

INT-1795



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~SECRETARIA ILPES (1795)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento EI-28



EL IMPACTO SOBRE AMERICA LATINA DE LA
POLITICA ECONOMICA DE ESTADOS UNIDOS

Sergio Bitar

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos de la Dirección de Programas de Capacitación y ha sido tomado de Cuadernos Semestrales N° 16, América Latina - Estados Unidos: la agenda económica.

85-10-1449

EL IMPACTO SOBRE AMÉRICA LATINA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ESTADOS UNIDOS

Sergio Bitar

INTRODUCCIÓN

Las interacciones entre la economía de Estados Unidos y las economías latinoamericanas se han vuelto más densas y más complejas. La internacionalización e integración de los mercados financieros, la rápida difusión tecnológica, los cambios comerciales, las modificaciones de las estructuras productivas son algunos fenómenos que han ampliado la intensidad y velocidad de propagación de los hechos económicos originados en aquel país. Fenómenos que antes parecían distantes, propios de la economía norteamericana y sin efecto sobre las nuestras, ahora influyen por canales múltiples sobre la actividad económica de las naciones de América Latina. Las relaciones se verifican de manera directa o indirecta a través del efecto inducido por Estados Unidos en la economía mundial y ocurren a través de una creciente variedad de factores gubernamentales y no gubernamentales. Este es uno de los fenómenos de mayor importancia para la elaboración de las políticas de América Latina hacia Estados Unidos.

Esta nueva realidad obliga a explorar con mayor desagregación las políticas económicas norteamericanas y su proyección internacional. En un esfuerzo preliminar por precisar estas interacciones, en estas notas se analiza la evolución reciente de las relaciones de América Latina con Estados Unidos en cuatro áreas:

- a) La evolución global de la economía de Estados Unidos (1983-1984).
- b) La política financiera internacional de Estados y la deuda externa latinoamericana.
- c) La política comercial de Estados Unidos en bienes y servicios y su impacto en América Latina.
- d) La política industrial y su efecto sobre la reestructuración en los sectores manufactureros norteamericano y latinoamericano.

Los dos primeros temas sugieren relación con fenómenos cuyas consecuencias son inmediatas y nos afectan en forma importante en el corto plazo. Los dos siguientes exponen cambios más permanentes, cuyas consecuencias tienen manifestaciones de mediano plazo.

1. LA ECONOMÍA NORTEAMERICANA Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

Los acontecimientos de 1983-1984 realizaron el proceso de creciente sensibilización de las economías latinoamericanas a la evolución de la economía mundial y, en particular, a la norteamericana. El crecimiento global, la dinámica del comercio externo y de las finanzas

internacionales de Estados Unidos están influyendo de una forma más acentuada que en el pasado reciente sobre América Latina.

La economía norteamericana, que tuvo un comportamiento recesivo en el periodo 1981-1982, mostró una recuperación ágil a partir de la segunda mitad de 1983, la cual se extendió al primer semestre de 1984. Durante 1983, el producto nacional bruto real creció 3.3% (6.1% si se compara el cuarto trimestre de 1983 con igual periodo del año precedente); la utilización de la capacidad instalada aumentó de 69 a 79.2%; la tasa de desocupación bajó de 10.7% en diciembre de 1982 a 8.2% en el mismo mes de 1983; la inflación continuó abatiéndose, el deflactor de precios implícito del PNB creció 4.1% en 1983, comparado con 4.4% del año anterior.¹ Durante el primer trimestre de 1984, el producto creció 10.1% y 7.5% durante el segundo trimestre, ambas cifras medidas respecto de igual lapso de 1983; la desocupación descendió levemente en 1984 (7.5% en julio), en tanto la inflación se mantuvo virtualmente inalterada, a niveles muy bajos.²

Sin embargo, este periodo expansivo estuvo precedido por una fuerte recesión que provocó serios perjuicios sobre América Latina. Además, las perspectivas futuras son inestables en alto grado y amenazan con importantes desajustes.

En efecto, si se comparan los logros con las previsiones iniciales realizadas por la propia administración Reagan, se constata que, en promedio, los resultados reales del periodo 1981-1983 fueron sensiblemente inferiores a las previsiones contenidas en el Programa de Recuperación Económica.³ En cuanto a la recuperación real durante 1983-1984, y sus perspectivas, destacan dos hechos: el primero es que tras toda recesión sobreviene una recuperación y, en términos comparativos, la actual recuperación norteamericana, medida hasta comienzos de 1984, era aún inferior a la que siguió a la recesión de 1973-1975.⁴ El segundo hecho es que junto a la recuperación se han desplegado dos desequilibrios de gran envergadura: el déficit fiscal y el déficit de la balanza comercial.

Durante 1983, la política fiscal estuvo dominada por los efectos de la disminución impositiva de 1981, por la elevación del gasto en defensa, las elevadas tasas de interés (que también acrecentaron el servicio de la deuda pública) y los menores ingresos derivados de la propia recesión. En 1983, el déficit federal se duplicó respecto del planeado, al llegar a 195 mil millones de dólares. Entre 1981 y 1983, el déficit federal —como proporción del PNB— pasó de 2.0 a 6.5%, alza sin precedentes en tiempos de paz.⁵

El financiamiento de ese déficit ha ocasionado una fuerte presión sobre los mercados financieros y ha estimulado la tendencia alcista de las tasas de interés. La combinación de una política fiscal expansiva y un tanto indiferente ante el déficit y una política monetaria restrictiva, preocupada por mantener una tasa inflacionaria reducida, ha consolidado los niveles de interés elevados, con un impacto negativo sobre América Latina. A partir de 1982, la política monetaria se flexibilizó, con el fin de acompañar la recuperación sin traería con intereses altos.⁶ Pero a mediados de 1984 volvió a emerger una contradicción y,

debido a la demanda elevada de créditos internos por la firme recuperación y ante las perspectivas del déficit fiscal, subió la tasa de interés. Lo más probable es que prosiga la tendencia alcista.

El elevado diferencial de dichas tasas entre el mercado norteamericano y el de otros países industriales ha provocado un flujo significativo de capitales hacia Estados Unidos y ha contribuido a valorizar el dólar en relación con otras divisas. El ingreso de capitales ha sido de tal magnitud que en 1983 Estados Unidos se transformó en un importador neto de capitales. Este flujo permitió financiar parte del déficit fiscal y compensar el déficit en la cuenta corriente. En 1983, se estimaba que la tasa de cambio de equilibrio del dólar en relación con el yen estaba sobrevaluada 15%, y 18% en relación con el marco alemán.⁷

Esta valorización del dólar sirvió para contener la inflación y abaratar las importaciones, pero al mismo tiempo alentó la ampliación desorbitada del déficit comercial.

El impacto inicial favorable para Estados Unidos, proveniente del ingreso de capitales y de la valorización del dólar tiene perspectivas perturbadoras. En primer lugar, no es sostenible a mediano plazo una situación donde este país absorba más recursos financieros del exterior que los que envía al resto del mundo, es decir, que arroje un ingreso positivo de recursos financieros externos, y que América Latina mantenga una posición de exportadora neta de capitales (como ocurrió en 1983, incluidos los intereses). Tampoco puede perdurar un desequilibrio tan desmesurado en el balance comercial de Estados Unidos acrecentado por la sobrevaloración del dólar. El déficit en el comercio de mercaderías de este país superó los 63 mil millones de dólares en 1983, casi el doble que el de 1982 (36 390 millones de dólares).⁸ Mientras tanto, las estimaciones para 1984 lo colocan en alrededor de 130 mil millones de dólares, es decir, una nueva duplicación.

Hacia el futuro se avizoran elementos de incertidumbre. En 1985 aún perdurará el impulso reactivador y su efecto de arrastre se hará sentir en los demás países desarrollados al alentar la expansión del comercio. Sin embargo, es evidente que en su magnitud actual ni el déficit fiscal, ni el comercial, ni la actual *policy mix* (fiscal-monetaria), ni el flujo de recursos externos, ni las altas tasas de interés, pueden subsistir por muchos meses. La reducción del déficit fiscal es (y será en 1985, después de las elecciones) el problema clave de la política económica de Estados Unidos. Los principales indicadores de la economía norteamericana en 1985 y 1986 dependerán de la forma como se aborde este problema clave.

Para América Latina, el impacto proveniente de la economía norteamericana se expresa esencialmente a través de dos factores: la tasa de crecimiento del comercio y la tasa de interés aplicable a la deuda. Pueden concebirse ciertos escenarios de la evolución de la economía norteamericana en el curso de 1985. El primero podría caracterizarse por la persistencia de una tasa elevada de crecimiento (similar a la de 1984), acompañada de una tasa de interés también elevada. Tal escenario podría prolongarse hasta comienzos de 1985, pero es muy improbable que persista más allá de esa fecha. La economía se recalentaría, se elevarían las presiones inflacionarias y se acrecentaría el déficit comercial. Los desajustes crecerían y podrían generar modificaciones bruscas.

El segundo, que podría catalogarse de ideal para el gobierno norteamericano, consistiría en un proceso correctivo gradual que morigerara el ritmo de crecimiento y redujese de

⁷ John Williamson, *The Exchange Rate System*, Washington, Institute for International Economics, septiembre de 1983.

⁸ Consejo de Asesores Económicos, *op. cit.*

¹ Consejo de Asesores Económicos, *Economic Report of the President 1984*, Washington, 1984.

² *The Wall Street Journal*, 21 de junio de 1984, p. 3, y *El Nacional*, Caracas, 7 de julio de 1984.

³ *America's New Beginning. A Program for Economic Recovery*, Washington, 1981.

⁴ Consejo de Asesores Económicos, *op. cit.*

⁵ *The US Budget in Brief. Fiscal Year 1985*, Washington, 1984.

⁶ R. Bouzas, "La Administración Reagan y la economía norteamericana", *Cuadernos Semestrales, estados unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 14, México, CIDE, segundo semestre de 1983.

manera gradual la tasa de interés. El déficit fiscal se contraería en forma significativa y el déficit comercial se atenuaría, el dólar reduciría su sobrevaluación respecto de otras monedas y su efecto inflacionario se lograría con una política monetaria más estricta, conforme al menor déficit fiscal. Tal escenario es lo que se ha estado denominando como *soft landing*.

Pero en la práctica es muy difícil lograr "aterizajes suaves", pues de manera normal sobrevienen desajustes bruscos. Ellos podrían resultar de una prolongada e infructuosa disputa por contener el déficit fiscal, que bien podría desatar alzas mayores de las tasas de interés o una nueva escalada inflacionaria con recesión. De igual modo, podría verificarse una carrera contra un dólar muy sobrevaluado, acrecentándose las presiones sobre los precios internos y alterando la magnitud de los flujos de capital hacia Estados Unidos.

La variabilidad potencial de la economía norteamericana y la elevada vulnerabilidad de la economía latinoamericana a tales vaivenes, aconsejan adoptar todas las medidas posibles para lograr una mayor desvinculación de las economías regionales respecto de la de Estados Unidos, en particular con el sistema vigente de fijación de tasas de interés para la atención de la deuda.

Por su parte, el análisis del debate electoral presidencial también es de importancia para nuestra región. Revela que los temas internacionales poseen escasa importancia y que los intereses del electorado están esencialmente volcados a las cuestiones económicas internas. Las encuestas también ilustran que, incluso entre los temas internacionales, los problemas latinoamericanos (salvo los de Centroamérica) son de escasa significación.⁹

En materia económica, los principales problemas internos son el déficit fiscal y el empleo. Además, ambos partidos han concentrado su atención en el terreno de la alta tecnología, la política industrial, la readaptación de los sectores industriales en receso y el reentrenamiento de los trabajadores desplazados por la competencia internacional. Los problemas económicos internacionales poseen limitada gravitación. Por lo tanto, las decisiones norteamericanas se inspiran en consideraciones eminentemente internas. Aun cuando tales decisiones terminan por afectar de manera apreciable a América Latina, la eventual repercusión sobre esta región no es contemplada en el proceso. Este fenómeno refuerza la conveniencia de conseguir un mayor nivel de autonomía respecto de la coyuntura y de las políticas económicas estadounidenses.

2. LA POLÍTICA FINANCIERA INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA

Los vínculos financieros y la ligazón entre la deuda latinoamericana y la política económica norteamericana han pasado a ser el principal problema económico de América Latina con Estados Unidos. En el curso de 1983 y 1984, este problema se ha agudizado y se han verificado cambios relevantes en la posición del gobierno norteamericano y de la banca de ese país que inciden sobre la economía latinoamericana.

En el gobierno, el Departamento del Tesoro asumió un predominio casi total sobre la política financiera internacional y, por ende, sobre la deuda latinoamericana. En los meses recientes, la crisis bancaria elevó la presencia del Federal Reserve Board. Sin embargo, la escasa influencia del Departamento de Estado y el debilitamiento del National Security Council (NSC) en materia de deuda de países del Tercer Mundo dejó al Departamento del Tesoro como líder indiscutido en la confección de la política financiera en general y hacia América Latina en particular.

El Departamento del Tesoro dirige los tres comités interagencias que formulan políticas financieras internacionales. El más importante es el Senior Interdepartmental Group for International Economic Policy (SIG-IEP) donde participan los departamentos de Estado, Comercio, la CIA, la Oficina de Administración y Presupuesto, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), la Oficina de Políticas de la Casa Blanca y el Consejo de Asesores Económicos. En 1984, la posición del Tesoro era tan firme que ese departamento tomó las principales decisiones en las renegociaciones de deuda con Brasil, México y Argentina. Los gobiernos extranjeros podían negociar y convenir en forma directa con ese ministerio.

Si bien el gobierno de Estados Unidos ha ido modificando sus posturas iniciales para ajustarlas a la realidad financiera internacional, el Departamento del Tesoro ha sido la fuerza burocrática más conservadora y ha mantenido la postura menos flexible. Su postura predominante ha sido evitar una participación del gobierno, al confiar en los mecanismos de ajuste automático del mercado internacional y hacer recaer en cada país endeudado la responsabilidad del ajuste para resolver sus problemas de deuda. En general, no contempla consideraciones específicas de países o regiones, salvo en situaciones de emergencia. Tales situaciones se perciben sólo cuando hay un riesgo potencial elevado para el propio sistema financiero norteamericano. En casos de crisis que amenazan al sistema, la administración Reagan ha actuado en forma decidida y ha procedido a aportar nuevos recursos y a intervenir en el mercado.

A pesar de este cambio leve, la gravedad del problema de la deuda ha sido reconocida con gran lentitud. Incluso hasta 1984, ha predominado el criterio de que bastaría con la recuperación del crecimiento económico de Estados Unidos para ir aliviando el peso del servicio de la deuda de los países latinoamericanos y alejar así los riesgos. El enorme esfuerzo de ajuste de los países latinoamericanos en 1983, reafirmó la convicción de los sectores más conservadores en Estados Unidos de que no era necesario intervenir y que los problemas se irían despejando de manera progresiva con el crecimiento norteamericano y el reajuste latinoamericano.

Puede observarse una clara diferenciación de puntos de vista entre el gobierno de Estados Unidos y los gobiernos de América Latina. El primero continúa creyendo que la situación tiende a mejorar y los segundos aprecian que la situación económica y política se torna mucho más delicada. Debido a la creciente gravitación del gobierno de Estados Unidos sobre el Fondo Monetario Internacional (FMI), la banca norteamericana y los mercados financieros, es evidente que una participación más resuelta del gobierno de este país es vital para superar la crisis y buscar fórmulas de alivio para América Latina. Esperar que ese gobierno actúe en circunstancias críticas es arriesgado y costoso, de allí la necesidad imprescindible de abordar negociaciones directas de gobierno a gobierno.

Por su parte, los bancos norteamericanos también mostraron algunos cambios en sus políticas. El comportamiento del sistema bancario norteamericano ha estado determinado por importantes fenómenos de carácter general. El primero es que, en 1983 y 1984, se acre-

⁹ L. Maira, "Marco político y proyectos nacionales de las elecciones de 1984 en EEUU", y J. M. Insulza, "Elecciones presidenciales y política exterior", en *Cuadernos Semestrales, estados unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 14.

centó el ingreso de fondos del exterior y, así, Estados Unidos se transformó en un demandante neto en vez de abastecedor neto del sistema financiero internacional. Como resultado de ese fenómeno, entre diciembre de 1982 y diciembre de 1983, los activos externos netos de los bancos norteamericanos cayeron de 117 mil a 99 mil millones de dólares, tendencia que prosiguió en 1984.¹⁰ Los bancos han puesto más energía que antes en la captación de fondos en otros países para su colocación en el mercado interno. Los recientes acuerdos con Japón para liberalizar el acceso de los bancos norteamericanos al mercado del yen son otro paso en esa misma dirección.¹¹

El segundo fenómeno importante es que, del incremento de los préstamos de los bancos norteamericanos al exterior, una cifra muy baja fue destinada a América Latina. En los últimos meses se ha gestado una suerte de mercado segregado (*split market*). Hacia América Latina sólo se han destinado préstamos "involuntarios" como parte de paquetes de renegociación. En cambio, hacia otras regiones del Tercer Mundo se han reiniciado los préstamos voluntarios, aunque a un ritmo lento. En consecuencia, la crisis de endeudamiento se ha transformado en una cuestión regional, centrada en los países latinoamericanos por un lado y en los bancos norteamericanos por el otro. Este nuevo rasgo refuerza la conclusión de que es necesario proceder a una negociación directa y colectiva de los países latinoamericanos con los principales órganos de decisión política de Estados Unidos.

Además, se han verificado otros cambios en el interior de este país, los cuales han afectado también el comportamiento de los bancos. Ellos son la veloz expansión de la demanda interna de créditos por la reactivación económica y para operaciones de adquisición y fusiones entre grandes corporaciones. Por último, el gobierno y el Congreso han modificado las normas regulatorias de préstamo y de capitalización de los bancos.

En lo que concierne a las demandas internas, éstas comenzaron a ascender en el segundo semestre de 1983 y continuaron firmes durante el primer semestre de 1984. Este incremento se ha añadido a las enormes sumas requeridas por el fisco norteamericano para financiar el déficit fiscal, lo cual generó fuertes presiones sobre el mercado monetario y elevó por consiguiente las tasas de interés. Los mayores requerimientos de las empresas norteamericanas y el incremento del crédito al consumo permitieron a los bancos reducir sus préstamos al exterior sin afectar sus utilidades. El sector externo declinó de manera drástica como participante en el mercado crediticio norteamericano. Mientras los préstamos al exterior representaron 7% de los fondos captados por la banca norteamericana en 1980 y 1981, en 1983 el nivel fue inferior a 3%.

Para los bancos norteamericanos, el riesgo derivado de la deuda latinoamericana proviene de la suspensión del pago de intereses y no del pago del capital. De excederse 90 días el pago de intereses, los bancos deben suspender la práctica de agregar los *accrued interests* a sus ingresos contables. Tal suspensión, e incluso la eliminación retroactiva de ingresos ya registrados y no percibidos, genera una baja de las utilidades y de la cotización de las acciones en bolsa. Para evitarlo, los bancos han estado dispuestos a otorgar nuevos préstamos "no voluntarios" a América Latina, con el fin de garantizar el pago de esos intereses, capitalizándolos. En todo caso, hasta ahora las pérdidas más importantes registradas por los bancos han provenido de los préstamos internos y no de los latinoamericanos.

¹⁰ Bank of International Settlements, *International Banking Developments*, Fourth Quarter, 1983, abril de 1984, pp. 5-6.

¹¹ Morgan Guaranty Trust, *International Financial Markets*, junio de 1984.

Por otra parte, la intervención rápida y masiva del gobierno de Estados Unidos en el caso del Banco Continental Illinois, así como la decisión del Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) de garantizar todos los depósitos, sin límite de monto (medida dirigida a contener el movimiento de fondos interbancarios), ha elevado la confianza de los bancos, estimando como menos peligrosos para ellos los eventos que podrían provenir de América Latina. Este comportamiento podría redundar en favor de América Latina, en cuanto los bancos estuvieren dispuestos a renegociar sin exigir un acuerdo previo con el FMI, con tal de evitar la suspensión prolongada del pago de intereses. Sin embargo, no cabe descontar un efecto negativo si los bancos norteamericanos, menos temerosos, adoptaran posturas más intransigentes. En cualquier caso, la actitud del gobierno de Estados Unidos es vital para inducir los comportamientos deseados en los bancos, y hasta ahora tal actitud ha sido de omisión e incluso contraria a una modificación significativa de las condiciones contractuales de la deuda, en cuanto a plazos e intereses.

Desde los primeros meses de 1984, la banca norteamericana parece otorgar una mayor importancia a las consecuencias políticas y sociales derivadas de la deuda en América Latina. Asimismo, la contracción brusca de las exportaciones norteamericanas a la región (40% entre 1981 y 1983) ha desatado presiones por parte de los exportadores norteamericanos para aliviar el financiamiento bancario hacia la región. Todos los factores señalados operan de manera distinta, según se trate de los llamados *money centers* o de los bancos regionales de Estados Unidos. Estos últimos han sido más reacios a continuar proporcionando créditos y a mantener su nivel de *exposure* en América Latina. La rivalidad de los regionales con los *money centers* se ha exacerbado con la "desregularización" en Estados Unidos, la cual ha permitido a los grandes bancos entrar en competencia con los regionales. Como los regionales tienen menos *exposure* internacional, y además quieren frenar la expansión de los grandes, prefieren ir retirándose del mercado en América Latina y obligar a los grandes a comprometer allí mayores recursos. Por ello, son más impacientes y están menos dispuestos a efectuar negociaciones a plazos más largos.

También se constata que, ante la crisis latinoamericana, los bancos de Estados Unidos mejoraron en forma leve los plazos y redujeron los *spreads* en 1983, particularmente en las negociaciones con Brasil y México. Por su lado, el Fondo Monetario ha condicionado su apoyo no sólo a una carta de intenciones del país, sino también a la aceptación, por parte de la banca privada, de una reprogramación y la inyección de nuevos recursos.

Sin embargo, tales avances son muy limitados y no corresponden con la gravedad de la situación latinoamericana, menos cuando persisten tendencias alcistas en las tasas de interés. Numerosas propuestas han surgido en fecha reciente en los medios financieros norteamericanos para habilitar medidas más eficientes. Durante 1983, se discutieron cuatro planes: el de Peter Kenen, el de Felix Rohatyn, el de Richard Winert y el de Norman Bailey *et al.* Todos ellos contemplan plazos más largos, nuevas fórmulas de garantía, participación de los gobiernos de países industrializados y correcciones en las tasas de interés. Ninguno de ellos ha fructificado.

Desde la perspectiva latinoamericana, resalta la marcada diferencia de apreciación con los bancos y con el gobierno de Estados Unidos. Estos aducen que la recuperación de la economía norteamericana y mundial y los programas de "austeridad" de América Latina son suficientes para resolver el problema de fondo; y que pueden superarse algunas crisis temporales con medidas de emergencia. Esta postura norteamericana demuestra que se debe impulsar una acción regional mucho más enérgica, concentrada sobre el gobierno de

Estados Unidos para requerir su participación activa. Hasta ahora la administración Reagan sólo ha reaccionado en forma puntual y en crisis y ha atendido de manera preferente el caso de los tres o cuatro países mayores, sin prestar atención al resto. Además, la acción latinoamericana debe consistir en propuestas concretas y en buscar aliados en el propio sistema bancario internacional, en corporaciones (interesadas en recuperar los niveles de actividad comercial y de inversión con América Latina) y en gobiernos de otros países desarrollados. La respuesta reciente (julio de 1984) del presidente Reagan a varios presidentes de países latinoamericanos, con motivo de la reunión sobre deuda externa en Cartagena, Colombia, ofrece una oportunidad para intentar un diálogo directo con la Casa Blanca.

3. COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

En el periodo 1981-1983, la importancia comercial de Estados Unidos para América Latina se elevó de manera considerable. En 1983, más de 40% de las exportaciones latinoamericanas se colocaron en dicho país: una proporción no registrada desde fines de los años cincuenta.

Debido a la intensa crisis financiera, América Latina redujo de manera brusca sus importaciones de Estados Unidos, lo cual resultó en un superavit comercial sin precedentes. Mientras la región registró un déficit de 5 900 millones de dólares con Estados Unidos en 1980, logró un superavit de 3 400 millones en 1982 y de 14 mil millones en 1983. Para Estados Unidos, el vuelco negativo del saldo comercial con América Latina representó 50% del deterioro total de la balanza comercial entre 1981 y 1983. Esta nueva situación se verifica en el momento en que dicho país alcanza el mayor déficit comercial de su historia.¹²

Sin embargo, a pesar de la magnitud de esas cifras, el análisis de las políticas comerciales de Estados Unidos permite confirmar que nuestra región no es contemplada en sus decisiones. Los factores determinantes son los derivados de la política interna y, en segundo término, del vínculo comercial con los demás países desarrollados. Las oscilaciones en las tasas de cambio, la sobrevaloración del dólar, la mezcla de políticas fiscal y monetaria, el alza de las tasas de interés, y el flujo de capitales del exterior, son factores que influyen de manera creciente en el diseño de las políticas comerciales de Estados Unidos en el periodo reciente.

En los últimos años, continuó acentuándose el llamado Nuevo Proteccionismo. Los elevados aranceles han dejado de ser el principal instrumento de protección. Los mayores obstáculos provienen de: a) las barreras no arancelarias (cuotas, restricciones voluntarias, limitaciones informales, acuerdos para ordenamiento de mercados, etc.); b) la erosión de las preferencias ya conquistadas y c) la aplicación más estricta por parte de Estados Unidos de normas restrictivas (prácticas desleales de comercio, derechos compensatorios, etcétera).

¹² "US Trade with Latin America: Consequences of Financing Constraints". *Quarterly Review*, vol. 8, núm. 3, Federal Reserve Bank of New York, p. 18; y cálculos basados en bandas de comercio de la Oficina de Estadísticas de Naciones Unidas.

En cuanto a las barreras arancelarias, si bien ellas no son la principal obstrucción, se constata que la tarifa media a las importaciones efectuadas desde América Latina no es menor que la aplicada a los países desarrollados. Brasil, por ejemplo, pagó una tarifa media de 8.2% sobre sus importaciones gravables, varios puntos por sobre Japón y Europa. Los rubros con gravámenes más elevados en Estados Unidos, de acuerdo con un estudio de UNCTAD, son los que más interesan a América Latina (textil, 22.1%; calzado, 12.9%; productos de piedra y cerámica, 12.8%).¹³ Además, las negociaciones de Estados Unidos con otros países desarrollados, al aplicar la cláusula de la nación más favorecida, han deteriorado la preferencia de América Latina.

La aplicación intensiva de las reglas antisubsidio, *antidumping*, cláusulas de escape, se han transformado en el obstáculo más socorrido. Quienes se sienten afectados en Estados Unidos pueden iniciar un juicio contra las importaciones en América Latina mediante diversos instrumentos. Un estudio reciente de la OEA revela que el número de juicios ha crecido y que el mero hecho de iniciarlos, antes de producirse un veredicto contra el exportador latinoamericano, ya genera un efecto negativo, pues el importador norteamericano prefiere evitar el riesgo y desviarse a otras fuentes de abastecimiento.¹⁴ En este terreno aparece con nitidez la urgencia por establecer una acción latinoamericana para limitar el inicio de tales juicios, contener su efecto negativo y argumentar en favor de una definición más precisa del concepto de práctica desleal de comercio, utilizado en la legislación norteamericana. La debilidad de América Latina en este ámbito es manifiesta. No existe traspaso de información de unos países a otros, no se acumula experiencia y numerosos productores no tienen capacidad para financiar abogados por tiempos largos y competir con los productores norteamericanos, mucho más poderosos.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) tampoco ha encauzado un flujo relevante de comercio y las importaciones realizadas por Estados Unidos desde América Latina, sujetas a ese sistema, han oscilado en torno a 1% de las importaciones totales. Los principales impedimentos surgen de la aplicación cada vez más difundida de cláusulas de salvaguardia, como la necesidad competitiva y el principio de graduación. Si bien tales prácticas apuntan de preferencia a los países del Sudeste Asiático, también perjudican a los productores de América Latina que han logrado penetrar mejor el mercado de Estados Unidos. El proyecto de ley que renueva el SGP está en el Congreso y debe ser evacuado antes de enero de 1985. Probablemente, las nuevas disposiciones reducirán aún más los límites a partir de los cuales se aplique la cláusula de necesidad competitiva y elevarán los requisitos de graduación y reciprocidad.

El conocimiento riguroso de la teoría y la práctica comerciales norteamericanas es esencial para América Latina. Existen áreas de acción donde América Latina podría evitar limitaciones abusivas, e incluso intentar algunas aclaraciones o adaptaciones de las reglas vigentes. En el caso de las cláusulas de escape, solicitadas por firmas norteamericanas para conseguir alivio temporal ante la competencia externa, el Presidente de la República tiene poder discrecional. Aquí existe la posibilidad de influir solicitando la no aplicación de restricciones o negociando alguna fórmula temporal menos gravosa. En el caso de supuestas

¹³ UNCTAD, Informe ID/B/888, 1983.

¹⁴ O.I.A. "Inventory of US Trade Investigations and other Measures with Possible Restrictive Effects", en *Latin America and Caribbean Countries*, Washington, septiembre de 1983.

Las perspectivas de las propuestas de una nueva política industrial no son claras. Los problemas que activaron el debate seguirán vigentes. Su éxito depende de la ampliación de la base de respaldo, en especial entre sectores empresariales e intelectuales, y también debe contar con una mayor unidad del movimiento sindical, donde persisten posturas diversas. Entre los trabajadores, el apoyo principal proviene del textil y de vestuario. Para los empleados públicos, que juegan un papel creciente, la cuestión de la política industrial es tangencial a sus intereses. En el Congreso, podrían pasar algunos acuerdos por la Cámara de Representantes, pero en la actualidad no existe una contraparte activa en el Senado. Si triunfan los republicanos, la atención se centrará en el déficit fiscal y en las políticas macroeconómicas y habrá poca iniciativa en política industrial. Si triunfan los demócratas, cabría esperar un avance lento en política industrial, comenzando por la formación de algún ente tripartito.

Los efectos eventuales sobre América Latina son difíciles de identificar. En la actualidad, las medidas de política industrial se han aplicado esencialmente para obstruir el acceso de bienes manufacturados, donde Estados Unidos ha perdido competitividad. Las cuotas en azúcar, los acuerdos en el textil y la confección, las trabas al acero, la legislación pendiente sobre contenido local para la fabricación de automóviles, el gran número de casos que han sido blanco de derechos compensatorios y la reducción de las preferencias en el SGP, son consecuencia de una política industrial de claro sello proteccionista en las actividades declinantes y lesiva para nuestra región.

En las industrias de tecnología avanzada, la tecnología es vista como cuestión clave y están en preparación numerosas medidas para protegerla y estimularla. El gasto militar y de defensa es decisivo para el financiamiento de la investigación, pero al mismo tiempo ha terminado por condicionar la estructura de numerosos sectores industriales. A fines de los años setenta, 35% de la investigación y desarrollo realizados en las empresas norteamericanas fueron financiados por el gobierno, comparado con 25% en Francia, 2% en Japón, cerca de 30% en Inglaterra y alrededor de 25% en Alemania Federal.²¹ En computadoras y electrónica el esfuerzo gubernamental norteamericano ha sido más intenso. Estos sectores se consideran de valor estratégico para la primacía militar. Así queda comprobado al observar el desarrollo de las principales empresas y tecnologías desde el término de la Segunda Guerra Mundial. En los presupuestos fiscales de 1984 y 1985 se observa una continuación de estas tendencias, pues mientras la investigación y desarrollo civiles permanecen casi constantes, la investigación para proyectos militares crece más de 14% en 1984 y está previsto 20% para 1985.

Respecto de las políticas hacia la alta tecnología, hay disputas en cuanto al grado de apertura para su difusión y comercialización internacional, tanto por razones de seguridad como para conservar por un periodo más prolongado el monopolio de esas tecnologías y la delantera en competitividad. Estados Unidos enfrenta allí dos opciones: una defensiva, con elevación de las barreras al uso de la nueva investigación, y una ofensiva, destinada a crear constantes innovaciones y mantener el liderazgo mediante las aplicaciones más vastas. En estas actividades el tamaño del mercado es crucial para la rentabilidad. De allí que, desde su nacimiento, la industria de tecnología avanzada haya sido internacionalizada en alto grado. Para este país, las "rentas tecnológicas" son de creciente importancia.

21 K. Flamm, "Internationalization in Semiconductors", en J. Grunwald y K. Flamm, *Restructuring Industry Abroad*, Washington, The Brookings Institution (en prensa).

Desde 1980, se han acrecentado en Estados Unidos las medidas para regular el flujo y la exportación de tecnología. Esta política ha desatado tensiones, por cuanto alimitar la posibilidad de una expansión internacional oportuna, las compañías norteamericanas pueden perder más de lo que ganan de "renta tecnológica". Estas políticas de control de la exportación de tecnología, por razones generalmente políticas, puede afectar en el futuro a América Latina, al restringir posibles exportaciones desde nuestra región de productos con tecnología avanzada suministrada por empresas norteamericanas. De acuerdo con las normas vigentes en Estados Unidos, un país latinoamericano podría ver bloqueadas sus ventas a terceros países considerados hostiles por aquél.

Las actuales disposiciones tributarias que afectan las inversiones de corporaciones norteamericanas, también constituyen un instrumento de política industrial que puede influir sobre América Latina. Entre ellas cabe mencionar primero las normas de depreciación acelerada, las cuales en terminos relativos han favorecido más a las industrias intensivas en capital, en particular la minería, el transporte y la industria automotriz. Esto retarda el ajuste estructural en Estados Unidos, pues por un lado hace más lento el traslado de actividades hacia otros países (en nuestro caso hacia América Latina) y, por otro, reduce las ventajas comparativas de la industria de tecnología avanzada. En segundo término, cabe mencionar el relajamiento de las disposiciones *antitrusts* y la adopción de una política más flexible para admitir proyectos conjuntos entre grandes empresas transnacionales. Tales disposiciones podrían generar más competencia si los cooperantes son compañías en ascenso que disputan posiciones a las dominantes, pero también podrían facilitar la colusión y el poder monopolístico. Tal flexibilización pretende contrarrestar la penetración de grandes conglomerados japoneses y europeos que venden una amplia gama de productos electrónicos.

Para América Latina la admisión de una concertación mayor entre transnacionales podría limitar la capacidad de elección y de maniobra en el mercado mundial y acrecentar el poder de las transnacionales frente al gobierno de un país latinoamericano.

En materia laboral, las medidas adoptadas por la administración Reagan han hecho más oneroso el costo del ajuste para los obreros desplazados en las industrias declinantes. Se han recortado los programas de mantención de ingresos de los trabajadores cesantes, los de reentrenamiento y la ayuda para la recolocación en otras fábricas. Estos recortes han provocado protestas y resistencias de los trabajadores y nuevas presiones proteccionistas que, naturalmente, perjudican a América Latina.

Las distintas combinaciones de tan variadas medidas de política industrial son difíciles de prever. A modo de aproximación cabría caracterizar tres escenarios. Primero, uno en el cual persistieran las medidas actuales: dispersas, inconexas y parciales. Ellas podrían desembocar en un ajuste lento e incluso en más proteccionismo. Segundo, uno donde aflore una política deliberadamente proteccionista con el fin de resguardar las industrias declinantes (*sunset*) de la competencia internacional. Tercero, un cuadro donde emerja un conjunto de políticas más articuladas para estimular un progreso rápido de las industrias emergentes (*sunrise*) y compensar así la declinación de las industrias de tecnologías maduras. Este último escenario sería el menos perjudicial para América Latina.

•
•

•
•

