La Fundación sugiere una urgente aplicación de un Plan Baker robustecido, con capitalización de fracción de las deudas por parte de los acreedores bancarios, convirtiéndola en inversión extranjera directa y promoviendo el libre comercio en los organismos multilaterales. Sugiere la Fundación mencionada que se trata de un buen momento para fortalecer las tendencias de la privatización en la economía mundial, imponiendo el libre mercado en los países que quieran acceder a la reestructuración de pasivos externos y a los créditos nuevos.

En esta propuesta de un importante sector político norteamericano, se plantea explícitamente que el principal adversario con el que debería lidiar el Plan Baker es con el Estado latinoamericano. Sugieren para ello que el Banco Mundial se oriente a elaborar informes sobre posibilidades de privatización de empresas estatales, mientras que el Plan Baker afine los detalles para articular una propuesta global que promueva el comercio libre de bienes y servicios y la desregulación económica en materia de comercio, financiamiento e IED.

^{1/} Conviene señalar que el efecto combinado de estas dos propuestas, de haberse aplicado en 1985, sugiere que la región habría realizado de todas formas una transferencia neta de recursos al exterior, si bien esta habría sido de US\$ 14 380 millones y no de US\$ 30 380 millones, como efectivamente aconteció.

^{2/} Ver El Financiero, 17 de julio de 1986, México.

Con todo, lo que está claro es que el debate sobre la deuda externa latinoamericana recién comienza a gestarse en el ámbito político norteamericano. Llama la atención que esta preocupación nace más por los efectos en la economía norteamericana de las actuales modalidades de tratamiento de la deuda externa y menos por los impactos en las economías latinoamericanas de las políticas de ajuste implementadas. Este dato resulta de la mayor importancia pues señala la insuficiencia de la estrategia latinoamericana para sensibilizar a la sociedad norteamericana respecto de este tema.

En efecto, hasta ahora la base del discurso latinoamericano se ha centrado en el costo económico, político y social que han significado las políticas de ajuste para nuestras economías, señalando además que la actual modalidad es insostenible pues la región no puede continuar como región exportadora neta de capitales, postergando su crecimiento, inversión y readecuación de su estructura productiva.

De acuerdo al tono del debate en la sociedad norteamericana, parece más adecuado centrar los argumentos latinoamericanos en los impactos de las políticas de ajuste de América Latina en la economía norteamericana y en el funcionamiento del sistema de comercio internacional.

Si América Latina continúa como exportadora neta de capitales, ello significa que la región - particularmente los cuatro principales deudores - se verán obligados a generar altos saldos comerciales, los que se obtienen a costa de menores importaciones desde Estados Unidos y mayores exportaciones hacia la economía norteamericana. Ambas modalidades repercuten en menor empleo en Estados Unidos, hecho recogido por la propuesta Bradley y por el grupo asesor del Congreso.

Del mismo modo, el sobre-esfuerzo de exportación de América Latina en productos básicos deprime los precios internacionales de éstos, afectando particularmente a los productores agrícolas norteamericanos. La crisis de liquidez que afecta a estos productores obliga a que la Administración norteamericana apoye a los bancos comprometidos con el sector agrícola, de manera que por esta vía se está realizando una importante transferencia de subsidios al sistema financiero norteamericano, el mismo que sigue manteniendo elevadas tasas de ganancia en el marco de la crisis financiera del sector agrícola norteamericano y de las economías latinoamericanas.

Para que la postura latinoamericana se fortalezca buscando áreas de concertación que privilegien su crecimiento y la reactivación de sus importaciones, parece imprescindible que la banca acepte la corresponsabilidad en los costos del ajuste, de acuerdo a las tesis de Samuelson, Klein y Modigliani. Esta postura no parece irrealizable, en la medida que cuente con apoyo interno en la sociedad norteamericana. La considerable reducción en el crecimiento norteamericano durante 1985 y 1986 presenta una adecuada coyuntura para impulsar una posición más sólida de América Latina en este tema, dado el impacto sobre producción y empleo que genera en Estados Unidos el incremento de las exportaciones netas desde América Latina.

Del mismo modo, la recomposición de las corrientes netas de financiamiento hacia la región favorecería directamente a Estados Unidos por el incremento de sus exportaciones hacia América Latina, contribuyendo a reducir su déficit comercial.

En síntesis, el tema de la deuda externa latinoamericana tiene tres aspectos inseparables: cambio en las condiciones de renegociación, modificación del patrón de financiamiento externo de la región y modalidades menos restrictivas en el acceso de nuestras exportaciones a los mercados internacionales. Los dos primeros aspectos involucran directamente a la banca acreedora. Esta argumenta que la rigidez de la legislación bancaria norteamericana le impide tomar otra actitud. Generar un debate en la sociedad norteamericana para modificar dicha legislación, involucrando a los agentes económicos internos afectados, dependerá de la fuerza de la postura latinoamericana. La fuerza de los argumentos está del lado latinoamericano, si bien habría que reorientarla en la dirección que aquí se propone. Potenciar dichos argumentos con medidas que aceleren la gestación de ese debate en Estados Unidos parece ser hoy una necesidad imprescindible para el desarrollo latinoamericano. En este sentido, tanto la actuación de Perú como la reciente postura de Brasil debieran permitir dar pasos en esa dirección, así como el interesante y promisorio esfuerzo de cooperación iniciado entre Brasil y Argentina.^{1/}

^{1/} Ver CEPAL, Cooperación comercial y negociaciones regionales, julio 1986.

VII. LAS DEBILIDADES DE LA PROPUESTA BAKER

La propuesta de James Baker para enfrentar el problema de la deuda externa de las quince economías en desarrollo más endeudadas significa un reconocimiento al argumento latinoamericano de que para poder pagar, es necesario crecer.^{1/} Del mismo modo, significa un reconocimiento implícito del fracaso de la modalidad de ajuste tradicional monitoreada por el FMI, particularmente en lo referente a comprobar que la banca privada no está dispuesta a reanudar los préstamos voluntarios a los países endeudados, ni siquiera a aquellos que han reestructurado sus deudas en el marco de las negociaciones conducidas por el FMI. Es decir, la banca privada desconfía de la eficacia del rol del vigilante y contralor del proceso de ajuste que lleva a cabo el FMI, si bien exige su presencia en la negociación para establecer las metas del programa de ajuste, y desconfía además de la eficacia del propio proceso de ajuste.

La táctica de la banca acreedora privada parece reducirse a ganar tiempo, garantizar el máximo pago de intereses a través de programas fuertemente recesivos en el corto plazo, para lo cual se necesita el concurso del FMI, y paulatinamente ir reduciendo su grado de exposición en las economías endeudadas. Detrás de esta táctica prevalece una visión implícita de que la deuda es impagable en las actuales condiciones y que los programas vigentes de ajuste y renegociación también tienen poca vida, de donde la óptica de mediano plazo apunta a construir aceleradamente reservas que permitan amortizar los préstamos a los países endeudados.

El problema de los tiempos involucrados es importante pues mientras mayor sea la cantidad de reservas generadas para este efecto, menor será el impacto disuasivo sobre el sistema financiero privado de medidas unilaterales o coordinadas de los deudores que pretendan poner en jaque a la banca privada. Por lo mismo, menor será el impacto político sobre los gobiernos de las economías centrales y sobre la opinión pública de dichos países.

Los problemas de la propuesta Baker pueden agruparse en cuatro categorías:

- a) omisión de actores y de fenómenos relevantes;
- b) de monto y oportunidad;
- c) alivio financiero en el corto plazo;
- d) de eficacia operativa;

1/ New York Times (03.10.85).

a) Omisión de actores y de fenómenos relevantes

La propuesta Baker - en realidad, no es más que eso y no un plan como se lo ha denominado - es un intento orientado a gestar un trato global al problema de la deuda, involucrando a un mayor número de actores que los tradicionales en los acuerdos vigentes. En efecto, además de los países endeudados, el FMI y la banca comercial, incluye a la banca multilateral - Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo - pero deja formalmente fuera de la iniciativa a actores relevantes, como los gobiernos de los países acreedores y al Departamento de Tesoro de los Estados Unidos, ausentes conspicuos pues la gestación del problema de la deuda externa no puede separarse del comportamiento del déficit fiscal norteamericano, de la evolución de las tasas internacionales de interés, de la política macroeconómica seguida por Japón y la CEE y de las implicaciones de estos procesos sobre las corrientes de comercio y los precios de los productos básico.

La reducción del déficit fiscal norteamericano y la coordinación en las políticas macroeconómicas de la OCDE para facilitar esta reducción, sin generar presiones recesivas y fortaleciendo la demanda de importaciones en la CEE, son parte insustituible de cualquier propuesta global efectiva para mejorar la posición comercial y financiera de los países endeudados. Del mismo modo, lo anterior debiera ser complementado con un compromiso a fondo de las economías centrales para reducir las barreras proteccionistas a las exportaciones de los países endeudados.

El tema de la deuda externa y sus soluciones involucra de inmediato las esferas de renegociación, comercio y financiamiento adicional, cuestiones que requerirían de un rol más activo del gobierno norteamericano para coordinar los esfuerzos en estas áreas. En este sentido, la propuesta Baker peca por omisión al no considerar los principales desequilibrios y actores en la economía mundial que inciden decisivamente en las posibilidades de pago de la deuda externa.

b) De monto y oportunidad

La propuesta sugiere para el período 1987-1988 que la banca comercial incremente sus préstamos voluntarios netos en US\$ 20 mil millones a los quince países considerados, mientras que la banca multilateral haría lo mismo por un monto de US\$ 9 mil millones. Es decir, la propuesta sugiere casi US\$ 30 mil millones de fondos adicionales para quince economías endeudadas para el trienio 1986-1988.

Si se piensa que sólo los cuatro principales deudores latinoamericanos transfirieron al exterior US\$ 29 160 millones durante 1985 y US\$ 105 410 millones en el período 1982-85, resulta clara la insuficiencia de los montos considerados en la propuesta Baker: la totalidad de los fondos considerados en ésta para tres años y para quince economías, es similar a la transferencia neta de recursos que cuatro de los países incluidos en la iniciativa realizan en un año.

La propuesta Baker surge en Seúl como una propuesta de emergencia para resolver prontamente la asfixia financiera de los principales deudores, por tanto, un test crucial es el de su rápida implementación. Transcurrido un año desde su enunciación, su formulación continúa siendo difusa y permanece en el plano de propuesta, sin haberse concretado en ningún país y sin conseguir aún la participación efectiva de la banca privada.

La reciente renegociación mexicana, hasta fines de septiembre de 1986, se ha presentado como la experiencia-piloto del Baker. En los últimos diecinueve meses México no ha recibido ningún apoyo financiero externo, mientras perdía US\$ 7 mil millones por caída en los precios del petróleo y veía reducir su producto en 5% para 1986. El reciente acuerdo de agosto significa un apoyo de US\$ 3 039 millones por parte de la banca multilateral, distribuidos entre US\$ 1 600 millones del FMI para balanzas de pagos y parte del déficit fiscal, US\$ 1 398 millones del Banco Mundial para ajuste estructural (liberalización comercial, recuperación industrial y desarrollo tecnológico) y US\$ 41 millones del BID para programas de salud.

México considera urgente contar con US\$ 11 mil millones en los próximos dieciocho meses, de manera que se espera que los US\$ 8 mil millones faltantes sean aportados por la banca comercial.^{1/} Aparece aquí nuevamente el talón de Aquiles de la propuesta: la banca privada no parece dispuesta comprometerse en dicha operación, si México no realiza ajustes adicionales y si un poder contralor distinto al FMI (Departamento de Estado?) no garantiza el cumplimiento efectivo de las metas por parte del gobierno mexicano.

La experiencia mexicana aparece como muy demostrativa de las insuficiencias de la propuesta Baker. En efecto, la economía mexicana durante 1985 y 1986 ha emprendido severos ajustes fiscales, liberalización comercial con reducción de aranceles y de subsidios a las exportaciones en el ámbito de su ingreso al GATT, un marcado proceso de privatización de empresas públicas, caída en la inversión pública y el subsecuente impacto adverso sobre producción y empleo. Sin embargo, la contraparte del apoyo externo ha brillado por su ausencia. La pregunta que surge de la experiencia mexicana es: los préstamos de ajuste estructural vienen a financiar el costoso proceso de ajuste o es necesario realizar el ajuste primero y luego confiar en que vendrá el financiamiento? De acuerdo a la dinámica de los hechos en México, pareciera que lo segundo es la táctica implícita en el Plan Baker.^{2/}

^{1/} De no concretarse este acuerdo con la banca privada, tampoco se haría efectivo el apoyo multilateral.

^{2/} Esta preocupación es recogida por las propuestas del Consejo de Desarrollo Exterior para el Banco Mundial quienes sugieren que el Banco establezca metas para limitar la pérdida de recursos de los países en desarrollo, actuando con financiamientos oportunos que financien las reformas y no que lleguen después de ellas. Ver "Between Two Worlds" the World Bank's Next Decade", ODC, June, 1986.

c) Omisión de medidas de alivio financiero en el corto plazo

La propuesta Baker no sugiere ninguna medida que reduzca la carga del servicio de la deuda externa en el corto plazo y descansa excesivamente en las reducciones en la tasa de interés que pueda coordinarse entre Estados Unidos, Japón y la República Federal Alemana. Siendo efectivo que la tasa de interés se ha reducido en el período septiembre 85-septiembre 86, no es menos cierto que la tasa real de interés continúa a niveles excesivamente altos y que los precios de los productos básicos continúan deprimidos, de modo que la tasa real de interés efectivo pagada por los países deudores continúa a niveles inéditos en la historia económica contemporánea.

La iniciativa en análisis no considera medidas de financiamiento compensatorio ligadas al desempeño en precios de los productos básicos, nada señala sobre asistencia oficial al desarrollo ni sobre financiamiento oficial para exportaciones, aspecto este último que causó desaliento en la banca comercial,^{1/} ya que esta consideraba de la mayor urgencia que las agencias oficiales de crédito a la exportación tuvieran un desempeño sustantivo en la propuesta Baker, reduciendo restricciones y facilitando el apoyo a las exportaciones de los países endeudados.

d) Eficacia operativa

El plan Baker se apoya crucialmente en el accionar esperado de la banca comercial, sin embargo, no dispone de ningún mecanismo para garantizar la participación de ésta en la propuesta. La actitud de la banca continúa siendo de apoyo retórico pero de reticencia efectiva, y bien puede señalarse a estas alturas que la iniciativa Baker aún no logra movilizar los recursos de la banca.

La banca comercial exige algunas condiciones para insertarse con un accionar más dinámico. En primer lugar, desearía una participación destacada de fondos públicos o de mayores recursos aportados por la banca multilateral pues entiende que los montos sugeridos en Seúl no son eficaces. A continuación, desearían esbozar una suerte de protocolo de funcionamiento entre la banca privada, la banca multilateral y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, de manera de señalar con claridad y previamente la estructura de las sanciones que operaría automáticamente en caso de incumplimientos por parte de los países deudores, incluyendo la actuación conjunta para suspender todo tipo de créditos.

Por otro lado, la propuesta Baker otorga un destacado papel al Banco Mundial y al BID en la nueva dinámica de la deuda externa y, sin embargo, no provee los recursos necesarios para garantizar dicho accionar.

^{1/} World Financial Markets, Morgan Guaranty Trust Company of New York, febrero, 1986.

De este modo, la política económica internacional de Estados Unidos se orientó por cinco principios básicos:

- "i) la promoción de sus intereses de seguridad;
- ii) el estímulo a los mecanismos de mercado;
- iii) la prelación del sector privado en las acciones económicas internacionales;
- iv) la reducción de la vulnerabilidad estadounidense en el abastecimiento de materiales críticos; y
- v) el 'ordenamiento interno', como requisito previo para el mejoramiento de las condiciones de la economía internacional."^{1/}

Resalta el carácter estratégico-militar de la principal preocupación de la política económica internacional de Estados Unidos, así como la consecuencia con que se han venido hilvanando los distintos aspectos de esta política.

La Administración norteamericana ha optado por los canales bilaterales para transferir la ayuda económica. La asistencia oficial al desarrollo ha perdido importancia relativa frente a la ayuda militar y de seguridad. En materia de negociaciones comerciales internacionales, la propia Ley de Comercio y Aranceles de 1984 faculta al Presidente para fortalecer las modalidades bilaterales y para explotar al máximo el poder de mercado de los Estados Unidos, exigiendo compensaciones en áreas de su interés por el acceso al mercado norteamericano y ejercitando el poder de retaliación en aquellos casos en que los intereses económicos de Estados Unidos no estén siendo atendidos, de acuerdo a la modalidad y oportunidad definida por la Administración.

Es en ese contexto donde cabe incluir la propuesta Baker sobre la deuda externa de los países en desarrollo, así como la agresividad de la postura norteamericana en las recientes negociaciones comerciales del GATT en Montevideo.^{2/}

En Montevideo los temas propuestos por Estados Unidos son aquellos donde posee fuerza exportadora y desde donde espera revertir en el mediano plazo su actual déficit comercial: servicios, propiedad intelectual, productos de alta tecnología, agricultura e inversiones relacionadas con comercio. La premisa de la negociación norteamericana revive la máxima latina "do ut des", ya que el fuerte de su argumentación reside en que "si un país decide no firmar un código particular y consideramos que su decisión

^{1/} Ver SELA, op. cit., La economía y la política económica en Estados Unidos en 1984-1985, p. 47.

^{2/} De hecho, la propuesta norteamericana sobre las responsabilidades del GATT es una extrapolación de su Ley de Comercio al ámbito multilateral. Ver CEPAL, Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe, mayo 1986, p. 148.

es importante para nosotros, por lo que representa el acceso a su mercado, entonces la transacción consistirá en que la nación no signataria recibirá menos beneficios de acceso al mercado de los Estados Unidos, que si hubiera procedido en otra forma".1/

"Claro está que los países menos desarrollados tendrán que ceder en algunas áreas que son importantes para los Estados Unidos, si aquellos desean tener más acceso al mercado estadounidense en forma apreciable."2/

Un buen ejemplo de las implicaciones de esta postura se ha dado en torno al debate sobre la ley de informática aprobada por el Congreso brasileño en 1984. Estados Unidos objeta cinco artículos principales de la Ley:

i) Art. octavo, que niega el derecho de entrada por ocho años, a contar de la aprobación de la Ley (24-10-84) de servicios de informática y computadores en una franja que se extiende desde los microcomputadores hasta los supermini.

ii) Art. noveno, que entreabre la posibilidad de prolongar indefinidamente la reserva de mercado, si las multinacionales demuestran visible incapacidad para competir internacionalmente.

iii) Art. undécimo, que obliga a las empresas públicas a abastecerse de productos de informática en el mercado local.

iv) Art. décimosegundo, que limita los joint-ventures al señalar que en las asociaciones con empresas nacionales el capital extranjero no podrá sobrepasar el 30% de participación, sin tener derecho a voz ni voto en el control tecnológico. También restringe el concepto de empresa nacional beneficiaria de la protección a aquellas cuyos titulares y matriz radican en el país.

v) Art. Vigésimosegundo, que limita el accionar de las multinacionales a aquellas áreas donde las empresas brasileñas no actúen, fundamentalmente los computadores de gran tamaño.3/

1/ C. Yeutter, Representante de Comercio de los Estados Unidos, Igualdad de acceso a los mercados: meta de los Estados Unidos, entrevista en Perspectivas Económicas N° 54, 2° trimestre 1986, Washington.

2/ Id.

3/ Ver Senhor, 15-7-86, Brasil.

Con esta decisión soberana, la ley de informática aprobada e implementada por Brasil se ha transformado en la principal contrapropuesta institucional de cualquier país en desarrollo frente a la Ley de Comercio norteamericana de 1984. Es así como el 7 de septiembre de 1985, el gobierno norteamericano anunció la apertura de un proceso de investigación amparado en la sección 301 de dicha Ley, la que lo faculta para retaliar las importaciones de aquellos países que estén perjudicando a la industria norteamericana. Se habría dado un año a Brasil para modificar dicha legislación y, en caso contrario, el acero brasileño, calzados, textiles y jugo de naranjas serían penalizados al ingresar el mercado norteamericano.

La respuesta brasileña levanta el derecho a un desarrollo autónomo, desarrollando ventajas comparativas dinámicas que permitan una inserción menos vulnerable en la economía mundial. Del mismo modo, rescata el derecho a la acción gubernamental en la orientación, coordinación y estímulo a actividades consideradas estratégicas para el desarrollo nacional.

"La informática, la mecánica de precisión, la biotecnología y los nuevos materiales son sectores y procesos nuevos que hoy exigen más que incentivos financieros y protección tarifaria. Es indispensable un gran esfuerzo de coordinación y de fomento para promover la rápida actualización tecnológica de nuestro parque industrial, evitando que se agrave el retraso relativo ya ocurrido a consecuencia de la fuerte retracción de la inversión productiva en los últimos cuatro años ... La fase de política industrial que ahora se inicia, tiene como instrumentos fundamentales, la producción de conocimiento tecnológico, su incorporación a la producción industrial y la apertura de mercados para esa producción. En resumen, es preciso definir nuevas políticas industriales de financiamiento, desarrollo regional y sectorial y de regulación del papel del Estado y del capital extranjero."^{1/}

Del mismo modo, el "Manifesto em defesa da tecnologia nacional", aparecido en la prensa el 7 de octubre de 1983, respaldado por innumerables organizaciones de la sociedad civil y por el ejército brasileño, señalaba en uno de sus acápites:

"El camino de la soberanía pasa necesariamente por la emancipación tecnológica. Solamente a través de la competencia tecnológica propia, las naciones menos desarrolladas podrán encontrar soluciones para los reales problemas nacionales."

"Una industria nacional con tecnología propia, construida sobre la base del mercado interno, teniendo la capacidad de desarrollar productos diferenciados y sin sufrir restricciones por parte de licenciadores externos, es la única que puede exportar de manera significativa."

^{1/} J. Sayad, Prioridade social e desenvolvimento tecnológico, A informática e a nova República, Ed. Hucitec, 1985, Sao Paulo.

Se trata de un debate de amplias repercusiones para los países en desarrollo. Por un lado, las propuestas de liberalización comercial y financiera, la desregulación económica y la reducción en el tamaño y las funciones económicas del Estado, la apertura indiscriminada al comercio internacional de servicios,^{1/} esto es, la síntesis neoliberal expresada en la Ley de Comercio norteamericana y en el Plan Baker. Por otro lado, un país en desarrollo que, en el ámbito de su ejercicio soberano, postula que el fortalecimiento de su economía depende de su competencia técnica y que ésta se adquiere practicando.

En el particular ámbito de acentuada competencia tecnológica y comercial presente en la economía mundial, la validez del mensaje brasileño es evidente: el camino de la soberanía y el desarrollo autónomo de los países en desarrollo se liga estrechamente al fortalecimiento de la capacidad productiva y a la generación de una capacidad tecnológica propia.

El desafío histórico que enfrentan los países en desarrollo exige imaginación y cohesión nacional para esbozar proyectos nacionales de desarrollo, capaces de articular una acción defensiva estratégica frente al fenómeno de internacionalización y desregulación que caracteriza la ofensiva neoliberal de mediados de los ochenta, ofensiva en la cual el Plan Baker y su propuesta de ajuste estructural aparece como la iniciativa más perfilada.

^{1/} El meollo de las negociaciones en servicios radica en la banca, sistemas financieros y telecomunicaciones pero incluye además seguros, transporte y manejo portuario, transporte de pasajeros y turismo, construcción e ingeniería, films-grabaciones, servicios profesionales legales, de salud y educación (ver IMF Survey, May 21, 1984).

