

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



Distr.
GENERAL

LC/G.1504 (SES.22/13)
11 de febrero de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

Vigesimosegundo período de sesiones
Rio de Janeiro, Brasil, 20 al 27 de abril de 1988



RESTRICCIONES AL DESARROLLO SOSTENIDO DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE Y REQUISITOS PARA SU SUPERACION

(SINTESIS) */

*/ Este documento recoge en forma sumaria los principales conceptos desarrollados
en el documento del mismo nombre que lleva la sigla LC/G.1488 (SES.22/3)/Rev.1.

3-1-106



Distr.
GENERAL
LC/G.1504 (Ses. 22/13)
11 de febrero de 1988
ORIGINAL: ESPAÑOL



1978-1988
C.P.A.R.

Y RÍO DE JANEIRO
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

Algebrino durante periodo de sesiones
Rio de Janeiro, Brasil, 20 al 27 de abril de 1988



RESTRICCIONES AL DESARROLLO SOSTENIDO DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE Y REQUISITOS PARA SU SUPERACION

(sinopsis) *

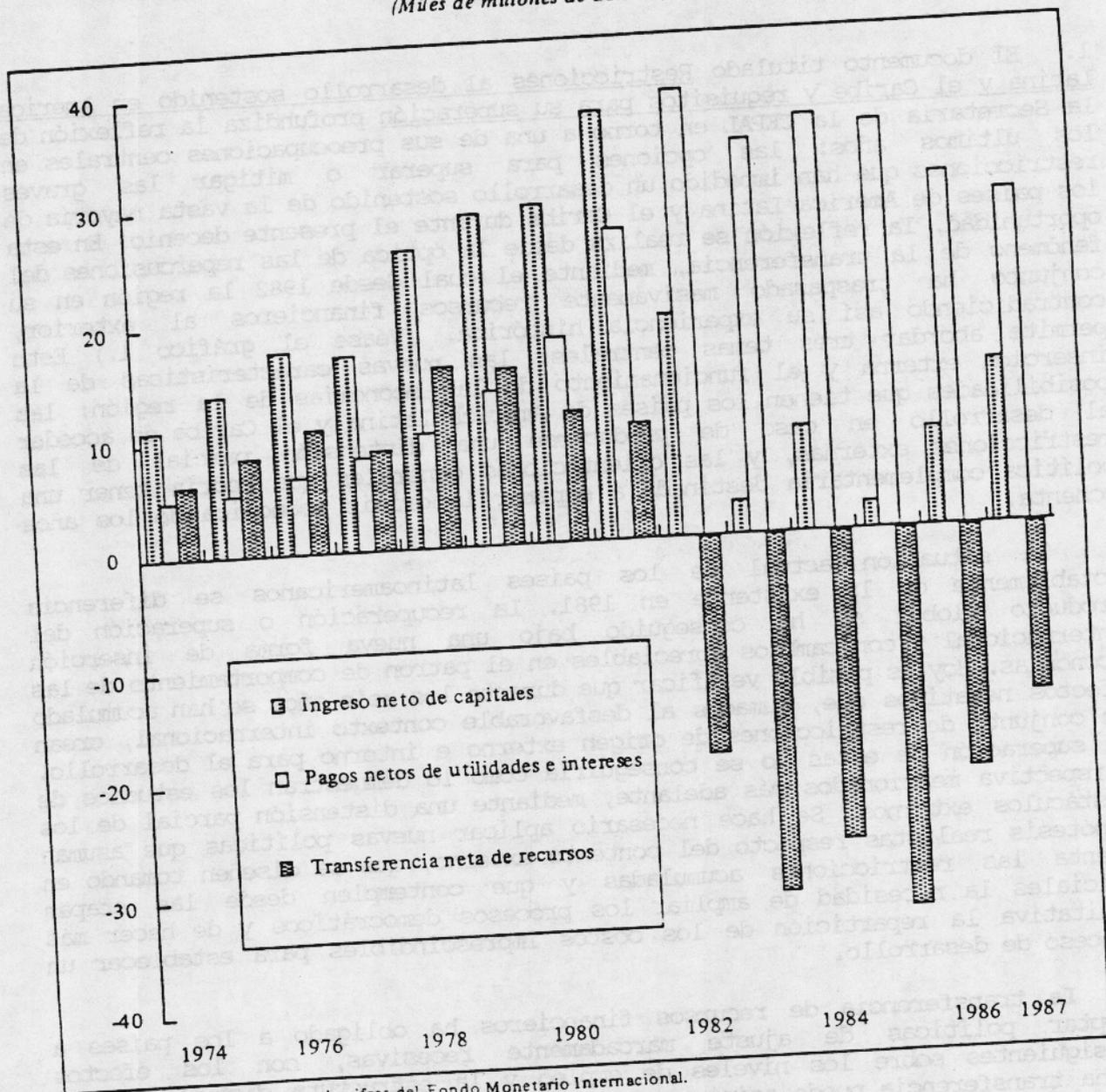
* Este documento recoge en forma sucinta los principales conceptos desarrollados
en el documento del mismo nombre que lleva la sigla LC/G.1488 (Ses. 22/3) Rev.1.

1. El documento titulado Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación profundiza la reflexión de la Secretaría de la CEPAL en torno a una de sus preocupaciones centrales en los últimos años: las opciones para superar o mitigar las graves restricciones que han impedido un desarrollo sostenido de la vasta mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante el presente decenio. En esta oportunidad, la reflexión se realiza desde la óptica de las repercusiones del fenómeno de la transferencia, mediante el cual desde 1982 la región en su conjunto ha traspasado masivamente recursos financieros al exterior, contradiciendo así su experiencia histórica. (Véase el gráfico 1.) Esto permite abordar tres temas centrales: las nuevas características de la inserción externa y el funcionamiento de las economías de la región; las posibilidades que tienen los países de América Latina y el Caribe de acceder al desarrollo en caso de producirse una distensión parcial de las restricciones externas, y las orientaciones generales que podría tener una política complementaria destinada a superar la crisis económica de los años ochenta.

2. La situación actual de los países latinoamericanos se diferencia notablemente de la existente en 1981. La recuperación o superación del producto global se ha conseguido bajo una nueva forma de inserción internacional y con cambios apreciables en el patrón de comportamiento de las economías. Hoy es posible verificar que durante los seis años se han acumulado efectos negativos que, sumados al desfavorable contexto internacional, crean un conjunto de restricciones de origen externo e interno para el desarrollo. La superación de estas no se conseguiría como lo demuestran los estudios de perspectiva mencionados más adelante, mediante una distensión parcial de los obstáculos externos. Se hace necesario aplicar nuevas políticas que asuman hipótesis realistas respecto del contexto externo, que se diseñen tomando en cuenta las restricciones acumuladas y que contemplen desde las etapas iniciales la necesidad de ampliar los procesos democráticos y de hacer más equitativa la repartición de los costos imprescindibles para establecer un proceso de desarrollo.

3. La transferencia de recursos financieros ha obligado a los países a adoptar políticas de ajuste marcadamente recesivas, con los efectos consiguientes sobre los niveles de empleo y la estructura distributiva. A dicha transferencia puede asimismo atribuirse el descenso en los coeficientes de inversión, por cuanto hasta un tercio del ahorro interno ha debido destinarse a financiar aquella. Finalmente, la incidencia del servicio de la deuda externa en el gasto público hace muy difícil manejar el presupuesto público, lo que en muchos países entorpece la aplicación de políticas de control de la inflación. La compleja trama de refuerzos recíprocos entre restricciones externas e internas explica las grandes dificultades de los países para crecer sostenidamente y corregir al mismo tiempo sus principales desequilibrios macroeconómicos.

Gráfico 1
**AMERICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y
 TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS**
 (Miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

4. La Secretaría ha procurado cuantificar el impacto del fenómeno de la transferencia, utilizando con este propósito un conjunto de escenarios alternativos para el período 1988-1992. Estos últimos se apoyan en ciertas hipótesis sobre la eventual trayectoria de las principales variables que influyen en el comportamiento de las economías de la región. Al examinar los resultados del ejercicio, puede apreciarse lo difícil que resultará para dichas economías alcanzar incluso moderadas tasas de crecimiento en el mediano plazo. Cabe advertir, sin embargo, que las restricciones ya indicadas afectan de manera muy disímil a los diferentes países.
5. El ejercicio se realiza en relación con tres escenarios básicos, y sus resultados se resumen en el cuadro 1.1/ En el primero de ellos (escenario A) se supone el mantenimiento de los actuales márgenes relativos de endeudamiento, con lo cual la región en su conjunto seguiría transfiriendo recursos financieros al exterior, aunque principalmente a través de los tres países de mayor dimensión económica y de algunos de dimensión mediana. En el segundo (escenario B), se supone un equilibrio en la balanza comercial. Por último, en el tercero (escenario C) el supuesto consiste en una parcial distensión de la situación externa (que se traduciría en menores obstáculos externos al crecimiento) en el ámbito de los mejores acuerdos logrados por los países en sus negociaciones con el exterior, y de avances en la transformación de sus estructuras productivas.
6. Como se podrá observar, incluso en las condiciones más optimistas (las consideradas en el escenario C), las perspectivas de la vasta mayoría de los países de la región son bastante desalentadoras: el aumento del producto interno bruto sólo sería de entre 2.8% (en los países medianos) y 4.4% (en los países grandes), y en más de la mitad de los casos no superaría el crecimiento de la población. Por consiguiente, incluso en la menos restrictiva de las hipótesis consideradas, el ingreso real por habitante en 1992 sería en promedio inferior al de 1980 en todos los grupos de países de la región, con excepción de los grandes.
7. En el marco del mismo escenario C, se intentó también apreciar qué efectos tendrían ciertas variaciones en los supuestos básicos relativos al entorno externo. Se supuso: i) una reducción del peso del servicio de la deuda externa equivalente a dos puntos de la tasa de interés, y ii) una recuperación de los precios unitarios de los productos básicos de exportación de la región a los niveles promedios registrados en 1981. El efecto de tales variaciones se resume en el cuadro 2.
8. Dicho cuadro permite apreciar que la reducción en la tasa de interés tendría efectos muy significativos, especialmente para los países grandes, cuyos pasivos sujetos a tasas de interés comerciales representan una fuerte proporción del total de su deuda. Para la región en su conjunto, dicho alivio significaría un mayor crecimiento de casi 1% anual; en el caso de los países de mayor magnitud económica, el porcentaje sería de 1.5%. Los países de menor dimensión económica, en cambio, se beneficiarían relativamente más de mejoras en el entorno comercial, reflejadas en mayores precios unitarios de sus
-
- 1/ Para los supuestos macroeconómicos de esos escenarios básicos, véanse las pp. 11-13 del documento LC/G.1488 (SES.22/3)/Rev.1.

productos de exportación. En todo caso, como es de suponer, todos los grupos de países verían mejorada su situación si hubiera cambios favorables en los distintos componentes del fenómeno de la transferencia en el ámbito financiero y en el comercial.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
EN ESCENARIOS ALTERNATIVOS, 1988-1992

	América Latina y el Caribe	Países grandes	Países medianos	Países pequeños sudameri- canos	Países peque- ños de Centro- américa y el Caribe
Escenario A					
Tasa anual de crecimiento del PIB	2.9	3.7	0.2	0.9	0.8
Tasa anual de crecimiento del PIB por habitante	0.6	1.3	-1.3	-1.7	-1.2
Índice del PIB por habitante en 1992 (1980=100)	99	105	84	79	81
Escenario B					
Tasa anual de crecimiento del PIB	4.2	4.9	1.8	2.1	1.5
Tasa anual de crecimiento del PIB por habitante	1.6	2.1	-0.2	-0.8	-0.6
Índice del PIB por habitante en 1992 (1980=100)	106	111	91	84	86
Escenario C					
Tasa anual de crecimiento del PIB	4.1	4.4	2.8	2.9	3.1
Tasa anual de crecimiento del PIB por habitante	1.4	1.8	0.6	-0.2	0.3
Índice del PIB por habitante en 1992 (1980=100)	105	109	96	88	90

Fuente: Proyecciones de la CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1988-1992

	Según el escenario "C"	En caso de reducción de tasas de interés de dos puntos	En caso de recuperar en 1988 los pre- cios de los pro- ductos básicos al nivel de 1981
América Latina y el Caribe	4.1	5.0	
Países grandes	4.4	5.4	5.0
Países medianos	2.8	3.7	5.5
Países pequeños sudameri- canos	2.9	3.8	3.1
Países pequeños de Centro- américa y el Caribe	3.1	3.9	4.3
			4.3

Fuente: Proyecciones de la CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

9. Este ejercicio permite concluir también que, si bien es indispensable en el corto plazo reducir la carga del servicio de la deuda para eliminar restricciones que afectan el desenvolvimiento económico, tal reducción por sí sola no basta para retomar la senda del desarrollo en el mediano y largo plazo. Es preciso además realizar un conjunto de transformaciones en el actual funcionamiento de las economías de la región, con miras a afianzar un crecimiento dinámico y equitativo. En ello radica justamente uno de los múltiples dilemas del desarrollo de América Latina y el Caribe durante los años ochenta: en el contexto de un crecimiento dinámico y equitativo, los países de la región podrían atender el servicio de su deuda externa en los términos originalmente pactados. Sin embargo, un crecimiento con tales características sólo sería posible en caso de reducirse la actual incidencia del servicio de la deuda.

10. Con ese trasfondo, el documento explora un conjunto de opciones que se encuentran al alcance de los países deudores y que podrían contribuir a modificar la situación existente, con miras a subordinar el servicio de la deuda a los objetivos del desarrollo. En relación con dichas opciones se consideran las siguientes medidas:

a) Reducción directa de las tasas de interés aplicables a la deuda ya existente, tanto por parte de la banca comercial como del resto de los acreedores institucionales.

b) Financiamiento externo adicional, provisto por los bancos comerciales, que por lo menos compense la tasa de inflación internacional aplicada al principal de la deuda con dichos bancos.

c) Revisión de las normas aplicables a las provisiones y castigos que realiza la banca comercial acreedora, con miras a que se reconozca en sus carteras el valor de mercado de la deuda, y a extender en el tiempo los efectos de tal reconocimiento sobre las utilidades o el capital de la banca.

d) En el marco de dicha revisión y de las provisiones, condonación total o parcial de la deuda en algunos países, cuando así corresponda.

e) En los países sedes de los bancos acreedores, aplicación gubernamental de normas de contabilidad y supervisión bancaria que faciliten la venta de carteras por parte de la banca comercial.

f) Medidas explícitas de los gobiernos acreedores para aliviar el peso de la deuda de fuente oficial, que no se transa en el mercado.

g) Por parte de los países deudores, emisión de bonos para recomprar su deuda a precios relacionados con los del mercado secundario. Tales bonos pueden o no contar con la garantía de países acreedores u organismos multilaterales.

h) En organismos multilaterales de financiamiento, creación (o fortalecimiento, en su caso) de mecanismos que amortigüen los efectos negativos de ciertas políticas de los países acreedores, especialmente los incrementos de la tasa de interés o las pérdidas en la relación de precios del intercambio.

i) En los mismos organismos, constitución de fondos especiales para la compra de carteras bancarias a precios negociados en relación con los que tengan en el mercado secundario. Para estos efectos, los organismos podrían emitir bonos con el respaldo de la deuda adquirida, o de su propia garantía, o de la garantía de títulos emitidos por países desarrollados.

j) Mayores recursos de capital para los organismos multilaterales y regionales de financiamiento, y una revisión de la condicionalidad que estos aplican, con miras a poder otorgar apoyo financiero anticíclico a los países deudores.

La importancia relativa de los distintos elementos en un conjunto de soluciones tendría necesariamente que variar de un país a otro, según las circunstancias de la economía, la estructura de la deuda y la relación del país con sus acreedores. A falta de fórmulas concertadas, algunos países deudores podrían verse obligados a enfrentar la opción de tomar acciones unilaterales.

11. Como ya se dijo, no basta sólo con subordinar el servicio de la deuda externa a los objetivos de desarrollo de los países de la región. Complementariamente, es preciso lograr una mejor inserción de sus economías en el régimen comercial internacional, lo que implica negociaciones tanto bilaterales como multilaterales (estas últimas especialmente en el marco de la Ronda Uruguay del GATT) y asimismo una transformación de las estructuras productivas. Se postula la necesidad de combinar, en términos sectoriales y también temporales, el mercado externo con el interno, y de favorecer su apoyo recíproco. En este sentido, la gestión de las políticas macroeconómicas no ha

de constituir el único foco de atención; junto con ella se impone un esfuerzo sistemático en ámbitos tan diversos como el desarrollo empresarial e institucional, el adelanto tecnológico, el mejoramiento de la calidad y el tipo de la infraestructura física, la preservación de la base de recursos naturales, y la articulación entre los sectores y dentro de cada uno de ellos.

12. La reestructuración productiva se refiere tanto a la racionalización de la capacidad instalada como a la expansión productiva en sectores específicos. En cuanto a la creación de nuevas capacidades productivas en el sector industrial, tienen especial interés los productos de consumo final que hacen uso intensivo de los recursos disponibles en la región; el fomento selectivo de actividades productivas portadoras de progreso técnico, y la incorporación realista de las denominadas "tecnologías de punta". Por otra parte, es importante crear y reforzar los vínculos entre los agentes empresariales (tanto privados como públicos) y el resto de los agentes sociales y políticos, fomentando el conocimiento y el contacto entre los empresarios y los medios sindical, académico, cultural y gubernamental, y asimismo las relaciones entre empresarios de distintos países. En cuanto al financiamiento, la reestructuración productiva exige créditos de largo plazo, por lo que resulta imprescindible establecer los correspondientes mecanismos institucionales. Por último, la infraestructura educacional y de investigación y desarrollo tecnológicos constituyen elementos primordiales de esta reestructuración.

13. Las transformaciones que precisan las economías latinoamericanas no se limitan al ámbito de la estructura productiva. El carácter concentrador del estilo de desarrollo imperante en la región en las tres décadas posteriores a la guerra se acentuó en muchos países como consecuencia del cuadro recesivo de los años ochenta. En el contexto de los procesos de creciente participación que se están produciendo en la región, resulta ineludible la necesidad de revertir tal tendencia; dicho de otra manera, la equidad ha llegado a ser uno de los objetivos centrales del desarrollo. Con ello se plantean antiguos y nuevos dilemas respecto de cómo conciliar los objetivos de la equidad y del crecimiento, y de cómo incorporar el objetivo de la equidad al formular la política económica. La preocupación por la equidad no puede quedar encapsulada en los servicios sociales, sino que debe estar presente en todos los aspectos de la política económica y social; los problemas sociales y sus soluciones deben necesariamente tomar su lugar en la temática del desarrollo, en vez de estar aislados y subordinados al objetivo del crecimiento económico.

14. La preocupación por la equidad debe manifestarse también en un esfuerzo por recuperar el nivel de gasto social por habitante que existía antes de la crisis de los años ochenta, y por reorientarlo hacia determinados grupos elegidos como objetivos. En ese sentido, se hace necesario un enfoque selectivo para la aplicación de políticas destinadas a mejorar la distribución del ingreso y la situación de las personas en extrema pobreza. Es asimismo indispensable estimular una amplia participación de los usuarios en la concepción y entrega de los servicios, combinando una planificación democratizada con nuevas formas de desconcentración y descentralización. Para una mayor eficiencia en la aplicación de las políticas sociales, en efecto, el fortalecimiento de la capacidad de gestión y de organización en el plano local parece ofrecer el marco institucional más adecuado.

15. El documento se refiere también a la incidencia del servicio de la deuda externa en las finanzas públicas. En los últimos años, y en la mayoría de los países, esta se ha hecho sentir cada vez más, sobre todo en el marco de las políticas de ajuste, una de cuyos instrumentos es una elevada tasa de cambio real. Esto contribuye a explicar la persistencia del fenómeno del déficit fiscal, que ha contribuido a mantener altos ritmos de inflación. Una reducción en el servicio de la deuda externa, en consecuencia, no sólo daría a los países un margen más amplio para crecer e invertir, sino que además facilitaría la aplicación de programas de control de la inflación.
16. La puesta en práctica de diversos programas antiinflacionarios en los últimos años ha permitido asimilar valiosas enseñanzas. Por ejemplo, se ha podido comprobar que estos deben combinar elementos que se hagan cargo de al menos tres aspectos: ejercer un mayor control sobre el desequilibrio presupuestario, como componente importante de la demanda agregada; transformar en moneda nacional los ingresos en divisas, y controlar y guiar las expectativas inflacionarias. Se han puesto de manifiesto, asimismo, los límites de la política económica en relación con las repercusiones de los costos de tales programas en los distintos estratos de la sociedad. Todo ello permite afirmar la necesidad de combinar políticas que enfrenten a la vez los factores básicos --presupuestarios y estructurales-- de la inflación, y los factores de su propagación o inercia.
17. Por último, cabe señalar una paradoja. Ante el marco de restricciones que impiden su sostenido desarrollo, la región no ha explotado a cabalidad una de sus grandes potencialidades; la integración económica y la cooperación intrarregional. En cuanto idea u objetivo, la integración ciertamente ha contado con respaldo político. Sin embargo, y a pesar de los importantes arreglos recientes surgidos entre Argentina, Brasil y Uruguay, dicho apoyo frecuentemente ha sido más bien de carácter declarativo; en general, el proceso no constituye todavía un proyecto político de los países de América Latina y el Caribe.
18. Una visión política del proceso de integración se traduciría en el objetivo final de crear lazos económicos y políticos permanentes entre los países de la región, entrecruzando intereses, haciéndolos convergentes y expandiendo la participación de todos los actores sociales en las decisiones que afecten al proceso. Vistas la integración y la cooperación desde esta óptica, se aprecia la existencia de una relación de complementación prácticamente simbiótica que une, por una parte, el afianzamiento de este tipo de vínculos entre los países de la región, y, por otra, la necesidad de organizar un poder de negociación y de diálogo, que podría ser asumido y ejercido por América Latina y el Caribe en el ámbito internacional.

