

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 17

Santiago de Chile

Agosto 1982

SUMARIO

El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	7
Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado. <i>Mario Movarec.</i>	51
El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia. <i>Jan Thomson.</i>	85
Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina. <i>Jorge Beckel y Salvador Lluch.</i>	119
Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950 - 1980. <i>Victor E. Tokman.</i>	129
Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica. <i>Raúl Prebisch.</i>	143
El receso internacional y la América Latina. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	171

El receso internacional y la América Latina

*Enrique V. Iglesias**

La crisis económica y financiera internacional constituye una de las mayores preocupaciones actuales, sobre todo porque frente a ella no existen soluciones que gocen de aceptación general. En este sentido, el principal interés de este artículo radica en que procura no sólo caracterizar los lineamientos más destacados de la crisis, sino también sugerir algunos caminos para enfrentarla.

En la parte inicial describe la actual coyuntura económica internacional y sus efectos sobre la periferia en general y América Latina en particular, estos últimos referidos a la reducción de la tasa de crecimiento, la caída de los términos del intercambio, el aumento de la deuda externa, el deterioro de la situación fiscal y el agravamiento de las condiciones sociales. En estas circunstancias, anticipa un período adicional de dificultades ante el cual sería necesario aplicar una política orientada a limitar las consecuencias adversas de la crisis.

Dada la diversidad de situaciones nacionales, el autor no intenta presentar un conjunto concreto de recomendaciones de política, sino sugerir algunas ideas generales que puedan ser útiles para orientar las acciones concretas. Divide esas ideas, u opciones de política, en tres niveles: mundial, regional y nacional, y entre las dedicadas al nivel nacional hace hincapié en el endeudamiento externo y las políticas arancelarias, cambiarias y del gasto público.

A manera de conclusión subraya que el ajuste interno no puede quedar librado a los impulsos automáticos del mercado internacional, que la lucha contra la inflación no puede ser el objetivo exclusivo de la política económica y que esta última no debe limitarse al uso de los mecanismos monetarios.

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Este artículo se basa en la exposición realizada por el autor ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (julio de 1982).

I

La actual coyuntura económica internacional: crisis, inseguridad y confusión

Son abundantemente conocidos los rasgos generales que caracterizan la actual situación económica internacional. Se trata de una crisis aguda y profunda, que dista mucho de poder ser considerada como una mera inflexión de tipo coyuntural.

En efecto, el estancamiento de la actividad económica ha persistido por un período mucho más largo que durante las recesiones anteriores en la casi totalidad de los países industriales y el desempleo ha alcanzado las magnitudes más elevadas desde la Gran Depresión, estimándose que la cifra bordea los 30 millones de desocupados en los países de la OCDE.

Recientemente, algunos signos favorables han puesto de manifiesto que la inflación ha cedido en los Estados Unidos y en el último trimestre han surgido indicios de una leve pero estimulante recuperación en el producto bruto de ese país. Estos indicadores, sin embargo, no se repiten en otros centros industriales. Así, en el comunicado del mes de mayo de los Ministros de la OCDE, se señaló que... "se podría esperar a corto término una expansión moderada de la actividad económica en la zona de la OCDE, incluyéndose posiblemente un mejoramiento del empleo en el próximo año, pero esta expansión no sería suficiente para arrastrar una baja rápida del elevado nivel actual de desempleo".

Los grandes centros industriales han acordado privilegiar el objetivo anti-inflacionario frente a cualquier otro y han optado por tratar de alcanzar dicha meta mediante una utilización preferente de los instrumentos monetarios. En estas circunstancias, al no haberse registrado aún avances significativos en la reducción de los déficit fiscales, se han producido fuertes presiones al alza de las tasas de interés. De hecho, éstas han alcanzado niveles reales no sólo desconocidos durante la postguerra, sino que sólo comparables a los que prevalecieron durante la Gran Depresión. Nos enfrenta-

mos, pues, a una situación verdaderamente excepcional. Durante el presente año, las tasas de interés del mercado libre se han mantenido en alrededor del 16.5%. Dado que al mismo tiempo han declinado las tasas de inflación, los intereses reales, tradicionalmente ubicados en un promedio de 2%, han subido bruscamente a promedios del 6 y 7%. Este fenómeno ha traído como consecuencias una reducción en los niveles de inversión y grandes flujos de capital entre los países industriales. Estos últimos han conducido, a su vez, a una revaluación drástica del dólar norteamericano frente a las demás monedas.

Las bruscas e imprevistas fluctuaciones entre las monedas de los países centrales se han convertido en un rasgo quizás inevitable, pero no por eso menos desestabilizante, del funcionamiento de la economía internacional. Ello ha atraído la especial atención de los Jefes de Estado en su reciente reunión de Versalles, quienes destacaron la importancia de un funcionamiento más armonioso del mecanismo de ajuste de las tasas de cambio.

Por otra parte, la agudización de los problemas de balance de pagos en algunos países

industrializados, la persistencia del desempleo en la mayoría de ellos y la obstinada falta de reacción del sistema productivo, han provocado serios enfrentamientos en las políticas comerciales de los países centrales que insinúan peligrosos rumbos proteccionistas. Ello, conviene subrayar, marcaría un retroceso considerable y negativo en la sostenida y beneficiosa tendencia a la liberación comercial iniciada desde la postguerra.

No menos grave es que, enfrentadas a este difícil e intrincado panorama, las concepciones teóricas predominantes no han podido sugerir un curso claro y viable de acción a los conductores de la política económica. Los repetidos debates entre las aproximaciones monetaristas y las keynesianas no han logrado esclarecer suficientemente ni las causas de la estanflación ni muchos menos las medidas que sería preciso adoptar para superarla. A esta confusión en el plano teórico y a su inevitable proyección en el terreno de la acción, se ha unido la falta de una coordinación entre las políticas económicas de los países industriales que resulte adecuada a la naturaleza de los serios problemas que enfrenta hoy la comunidad internacional.

II

Los efectos del ciclo internacional sobre la periferia

Todo este panorama confuso ha creado, obviamente, dificultades a los países de la periferia, para los cuales el comportamiento presente y la evolución futura de las economías centrales son fundamentales. Ello es especialmente efectivo para países de la América Latina que han venido realizando en los últimos años, y bajo modalidades diferentes en cada caso, políticas de apertura comercial y financiera.

Los efectos de la insatisfactoria situación internacional sobre nuestros países son fácilmente perceptibles en algunos campos muy significativos:

a) La atonía de la demanda interna en los países industriales y en especial la caída de la inversión y la reducción de los stocks generados fundamentalmente por las altas tasas de

interés, han debilitado en forma notable los precios de los productos básicos, los cuales han venido disminuyendo persistentemente en el último año y no insinúan aún signos de recuperación firme. Para los países no exportadores de petróleo de América Latina, los términos del intercambio, que ya se habían deteriorado cerca de un 30% en el trienio 1978-1980, cayeron 11% en 1981 y la situación no parece haber mejorado en el primer semestre del año 1982.

b) La elevación de las tasas de interés ha provocado un encarecimiento muy grande del servicio de la deuda externa de los países en vías de desarrollo. Para apreciar el efecto que este proceso ha tenido sobre las economías latinoamericanas, cabe recordar que al nivel actual del endeudamiento externo de la región,

por cada punto que sube la tasa de interés, el servicio de la deuda se incrementa en aproximadamente 1 000 millones de dólares.

c) Las políticas fiscales de tipo restrictivo han llevado a reducciones en la asistencia financiera al desarrollo, especialmente en las contribuciones a las instituciones bancarias multilaterales y a los programas de asistencia nacionales. Aun cuando el porcentaje representado por esos créditos en la deuda externa total de la región ha disminuido en el curso de la última década, ellos son aún esenciales para el desarrollo de América Latina y en especial para el progreso de los países medianos y pequeños que aún dependen fuertemente de las corrientes financieras públicas.

d) Las tendencias proteccionistas que bajo formas muy diversas se han venido fortaleciendo en ciertas economías industrializadas amenazan con crear problemas al comercio de la región, en particular a las nuevas exportaciones de productos manufacturados que han venido ganando terreno en los últimos años y que constituyen un factor importante para la dinámica económica global de países semi-industrializados como son buena parte de los latinoamericanos. En este sentido me parece oportuno recordar que algunos hechos recientes, como el acuerdo multifibras, han generado gran inquietud frente al curso futuro que podrían tomar los acontecimientos si se intensificara el proteccionismo en el mundo.

III

La recesión internacional y el desarrollo reciente de América Latina

Sería riesgoso atribuir todos los problemas que ha enfrentado la economía latinoamericana en los últimos tiempos al comportamiento de la economía internacional. Es bien sabido que las situaciones son diferentes en los distintos países de la región y que, junto a los problemas derivados de la coyuntura externa, han influido en ciertos casos la aplicación de políticas económicas deficientes o la ausencia de políticas adecuadas.

Con todo, no puede desconocerse que en el reciente comportamiento de la economía latinoamericana el ciclo externo está jugando un papel fundamental. Así lo señalan ciertos indicadores básicos de la evolución de la economía de la región en 1981.

a) La tasa de crecimiento para el año 1981 ha sido la más baja desde la postguerra, alcanzando tan sólo 1.7%. Esto contrasta fuertemente con el crecimiento del año precedente, que fue del 5.9%. Ello ha significado que el producto por habitante disminuyó por primera vez en los últimos treinta años.

b) La caída en los términos del intercambio y las altas tasas de interés mantuvieron a niveles excepcionalmente altos el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, que al-

canzó para el total de la región a 38 mil millones de dólares frente a 28 mil millones en 1980.

c) Como resultado de lo anterior, la deuda externa bruta desembolsada habría llegado a fines del año 1981 a bordear los 240 millones de dólares, habiéndose así duplicado en los últimos tres años y medio.

d) La situación fiscal se deterioró fuertemente en muchos países de la región, con agudización del déficit presupuestario, lo que ha forzado a la reducción del gasto público y en especial de los gastos de inversión.

e) Como consecuencia de los cambios anteriormente enunciados se ha producido un claro deterioro de la situación social, con reducción de los salarios reales en la gran mayoría de los países y un aumento notable del desempleo en muchos de ellos.

f) Otra consecuencia no menos inquietante es la crítica situación a que hacen frente las empresas en muchos países de la región. En ello han influido en forma especial la reducción del nivel de actividad interna, la baja de los precios internacionales de los productos y, en forma dominante, el nuevo fenómeno de las altísimas tasas de interés real. Las elevadas tasas de interés internacionales se han proyecta-

do sobre la economía interna. El efecto de este factor externo ha sido ampliado por ciertos fenómenos internos, con lo cual las tasas de interés en muchos países de la región han alcanzado niveles excepcionalmente altos que resultan imposibles de sostener más allá de un período limitado. Con ello no sólo se creó un freno importante a la inversión, sino que se produjeron desequilibrios serios en la economía de las

empresas, que han debido recurrir a endeudamientos crecientes a tasas muy elevadas, proceso que, a su vez, ha erosionado su rentabilidad y en algunos casos precipitado su caída. Naturalmente, estos fenómenos negativos repercutieron sobre la rentabilidad e incluso la viabilidad de varias entidades financieras en algunos países de la región.

IV

Las perspectivas inmediatas

En estas circunstancias resulta, por cierto, bastante difícil proyectar escenarios posibles para la economía regional en la medida que no se disponga de indicadores claros del probable comportamiento de la economía mundial. Al respecto, es útil recordar que en años recientes las previsiones a nivel internacional han sido más o menos sistemáticamente desmentidas por la realidad. Conviene, por tanto, ser cautelosos.

Algunas previsiones optimistas basadas en los recientes indicadores de la economía de los Estados Unidos anticipan una recuperación de la economía norteamericana para el último trimestre de este año. Pero según las mejores estimaciones, esta recuperación será moderada y no irá acompañada por un fenómeno similar en los países europeos.

Otras previsiones, menos optimistas, prevén que el fenómeno recesivo actual continuará hasta bien entrado el año 1983, postergando así la recuperación franca de las economías industrializadas para el segundo semestre del próximo año.

En todo caso, nadie anticipa un ciclo expansivo vigoroso durante 1983 y es probable que, en el mejor de los casos, la recuperación sea lenta y desigual en los principales centros industriales.

Por otra parte, existen también dudas frente a la naturaleza misma de la recuperación y, en particular, respecto a la capacidad del sistema para esquivar los peligros de un rebrote de la inflación. Tampoco podemos estar seguros del ritmo y la intensidad con que esa recupera-

ción habrá de transmitirse a los países de la periferia.

Ante tales hipótesis, ¿qué camino cabe seguir a los países de la región? Creo que, en una hipótesis conservadora, es prudente anticipar un período adicional de dificultades, para lo cual será imprescindible utilizar toda la capacidad de defensa que ha mostrado la región en los últimos años y, en forma particular, instrumentar un conjunto de políticas que haga posible si no evitar, por lo menos morigerar, los impactos de un ciclo depresivo de la economía internacional particularmente agudo.

No tengo dudas que ello es posible, aun cuando conviene destacar que la extraordinaria capacidad de defensa demostrada por la región en ocasión de la crisis de los energéticos a mediados de la década de los 70, encontró a estos países en circunstancias bastante diferentes de las actuales.

En primer término, en aquella ocasión, junto con la elevación de los precios de los combustibles se produjeron también fuertes alzas de los productos básicos, de los que depende en forma vital la economía externa de la región. Ello contribuyó grandemente a neutralizar el impacto del mayor precio del petróleo y a mantener la actividad interna.

Por otra parte, el endeudamiento de la región al inicio de la crisis de mediados de los 70 era muy bajo. Así, en 1973 el monto de la deuda externa bruta desembolsada era de aproximadamente 40 mil millones de dólares, monto sólo 30% mayor que el de las exportaciones totales en ese año. En estas circunstancias, muchos

países de la región pudieron acudir al endeudamiento financiero externo que, por lo demás, fluyó abundantemente dada la gran liquidez internacional creada por los excedentes petroleros y la permisividad financiera que demostraron los bancos internacionales privados a fin de poder colocar sus excedentes con buena rentabilidad.

Esta situación ha cambiado drásticamente en la década de los 80. En primer término, los precios de los principales productos de exportación se mantienen a niveles dramáticamente bajos. En segundo lugar, la deuda externa ascendió en 1981 a un valor estimado de casi 240 000 millones de dólares, monto que casi

dobló el valor de las exportaciones totales efectuadas ese año. En tercer lugar, las propias entidades financieras internacionales no muestran el mismo grado de capacidad para atender las crecientes necesidades del financiamiento internacional de los países en vías de desarrollo o, por lo menos, de un elevado número de ellos. Por último, el nivel de la inflación interna que enfrentan hoy muchos países de la región es sustancialmente mayor que antes de la primera crisis de los energéticos.

Esto hace que sea hoy mucho más urgente acudir a políticas de ajuste más complejas e integrales, y a ello apuntan las reflexiones que nos proponemos hacer de inmediato.

V

Las opciones de política abiertas a los países de la región

Comencemos por reiterar lo dicho precedentemente. Es difícil generalizar con respecto a las políticas económicas de los países de la región. Aun cuando se repiten los denominadores comunes, las situaciones individuales difieren grandemente. Son distintos el tamaño de las economías, los grados de apertura externa, los niveles de endeudamiento, la estructura del comercio y la dotación de recursos naturales, todo lo cual implica situaciones muy diferentes cuando se analizan las opciones de política económica abiertas a cada uno de los países.

Por otra parte, y debido a la creciente internacionalización de la economía latinoamericana, aquellas opciones dependen en forma muy marcada de la respuesta que las políticas de ajuste en los grandes centros den a preguntas como las siguientes:

— ¿Cuándo y en qué forma habrán de recuperarse el dinamismo de la demanda interna, los niveles de inversión y los stocks de materias primas?

— Vinculado a lo anterior, aunque con determinantes propios, ¿cuándo cederán las altas tasas de interés actuales?

— ¿Será posible frenar las crecientes tendencias proteccionistas de los países industriales o, por el contrario, habrán de agudizarse,

especialmente en aquellos sectores claves para nuestras exportaciones?

— ¿Continuarán acudiendo a la región en monto y términos adecuados los flujos financieros privados y públicos?

— ¿Qué niveles alcanzará el precio de los energéticos en el comercio mundial?

La respuesta a estas interrogantes condiciona naturalmente las opciones de política. Por ello es que nuestras reflexiones, más que apuntar a un conjunto concreto de recomendaciones, que sería posible instrumentar en todos y cada uno de los países de la región, aspiran a servir únicamente de guía para la discusión del tema, el que sólo puede adquirir perfiles concretos a nivel nacional.

Tres planos de actuación se abren a los países de la región: el mundial, el regional y el nacional.

1. Las opciones de política a nivel mundial

Es de sobra conocido el escaso grado de influencia que las economías de la periferia pueden ejercer sobre el curso de la coyuntura económica internacional, salvo contadas y excepcionales ocasiones, como es el caso de las políticas de los países exportadores de petróleo.

No obstante, ha quedado de manifiesto en los últimos años que los países en vías de industrialización, al aumentar fuertemente su comercio exterior, no sólo han expandido su capacidad productiva interna, sino que han abierto grandes oportunidades a las exportaciones hacia ellos de productos provenientes de los países industrializados. Así, en el mundo actual, la capacidad comercial de los países de la periferia es ya un factor de importancia para ciertos sectores exportadores de los países industriales y se convierte por ese hecho en un factor dinámico del ciclo internacional.

Por ende, la mantención y, sobre todo, el acrecentamiento de esa capacidad importadora de la periferia son factores que influyen positivamente en la política de reflación internacional y que no debieran ser ignorados por los grandes centros.

Así, pues, junto con las consideraciones de equidad internacional que impulsan y justifican las negociaciones globales en búsqueda de un nuevo orden económico mundial, la dinámica externa de los países de la periferia constituye un elemento adicional de la mutualidad de intereses que debiera alentar e inspirar aquellas negociaciones. Es por estas razones que América Latina tiene el mayor interés en sumarse a los países del Tercer Mundo, como ya lo está haciendo, en promover un fecundo y constructivo diálogo internacional.

No pareciera, por lo tanto, estar en el interés de nadie el postergar todo esfuerzo negociador hasta después que se haya producido la recuperación de las economías centrales. Antes bien, pareciera ser beneficioso para todos incorporar en las políticas de recuperación la dinámica de los países periféricos, en especial los de la América Latina.

En ese contexto, y dentro del cuadro integral que deberán asumir tales negociaciones, dos aspectos son vitalmente importantes para la región en los próximos años dada la proyección de la economía internacional sobre la de América Latina:

a) El mantenimiento de fluidas corrientes financieras para apoyar el período de transición hacia una etapa más dinámica dentro del ciclo de la economía internacional. Ello no sólo es válido para el crédito privado, sino también para el proveniente de entidades públicas. En

efecto, las crecientes necesidades de inversión a largo plazo de nuestros países, unido al deterioro del perfil de la deuda externa, hacen necesario apelar a la participación de los capitales públicos que, aun cuando no sea dominante, servirá de elemento catalítico al propio sector financiero privado y permitirá mejorar la estructura de vencimiento de la deuda externa. En otros términos, consideramos que se abre un período en que los flujos financieros provenientes de las entidades públicas y privadas debieran reforzarse mutuamente y en el cual hay campo para imaginativas formas de asociación entre ellas, de las cuales la región podría hacer un uso inteligente y apropiado a las presentes circunstancias. Es por eso que nos parece importante incorporar entre los objetivos del programa de negociaciones el fortalecimiento de instituciones financieras mundiales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, o regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

b) La apertura de los mercados externos a las exportaciones de la región y en particular a las de manufacturas. En efecto, no será posible mantener el ritmo de crecimiento de nuestras importaciones ni una sana capacidad de pagos externos, sin un avance concomitante en nuestras exportaciones. Al respecto, cabe recordar que, pese a las dificultades que entraron la expansión del comercio mundial en 1981, el volumen de las exportaciones de la región creció 7% ese año, poniendo de manifiesto que existe una nueva y más diversificada capacidad productiva en América Latina cuyo desaprovechamiento por factores externos no podría sino afectar tanto la capacidad comercial como la capacidad financiera de la región. Es por ello que es importante apoyar los movimientos tendientes a mantener en los países industriales políticas comerciales abiertas que faciliten el esfuerzo realizado recientemente por numerosos países de la región y que constituyan una contrapartida a las políticas de apertura, que con costos internos elevados en muchos casos, ellos han seguido en los últimos años.

El apoyo a las negociaciones globales y el fortalecimiento de los mecanismos actuales de negociación en foros como UNCTAD, GATT, FMI y Banco Mundial, debieran constituir,

pues, prioridades fundamentales en la acción internacional de la región. En efecto, sólo en esa forma podrá utilizarse la interdependencia global como un elemento claro de apoyo a la recuperación de la economía mundial.

Dichas acciones deberán complementarse con esfuerzos decididos e imaginativos para incrementar las vinculaciones comerciales, financieras y de cooperación técnica con las otras regiones del Tercer Mundo. Esta área descuidada hasta hace algunos años pero a la cual los países latinoamericanos prestan cada vez mayor atención, encierra, en efecto, significativas posibilidades de desarrollo y diversificación, en especial para las economías más avanzadas de la región.

2. *Las opciones de política a nivel regional*

En las presentes circunstancias se abre un campo renovado para la cooperación latinoamericana. Como en anteriores épocas de dificultades en los mercados externos, deben revitalizarse y aprovecharse con gran vigor las oportunidades que abre el mercado regional. Este podría constituirse así en un factor de compensación del ciclo internacional y abrir cauces nuevos y vigorosos a la cooperación regional.

El mercado global de América Latina está alcanzando ya a un billón de dólares (1 000 billones en la terminología inglesa) y nuestro comercio exterior de mercaderías bordea los 100 mil millones de dólares tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones.

Quizás el ejemplo de algunos sectores ponga de relieve la magnitud de las oportunidades abiertas a la expansión del comercio regional.

El sector de hidroelectricidad, de alta prioridad dentro de la política energética regional, demandará en los próximos diez años alrededor de 50 unidades de turbogeneradores por año para instalaciones de más de 100 megawatts, lo que implicará una inversión promedio para el sector de cerca de 9 mil millones de dólares anuales.

La expansión de la capacidad siderúrgica para la región en su conjunto será del orden de los 55 millones de toneladas hacia fines de la década. Para lograr esa expansión se requerirán

inversiones cercanas a los 4 mil millones de dólares anuales.

La expansión de las plantas de cemento ya decididas en la región suman inversiones anuales durante la década cercanas a los mil millones de dólares anuales.

Así, tan sólo en estos tres sectores, la región deberá realizar inversiones cercanas a los 14 mil millones de dólares en áreas de interés directo para la industria metal-mecánica latinoamericana. Existe en la región experiencia industrial, capacidad instalada y empresarios experimentados que podrían abordar con eficiencia una parte significativa de esta demanda por productos provenientes de la industria metal-mecánica, para señalar tan sólo uno de los sectores abiertos a la cooperación regional.

Por cierto para una utilización eficiente del mercado regional se requieren compromisos claros de parte de los gobiernos, adecuadas políticas de promoción a las exportaciones y dinámicas iniciativas de parte del empresariado público y privado.

No se trata, por cierto, de reivindicar anacrónicas políticas autárquicas, sino de aprovechar y valorizar el mercado regional existente para participar en forma creciente —y en cuanto corresponda en asociación con empresarios extranjeros— en el aprovechamiento de las oportunidades que brindará su expansión.

En este campo, es apropiado destacar que están en marcha interesantes iniciativas de colaboración entre empresarios privados latinoamericanos. Experiencias de promoción en curso en la CEPAL nos han persuadido que hay un campo fértil sobre el cual asentar tanto políticas nacionales como regionales de cooperación. Todo ello sin desmedro, por cierto, de los esfuerzos que debieran realizarse para vigorizar los actuales esquemas de integración regional y de la labor flexible que pueden cumplir los mecanismos del SELA.

3. *Las opciones a nivel nacional*

Por lo dicho anteriormente, es imposible apuntar a una combinación única e ideal de políticas económicas al nivel nacional. La mayoría de los países de la región, sin embargo, están adoptando decisiones en cuatro frentes prioritarios,

sobre las cuales deseamos hacer algunas reflexiones.

a) *El endeudamiento externo*

Los países de la región han venido acudiendo al endeudamiento externo por distintos motivos. En muchos casos se trató de cubrir el déficit de las cuentas externas presionadas por la inflación importada, el alza del precio de los energéticos o el propio proceso de apertura externa. En otros, se utilizó el recurso de la deuda externa para apuntalar los mercados crediticios internos y financiar la expansión del consumo y de la inversión. En otros, finalmente, el endeudamiento externo facilitó de hecho la fuga de capitales generado por la inestabilidad de las políticas internas. Así, la evaluación de las políticas de endeudamiento está obviamente ligada en cada país al destino final que se haya hecho del endeudamiento externo.

Las lecciones del pasado inmediato llevan a concluir que los niveles alcanzados forzarán en el futuro a los países a ser naturalmente selectivos en materia de endeudamiento. El crédito externo, como la reducción de las reservas, es un legítimo instrumento al que pueden recurrir los países en momentos críticos del ciclo exterior, como es el presente. Pero, en las actuales circunstancias, tanto los montos a que asciende la deuda externa como sus altísimos costos aconsejan ser cautos en su utilización.

Así lo han entendido los países de la región que desde distintas perspectivas de política interna han logrado reducir en los últimos años su déficit comercial, aun a costa de sacrificar su nivel de actividad interna. Sin embargo, es obvio que la profundidad y duración de la crisis internacional hará necesario recurrir al endeudamiento externo en los próximos años, con los resguardos arriba mencionados. Por otra parte, esta opción de política no debería crear preocupación, dada la dinámica de la región y la vigorosa capacidad exportadora puesta de manifiesto en los últimos diez años.

Dentro de ese contexto, pensamos que el recurso al financiamiento debe seguirse utilizando, dando entrada, como lo manifestamos antes, a una participación mayor del crédito público. Este es especialmente necesario en la presente coyuntura, ya que no sólo mejoraría el

perfil de la deuda, sino que constituiría también un aliciente adicional para el flujo de capitales privados hacia la región.

b) *Las políticas arancelarias*

En términos generales, muchos países de la región han aplicado en años recientes políticas orientadas a incrementar la eficiencia industrial mediante la reestructuración y gradual reducción de su tarifa externa. En esencia, ello ha involucrado reconocer, por una parte, la necesidad de los países en vías de desarrollo de apelar a la política tarifaria para apoyar sus industrias nacientes y admitir, por otra, que tal protección debe tener límites en el tiempo cuyas dimensiones concretas las políticas económicas tienen que definir al precisar el ritmo en que deben producirse los ajustes arancelarios.

En esta materia las experiencias en la región han sido variadas y muestran grados muy distintos de intensidad.

En las presentes circunstancias, sin embargo, tales políticas deben conciliarse por un lado con la coyuntura económica internacional y las políticas económicas de los centros y, por otro, con el resto de las políticas económicas internas. La coyuntura económica internacional ha creado nuevos condicionantes a los programas de reforma comercial en la que se han embarcado algunos de los países de la región. El avance de las tendencias proteccionistas, la amplitud y profundidad de las políticas de promoción y subsidio a sus exportaciones de los centros industriales, y aun las propias fluctuaciones cambiarias, fuerzan a revisar las políticas de reestructuración y reducción arancelarias en aplicación en nuestros países. En otros términos, el ritmo de esas reformas debería revisarse de manera realista a la luz de las tendencias en el comercio internacional a fin de evitar costos innecesarios e insorportables para el aparato productivo interno.

c) *La política cambiaria*

Por otra parte, las políticas de reforma arancelaria deberían ir acompañadas de políticas de promoción de exportaciones que legítimamente defiendan la nueva y mayor competitividad lograda por nuestros países y que permitan

consolidar los avances alcanzados en esta materia en los mercados internacionales en los últimos años.

En este terreno tiene especial significación el manejo de las políticas cambiarias y la mantención de tasas realistas de cambio. Naturalmente ellas son particularmente necesarias en aquellos países que han realizado reducciones significativas en sus aranceles externos. Y ello es aún más indispensable en la presente coyuntura internacional a fin de mantener la capacidad de competencia tanto de las industrias exportadoras como de las que pueden sustituir eficientemente las importaciones. Abogar por tasas de cambio realistas no implica, por cierto, desconocer que la mecánica y las modalidades de las políticas cambiarias son altamente específicas y que ellas dependen del conjunto de las políticas económicas y de otros factores determinantes propios de cada país. Sin embargo, como lo revela claramente la experiencia histórica, el rol decisivo de la política cambiaria en la promoción y diversificación de las exportaciones no debe ser sacrificado utilizando la paridad cambiaria principalmente como un instrumento de la política de estabilización de corto plazo.

d) *Las políticas del gasto público*

Las presiones inflacionarias del lado del déficit fiscal han llevado a muchos países de la región a perseguir objetivos rigurosos de austeridad fiscal, lo que ha llevado a recortes significativos del gasto público y en particular del gasto de inversión.

Sin desconocer el papel fundamental que una política de austeridad fiscal juega en toda política inflacionaria, no podemos menos que destacar la necesidad de conciliar ese objetivo con otros no menos importantes y que provienen del lado social.

La utilización del gasto público con fines sociales, y en particular la defensa de inversiones con alto contenido en materia de empleo o con gran fuerza movilizadora de recursos ociosos, no debiera ser descartada en los presentes momentos.

Bastaría recordar en esta ocasión las políticas aplicadas en numerosos países latinoamericanos durante los años 30, las que, salvando las diferencias de tiempo y de naturaleza de los problemas económicos, dejaron una positiva secuela de efectos sociales y, sobre todo, contribuyeron a apoyar vigorosamente en ese período crítico la infraestructura económica e industrial de la región.

Conclusiones

La apertura externa llevada a cabo en los últimos años abrió nuevas posibilidades a la región en su política de desarrollo económico, pero implicó también nuevas y crecientes vulnerabilidades.

La evolución reciente de la coyuntura económica internacional y la incertidumbre y confusión prevalecientes hacen difícil planificar el curso de los acontecimientos. Y es evidente que ningún país podrá evitar el precio de los ajustes que impone el ciclo internacional. De lo que se trata es de movilizar al máximo los recursos internos a través de las políticas apropiadas para morigerar o graduar en el tiempo el costo de los ajustes requeridos.

En estas circunstancias, la adopción de po-

líticas flexibles y pragmáticas parece ser el único curso razonable de acción. Sólo así podrá apelarse al extraordinario potencial de defensa del que dispone la región y sortearse la difícil coyuntura presente.

Al respecto, vale la pena recordar algunas lecciones que la historia nos ha dejado como legado.

En primer lugar, y tal como se hiciera en los años 30, no es posible dejar librado el ajuste interno a los impulsos automáticos provenientes del mercado internacional. Si bien la importancia de ese factor no puede ser desconocida, se requieren políticas económicas activas en todos los frentes. El dejar librado los ajustes a la mera influencia de mercados internacionales

inestables y poco dinámicos, implicaría costos extraordinariamente altos tanto en lo social como en lo económico. Debe recordarse que nuestras economías constituyen aún cuerpos débiles cuyas capacidades de soporte social o económico son limitadas. En lo social, defender los niveles de empleo o aplicar políticas orientadas a satisfacer las necesidades básicas de la población son objetivos que resultan especialmente prioritarios, en las presentes circunstancias. En lo económico, los impactos muchas veces inevitables del ciclo internacional sobre las economías de las empresas están provocando serios problemas para la capacidad de sobrevivencia de sectores empresariales a los cuales hay que darles la oportunidad de realizar ajustes escalonados en el tiempo en su búsqueda del equilibrio económico y financiero.

En segundo término, y como corolario de lo anterior, es legítimo y necesario realzar el objetivo anti-inflacionario, dado que son conocidos los profundos traumas que el fenómeno ha causado y sigue causando a la región, tanto en lo económico como en lo social. Pero tal objetivo no puede ser exclusivo. Debe combinarse con otros igualmente importantes. Tal es la significación que acordamos, por ejemplo, a la capacidad de competencia internacional para defender a nuestro incipiente sector exportador industrial o al gasto social para lograr objetivos mínimos de empleo y consumo básico.

En tercer lugar, y sin desconocer la importancia que tiene la utilización de las políticas monetarias, la complejidad del momento y la

variedad de objetivos que debe perseguir la política económica indican que ésta no podría reducirse a usar tan sólo los mecanismos monetarios. En efecto, se requiere activar todos los frentes e instrumentos de la política económica, en particular los fiscales, y cuidar que las políticas de ingresos, tan directamente vinculadas a los principios de equidad y justicia, no sean sacrificadas *a priori* a las urgencias inmediatas de la coyuntura.

Para terminar, deseo reiterar que somos cautelosamente optimistas frente al futuro próximo, aun cuando no podemos menos de reconocer las severas dificultades de la coyuntura actual.

En otras oportunidades nos hemos referido a los problemas más generales de la estrategia del desarrollo económico de la región a mediano y a largo plazo, tema especialmente enfatizado en la reunión de nuestra Comisión en Montevideo en mayo de 1981 y que fue plasmado en la Estrategia de Desarrollo para la Década.

El habernos circunscrito en esta oportunidad a los problemas inmediatos no podría hacernos olvidar aquellos objetivos que abren el campo a la región a un futuro de vigoroso crecimiento y progreso social, a condición que las políticas de cooperación internacional sean movilizadas, que la región reconozca el enorme potencial de desarrollo que implica la cooperación regional, y que las políticas internas logren sortear con pragmatismo y flexibilidad los obstáculos del presente.