



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
GENERAL

E/CEPAL/G.1249  
28 de julio de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL Y LA CAPACIDAD  
DE RESPUESTA DE AMERICA LATINA

Una versión preliminar de este documento fue presentado en la Reunión de Personalidades, Bogotá, Colombia, 19 de mayo de 1983.

83-7-1213



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
Capítulo I LA GRAN CRISIS DE AMERICA LATINA .....	3
A. Las manifestaciones de la crisis .....	5
1. La caída de la actividad económica .....	5
2. El deterioro de la situación ocupacional .....	9
3. La aceleración de los procesos inflacionarios ....	9
4. La acentuación de los problemas distributivos ....	13
5. La crisis del sector externo .....	13
B. Las causas de la crisis .....	17
1. Las causas externas .....	17
2. Las causas internas .....	26
Capítulo II LOS DESAFIOS DE LA CRISIS Y LA ACCION INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA .....	34
A. La necesidad de una acción concertada .....	34
B. Acciones en el ámbito internacional .....	36
1. Opciones básicas en el frente externo .....	36
2. Lineamientos en el campo financiero .....	37
3. Lineamientos en el campo comercial .....	45
C. Acciones en el ámbito regional .....	51
1. La cooperación regional frente a la crisis .....	51
2. La ampliación del comercio intrarregional .....	52
3. La cooperación en sectores específicos .....	54
Capítulo III LOS DESAFIOS DE LA CRISIS Y LAS POLITICAS ECONOMICAS NACIONALES .....	57
A. Los dilemas de la política de corto plazo .....	57
B. Los factores externos del ajuste .....	58
C. La necesidad de un nuevo estilo de desarrollo .....	59
D. Requisitos básicos de la estrategia de desarrollo ...	61
1. Sobriedad .....	61
2. Eficiencia .....	62
3. Equidad .....	63
E. Consenso y participación social .....	64
F. Consideraciones finales .....	67



## INTRODUCCION

En 1982 América Latina experimentó la crisis económica más profunda desde la gran depresión de los años treinta. Causada por un complejo conjunto de factores externos e internos, la crisis se manifestó en casi todas las principales variables macroeconómicas, y afectó en mayor o menor medida a la gran mayoría de los países de la región. A fines de diciembre de 1982, en el balance preliminar de la economía latinoamericana correspondiente a ese año, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL entregó los principales antecedentes y apreciaciones acerca de la magnitud y manifestaciones de la crisis, basados en los antecedentes disponibles a la fecha.\*/

En ese balance preliminar se reconocía que para superar la crisis era necesario avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo y un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales para los países latinoamericanos, que respondiera a los profundos cambios ocurridos en el escenario mundial. Se señalaba también que la posibilidad de encontrar una salida frente a la actual crisis, así como caminos que abrieran paso a los cambios que se requerirían en el futuro, pasaba por la respuesta que los países de la región pudiesen dar a los problemas actuales en el corto y mediano plazo. En otras palabras, se subrayaba que la posibilidad de idear nuevas formas de desarrollo y de inserción externa para la región dependería fundamentalmente de las medidas que se adoptasen ahora para enfrentar la crisis, pero que en la concepción de esas medidas nunca debería perderse de vista que una solución de fondo y duradera a los problemas planteados por la coyuntura requeriría cambios estructurales en el largo plazo. Así, las medidas que se adoptasen para conjurar la emergencia no deberían obstaculizar sino favorecer el advenimiento de esos cambios.

Al concluir su análisis, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL expresó en esa oportunidad:

"Deseo terminar esta exposición reiterando que la CEPAL asumirá plenamente sus responsabilidades de contribuir al examen y solución de los graves problemas que afectan a la región en esta hora. Para este efecto -y siguiendo una práctica que dio frutos importantes en otras coyunturas cruciales del pasado- deseo informar que la Secretaría Ejecutiva ha decidido convocar -al plazo más breve posible que sea compatible con su debida preparación- a un grupo selecto de personalidades latinoamericanas a fin de conocer sus juicios y proposiciones sobre la materia, que ilustren la actividad de nuestra institución y puedan ser útiles para ayudarnos a todos a encontrar las soluciones que reclaman nuestros países en las presentes circunstancias".

---

\*/ Ver Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina, preparada por los Servicios de Información de la CEPAL, N° 373, enero de 1983.

En cumplimiento de este anuncio, el Secretario Ejecutivo convocó a un grupo de personalidades latinoamericanas a estudiar, a título estrictamente personal y sin comprometer la posición de sus respectivos gobiernos o instituciones, el impacto de la crisis económica internacional sobre América Latina, así como también posibles soluciones. Este documento se preparó con el propósito de proporcionar a esas personalidades antecedentes y elementos de juicio que los ayudasen en sus deliberaciones.

Por las razones ya anotadas, el presente documento se centra de preferencia en los aspectos coyunturales de la crisis y en las medidas que habría que adoptar frente a ella en el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta las transformaciones que deberá encarar América Latina en el futuro y las implicaciones que ellas han de tener para las acciones que se emprendan en el período inmediato. Es necesario tener presente en todo instante que el impacto de la crisis actual sobre las economías y sociedades latinoamericanas se ha superpuesto a graves problemas, de origen más profundo y lejano, que aún se hallan insolutos pese a los progresos nada despreciables de la región en la posguerra, problemas que reconocen un origen más profundo y más lejano. La Secretaría ha analizado esos problemas en otras oportunidades, y en especial durante el decimonoveno período de sesiones de la Comisión, realizado en Montevideo, en abril de 1981. El informe presentado en esa ocasión por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, junto con destacar el crecimiento y transformación experimentados por las economías latinoamericanas, y la mayor capacidad de defensa frente al ciclo externo que adquirió la región durante los últimos treinta años, analizaba los problemas planteados por las ambivalencias del desarrollo social; la seguridad alimentaria; la transición energética; las crecientes restricciones en el campo del comercio internacional, y las contradicciones implícitas en las nuevas modalidades de financiamiento externo.\*/

Las circunstancias que motivaron la convocatoria a la reunión de personalidades latinoamericanas anteriormente mencionada, en contraste con las que enmarcaron otras oportunidades de índole similar, hacen conveniente concentrar el análisis en los problemas planteados por la actual coyuntura y en las medidas requeridas en el corto plazo para superarla. Este análisis debe ser proyectado contra el telón de fondo de la discusión vinculada al más largo plazo.

---

\*/ Véase la exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el decimonoveno período de sesiones de la Comisión, publicado bajo el título "Desarrollo y equidad: El desafío de los años ochenta", en Revista de la CEPAL, Nº 15, diciembre de 1981.

## Capítulo I

### LA GRAN CRISIS DE AMERICA LATINA

América Latina enfrenta en la actualidad su crisis económica más grave desde la Gran Depresión de los años treinta. Causada por un complejo conjunto de factores -entre los cuales, como se verá, han tenido una gravitación primordial los de origen externo, pero en los que también han influido crucialmente las insuficiencias y excesos de las políticas económicas nacionales- la crisis ha afectado en forma decisiva, aunque con distinta intensidad, a todas las economías de la región y no muestra, en la gran mayoría de ellas, signos claros de abatimiento.

Desde la larga perspectiva histórica que ofrece el desarrollo latinoamericano de los últimos cuarenta años, el elevado número y las variadas características de las economías de la región que sufren los efectos de la crisis constituyen, precisamente, algunos de sus rasgos principales e insólitos. Otra de sus características singulares, por cierto no menos perturbadora y desusada, ha sido la amplitud del deterioro que ha mostrado simultáneamente, y que sigue exhibiendo hasta ahora, la mayoría de los indicadores económicos principales.

Así, a partir de 1981 cayó fuertemente el ritmo de crecimiento de la actividad económica, y en 1982 ella se redujo incluso en términos absolutos. Esta marcada pérdida de dinamismo fue acompañada por una fuerte elevación de las tasas de desocupación abierta y por la ampliación de distintas formas de subempleo. Al mismo tiempo, tendieron a generalizarse los procesos inflacionarios, los cuales alcanzaron una intensidad y persistencia que habría sido difícil concebir hace apenas unos pocos años. Estos cambios desfavorables en el frente interno estuvieron estrechamente vinculados con otros no menos graves ocurridos en el sector externo y cuyas manifestaciones más evidentes han sido las severas crisis de balance de pagos, las frecuentes y, en algunos casos, enormes alzas de los tipos de cambio, la sangría de reservas internacionales y, muy especialmente, el peso agobiador e insostenible que ha alcanzado el servicio de la deuda externa.

La profundidad y extensión excepcionales de la crisis actual se hacen aún más evidentes si se las considera en el marco del desenvolvimiento de América Latina durante el período de posguerra. Desde este ángulo, la contracción económica reciente representa una profunda inflexión en la larga etapa de crecimiento y transformación que inició la mayoría de los países latinoamericanos luego del segundo conflicto bélico mundial y que, en general, se caracterizó por un grado apreciable de dinamismo económico. En efecto, entre 1950 y 1980 el producto interno bruto de la región creció a un ritmo anual medio de 5.5%, lo cual significó que en el último de esos años el volumen de la actividad económica global quintuplicó al registrado treinta años antes. Más intensos aún fueron el crecimiento de la producción industrial, que más que se sextuplicó en ese lapso, y el de la formación de capital, gracias al cual el coeficiente de inversión aumentó gradual pero persistentemente a partir de mediados de los años sesenta.

Pero, además de representar el término del largo ciclo expansivo de la posguerra, los agudos y variados problemas económicos que se empezaron a manifestar en forma generalizada en la región a partir de 1981 significaron también

/la crisis

la crisis de la estrategia de desarrollo que, en mayor o menor grado, adoptaron muchos países de América Latina en el curso del decenio pasado, en especial luego de la primera serie de alzas del precio del petróleo.

Como se verá con mayor detalle más adelante, dicha estrategia aprovechó las peculiares condiciones que se crearon en el escenario económico mundial después de la primera crisis petrolera, particularmente, en el campo financiero, para captar ahorros externos considerables y en rápido crecimiento. Gracias al ingreso de estos recursos y debido también al intenso y persistente aumento del volumen de sus exportaciones durante el período 1976-1980, la región pudo elevar en forma continua y significativa el volumen de sus importaciones. Ello permitió, a su vez, mantener en ese lapso un ritmo de crecimiento económico que, si bien inferior al excepcionalmente alto que se había alcanzado durante la primera mitad del decenio pasado, superó con holgura el registrado por los países industrializados. De hecho, el fácil acceso al crédito externo no sólo permitió que la mayor parte de los países latinoamericanos sorteara con relativa facilidad los efectos de la recesión internacional de 1974-1975, sino que permitió asimismo que su evolución económica global se deslagara con posterioridad en buena medida de la de los países industrializados.

Sin embargo, la contrapartida y requisito esencial de esta situación hasta cierto punto inédita en la historia económica reciente de la región fue el aumento extraordinario de la deuda externa y el crecimiento también muy rápido de los déficits de la cuenta corriente de la mayoría de los países latinoamericanos. Así, en la práctica, la posibilidad de mantener un ritmo relativamente alto de crecimiento fue dependiendo en forma cada vez más estrecha y directa de la posibilidad de atraer montos de recursos externos siempre mayores y de seguir expandiendo también con rapidez el volumen de las exportaciones.

Estas fueron las circunstancias en la que América Latina empezó a recibir plenamente el impacto de la prolongada e intensa recesión que se agudizó en las economías industrializadas en 1980, y en las que ella debió hacer frente a los profundos cambios que ocurrieron a partir de ese año en los mercados internacionales de capital. Mientras la recesión contribuyó a frenar el crecimiento de las exportaciones y a deteriorar dramáticamente la relación de intercambio de la región, las alteraciones en los mercados financieros condujeron a elevar de manera muy marcada las tasas reales de interés, y a reducir también brusca-mente el ingreso neto de recursos externos.

Como ya se adelantó, y como se examinará más detenidamente en seguida, esa conjunción de alteraciones negativas en el entorno de la región constituyó la causa principal, aunque por cierto no única, de la crisis que, desde 1981 afecta a la mayoría de los países de América Latina. Y además, como también se verá, al socavar una de las bases esenciales de la estrategia de desarrollo dependiente del financiamiento externo, contribuyó a develar la intrínseca debilidad de aquella e hizo evidente la necesidad de introducir modificaciones profundas en el patrón de desarrollo predominante en la región.



A. Las manifestaciones de la crisis

1. La caída de la actividad económica

El cambio radical ocurrido en la cadencia del crecimiento económico se aprecia con claridad al observar los últimos años incluidos en el gráfico 1, en el cual se presentan las tasas anuales y los promedios quinquenales de aumento del producto interno bruto de América Latina durante el período 1945-1982. En efecto, luego de alcanzar un ritmo medio de crecimiento bastante alto de más de 6% en el bienio 1979-1980, la actividad económica se incrementó apenas en 1981, con lo cual el producto por habitante de América Latina se redujo levemente -hecho que había ocurrido sólo en 1959 durante todo el período de posguerra. El deterioro siguió acentuándose en 1982, año en que, como ya se adelantó, la actividad económica no sólo no aumentó, sino que sufrió una contracción absoluta.

Esta baja del producto global -la primera ocurrida en América Latina en más de 40 años- fue además muy generalizada. Así, de acuerdo con los datos preliminares recogidos en el cuadro 1, el producto interno bruto se redujo en 11 de los 19 países considerados, permaneció casi estancado en otros tres y se incrementó apenas levemente en cuatro. Pero incluso en estos últimos, el ritmo del crecimiento económico fue inferior al de la población. Por ende, en 1982 se registró un hecho insólito: con las solas excepciones de Panamá, donde la actividad económica aumentó 4%, y de Cuba, donde se estima que el producto social global subió alrededor de 2.5%, el producto por habitante disminuyó en todos los países de la región. (Véase el cuadro 2.)

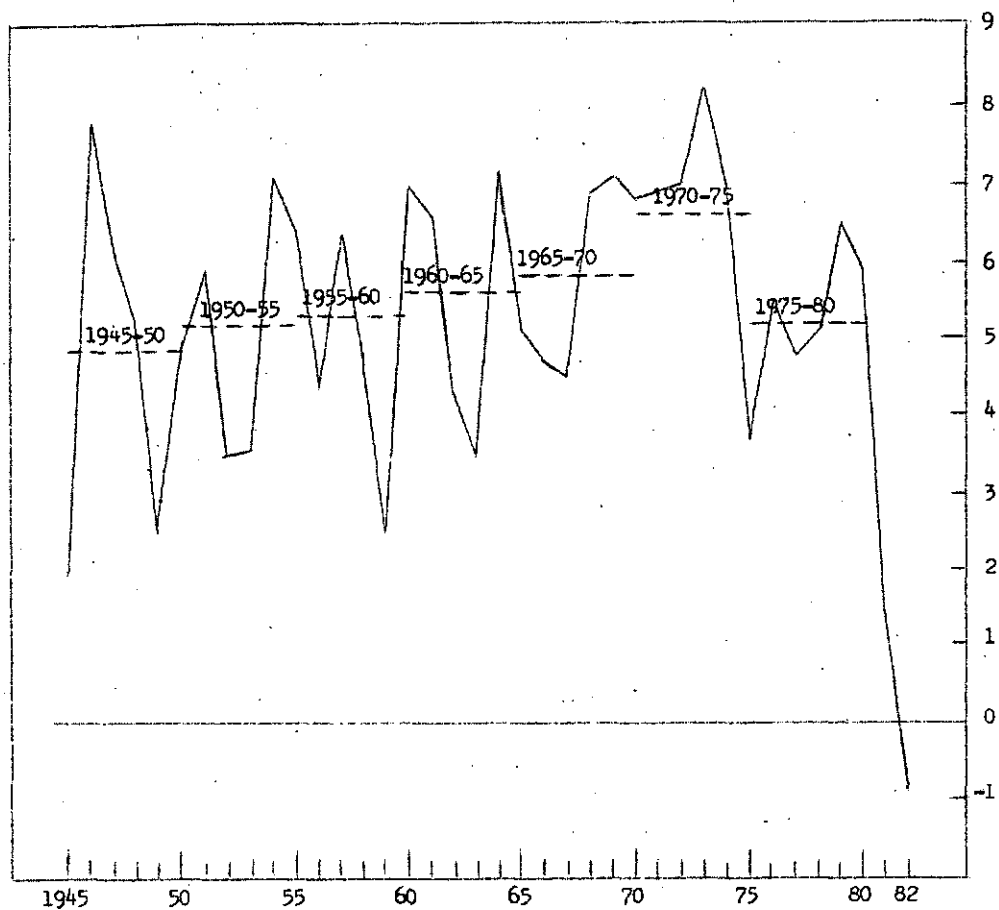
La magnitud de la declinación de la actividad económica, y la influencia primordial que en ella tuvieron en algunos países los conflictos sociopolíticos y en otros la gestión económica resultan evidentes cuando se observa que en 1982 el producto por habitante de El Salvador y Nicaragua fue similar al que se había logrado en esos países veinte años antes; que el de Chile fue inferior en 1982 al registrado en 1966; que el de Argentina fue más bajo que el de 1969; que el de Bolivia apenas superó en 1982 al de 1971 mientras, que los de Costa Rica y Perú fueron equivalentes a los logrados en 1973, y los de Guatemala y Honduras no sobrepasaron en 1982 a los alcanzados en 1977.

Otros dos aspectos particularmente desfavorables del estancamiento económico fueron el retroceso del sector industrial y el aumento de la desocupación y el subempleo. En efecto, la producción de las actividades manufactureras -cuyo crecimiento y diversificación son fundamentales para acrecentar la capacidad de desarrollo y transformación de las economías latinoamericanas- sufrió un descenso ya en 1981, volvió a contraerse en 1982 y es probable que muestre una nueva merma en muchos países en 1983. Esta retracción del sector industrial -que contrasta marcadamente con su papel protagónico durante el largo período que medió entre la Gran Depresión y la actual crisis- fue especialmente severa en aquellos países de la región que más bruscamente intentaron abrir sus economías a través de programas de estabilización y del manejo de las políticas cambiaria, arancelaria y de tasas de interés; tales medidas contribuyeron a deprimir fuertemente la rentabilidad de numerosas actividades manufactureras, e hicieron caer la producción industrial en 1982 a niveles que se habían alcanzado diez o quince años antes.

/Gráfico 1

Gráfico 1

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO GLOBAL  
(Tasas anuales de crecimiento)

Pais	1970- 1974	1975- 1978	1979	1980	1981	1982 <sub>a/</sub>
Argentina	4.1	0.4	7.1	1.1	-5.9	-5.7
Bolivia	5.6	5.1	1.8	1.2	-1.1	-9.2
Brasil	11.5	6.3	6.4	8.0	-1.9	1.1
Colombia	6.6	4.9	5.4	4.1	2.5	1.2
Costa Rica	7.1	5.7	4.9	0.6	-3.6	-5.9
Chile	0.9	1.7	8.3	7.8	5.7	-14.1
Ecuador	11.4	7.0	5.1	4.8	4.3	2.0
El Salvador	4.9	5.4	-1.5	-9.6	-9.5	-5.4
Guatemala	6.4	5.5	4.7	3.7	0.9	-3.5
Haití	4.7	3.3	5.1	5.8	0.3	0.3
Honduras	4.3	5.8	6.8	2.8	0.1	-1.0
México	6.8	5.3	9.2	8.3	8.0	-0.2
Nicaragua	5.4	1.5	-25.5	10.0	8.5	-2.0
Panamá	5.8	3.5	4.5	13.1	3.8	4.0
Paraguay	6.4	9.2	10.7	11.4	8.5	-2.0
Perú	4.8	1.5	4.1	3.8	3.5	0.2
República Dominicana	10.1	4.8	4.6	5.8	3.6	1.5
Uruguay	0.6	4.1	6.2	5.8	-1.3	-10.0
Venezuela	5.4	6.1	0.9	-1.5	1.0	0.4
América Latina (19 países)	7.2	4.8	6.5	6.0	1.5	-0.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

a/ Estimaciones preliminares.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO  
BRUTO POR HABITANTE a/

País	Dólares a precios de 1970				Tasas anuales de crecimiento			
	1970	1975	1980	1982 <sub>b/</sub>	1979	1980	1981	1982 <sub>b/</sub>
Argentina	1 256	1 318	1 352	1 161	5.4	-0.2	-7.4	-7.2
Bolivia	317	372	384	327	-0.8	-2.0	-3.7	-11.6
Brasil	525	779	964	914	4.0	5.6	-4.1	-1.2
Colombia	598	707	824	818	3.2	1.9	0.3	-1.0
Costa Rica	740	875	972	835	1.9	-2.3	-6.2	-8.4
Chile	967	794	1 047	919	6.5	6.0	3.9	-15.5
Ecuador	420	622	730	729	1.9	1.6	1.1	-1.1
El Salvador	422	476	428	346	-4.3	-12.2	-12.1	-8.1
Guatemala	439	494	560	515	1.6	0.7	-2.1	-6.3
Haití	123	135	147	142	2.6	3.3	-2.2	-2.2
Honduras	313	300	357	330	3.1	-0.7	-3.3	-4.3
México	978	1 142	1 365	1 395	6.2	5.4	5.1	-2.8
Nicaragua	431	480	345	344	-27.9	6.4	5.0	-5.2
Panamá	908	996	1 155	1 191	1.6	9.1	1.4	1.7
Paraguay	383	452	633	633	7.1	7.9	5.2	-4.1
Perú	646	707	677	664	1.3	1.0	0.7	-2.6
República Dominicana	398	532	600	602	-0.9	6.7	1.2	-0.8
Uruguay	1 077	1 155	1 397	1 225	5.5	5.1	3.1	-10.6
Venezuela	1 205	1 278	1 274	1 209	-2.5	-4.8	-2.3	-2.9
América Latina (19 países)	720	870	1 009	967	3.9	3.5	-1.0	-3.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

a/ A precios de mercado.

b/ Estimaciones preliminares.

## 2. El deterioro de la situación ocupacional

A raíz del estancamiento global y, especialmente, de la baja de la producción industrial y del descenso aún más violento sufrido en años recientes por el sector de la construcción, la tasa de desocupación abierta tendió a subir en 1982 en la mayoría de los centros urbanos para los cuales se dispone de información, y alcanzó proporciones dramáticas en algunas ciudades, como puede verse en el cuadro 3. Es más, en ciertos países de la región, el alza radical del desempleo abierto fue de la mano con un incremento apreciable del número de personas dedicadas a la producción de servicios de dudosa significación social u ocupadas en programas gubernamentales que, no obstante estar dirigidos a paliar la cesantía, implican una clara subutilización del potencial productivo de los trabajadores contratados y que proporcionan a éstos una remuneración muy inferior a la que ellos obtenían en sus ocupaciones anteriores.

Por cierto, la elevación de las tasas de desocupación, la proliferación de distintas modalidades de subempleo y, sobre todo, la persistencia de unas y otras, no han significado sólo un ingente sacrificio económico en términos de la producción e ingresos que era factible obtener y que, en definitiva, no se lograron, sino que han causado y siguen causando un elevado e injusto costo social para los desocupados y sus familias. Además, en numerosos casos la subutilización de la mano de obra ha derivado de la reducción, quiebra o cierre definitivo de importantes empresas productivas, por lo que ha ido acompañada de la desintegración de los equipos humanos, a menudo valiosos, que laboraban en ellas y cuya reconstitución ciertamente no será fácil. Tanto por este hecho como porque la escasez de oportunidades de empleo para el personal profesional y técnico y los trabajadores calificados tiende a incentivar su emigración, la actual crisis ocupacional significa, además de una pérdida de producción corriente, una severa retracción para la expansión y diversificación de las actividades económicas en el futuro.

## 3. La aceleración de los procesos inflacionarios

Pese al debilitamiento del ritmo de crecimiento económico y la acentuación del desempleo y la subocupación, un tercer rasgo distintivo de la crisis ha sido la generalización y fortalecimiento de los procesos inflacionarios. Como puede verse en el cuadro 4, la tasa media ponderada de aumento de los precios al consumidor en el conjunto de la región fue de 84% en 1982, cifra que excedió con mucho las registradas en cualquier año anterior. De hecho, en el transcurso de 1982 el nivel de precios se cuadruplicó en Bolivia, más que se triplicó en Argentina, casi se dobló en Brasil y México y se elevó más de 80% en Costa Rica y más de 70% en Perú. Así, en 1982, siete de cada diez latinoamericanos debieron hacer frente a procesos inflacionarios de excepcional virulencia. Además, en el segundo semestre de ese año el ritmo de aumento de los precios revirtió abruptamente la tendencia descendente que había venido mostrando en Chile y Uruguay, como puede observarse en el gráfico 2. Por otra parte, tanto las alzas considerables que mostraron los precios durante los meses iniciales de 1983 en numerosos

Cuadro 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL DESEMPLEO URBANO  
(Tasas anuales medias)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina <u>a/</u>	5.4	3.3	2.6	4.5	2.8	2.8	2.0	2.3	4.5	4.7
Brasil <u>b/</u>	...	...	...	...	...	6.8	6.4	6.2	7.9	6.3
Colombia <u>c/</u>	...	12.7	10.6	10.2	9.3	8.8	8.9	9.7	8.2	9.3
Costa Rica <u>d/</u>	...	...	...	5.4	5.1	5.8	4.9	6.0	9.1	9.8
Chile <u>e/</u>	4.8	8.3	15.0	17.1	13.9	13.8	13.4	11.7	9.0	19.9
México <u>f/</u>	7.5	7.2	7.2	6.8	8.0	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1
Paraguay <u>g/</u>	...	...	...	...	5.4	4.1	5.9	3.9	2.2	...
Perú <u>h/</u>	5.0	4.1	7.5	6.9	8.7	8.0	6.5	7.1	6.8	6.4
Uruguay <u>i/</u>	8.9	8.1	...	12.8	11.8	10.1	8.3	7.4	6.6	11.9
Venezuela <u>j/</u>	...	7.6	8.3	6.8	5.5	5.1	5.8	6.6	6.8	8.2

Fuente: CEPAL Y PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

- a/ Capital Federal y Gran Buenos Aires. Promedio de abril y octubre.  
b/ Areas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio de doce meses. 1980: promedio de junio a diciembre.  
c/ Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali. Promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre. 1974: junio.  
d/ Urbana. Promedio de marzo, junio y noviembre. 1976: promedio de julio y noviembre.  
e/ Gran Santiago. Promedio de cuatro trimestres.  
f/ Areas Metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio de cuatro trimestres.  
g/ Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo. 1981: primer semestre.  
h/ Lima Metropolitana. Promedios calculados según datos disponibles en cada año.  
i/ Montevideo. Promedio de dos semestres. 1973: primer semestre. 1974: segundo semestre.  
j/ Urbana. Promedio de dos semestres. 1982: primer semestre.

Cuadro 4

EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Variaciones de diciembre a diciembre)

año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
América Latina <u>a/</u>	12.2	13.5	20.9	36.3	40.0	57.6	61.5	40.4	38.6	53.8	56.0	57.9	84.0
países de inflación tradicionalmente alta	14.4	15.6	24.1	41.5	44.9	69.3	74.8	48.4	45.9	61.9	66.3	68.3	97.1
Argentina	21.6	39.1	64.2	43.9	40.1	334.9	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	209.7
Brasil <u>b/</u>	17.7	18.1	14.0	13.7	33.8	31.2	44.8	43.1	38.1	76.0	95.6	91.5	97.9
Colombia <u>c/</u>	3.5	14.1	14.0	25.0	26.9	17.9	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.0
Chile	34.9	22.1	163.4	508.1	375.9	340.7	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7
México	7.8	-0.8	5.6	21.3	20.6	11.3	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.6	98.8
Perú	5.7	7.7	4.3	13.8	19.2	24.0	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9
Uruguay	19.3	35.6	94.7	77.5	107.2	66.8	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.3	20.5
países de inflación tradicionalmente moderada	2.8	4.6	7.2	15.0	19.8	10.2	7.8	8.3	10.0	22.1	16.0	15.0	33.7
Paraguay	9.2	10.1	10.4	26.0	36.6	12.3	3.9	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.8
Paraguay	3.8	3.3	23.6	34.8	39.0	6.6	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.6
Costa Rica	4.3	1.9	6.9	15.9	30.6	20.5	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7
Cuba	8.0	6.8	6.9	20.6	21.2	13.2	13.1	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	23.9
El Salvador	1.0	-0.6	5.2	7.9	21.0	15.1	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.4
Guatemala	1.0	0.3	1.1	17.5	27.5	0.8	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0
Guayana Francesa	2.4	1.4	7.1	15.2	11.6	5.5	9.2	9.0	20.0	19.4	8.5	29.1	14.6 <sup>d/</sup>
Haití	-0.7	13.3	7.3	20.8	19.5	-0.1	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	-1.7 <sup>e/</sup>
Honduras	1.4	1.5	6.8	5.1	13.0	7.8	5.6	7.7	5.3	22.5	11.5	9.2	9.4
Jamaica	7.5	5.2	9.3	9.6	20.6	15.7	8.3	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0
Paraguay	...	...	...	...	...	1.9	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2
Paraguay	2.5	1.0	6.7	9.7	16.7	1.4	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.9
Paraguay	2.3	6.3	9.5	14.1	22.0	8.7	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2
República Dominicana	-1.3	10.6	8.0	17.2	10.5	16.5	7.0	8.5	1.8	26.2	4.2	7.4	7.7 <sup>e/</sup>
Santidad y Tabago	3.3	5.0	8.0	24.4	18.6	13.4	12.0	41.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8
Venezuela	3.4	3.0	3.5	5.1	11.6	8.0	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9

fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, abril 1983 e información oficial proporcionada por los países a CEPAL.

<sup>a/</sup> Los totales de América Latina y las cifras parciales de los grupos de países corresponden a las variaciones de los países ponderados por las respectivas poblaciones de cada año.

<sup>b/</sup> Hasta 1979 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor de Río de Janeiro y desde 1980 en adelante corresponde a la variación del total nacional.

<sup>c/</sup> Hasta 1980 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor de obreros y desde 1981 corresponde a la variación del IPC total nacional que incluye obreros y empleados.

<sup>d/</sup> Variación entre junio de 1982 y junio de 1981.

<sup>e/</sup> Variación entre septiembre de 1982 y septiembre de 1981.





países, como los efectos inflacionarios que generarían las recientes decisiones adoptadas en materia cambiaria en Brasil, Ecuador y Venezuela, permiten pensar que en este año se mantendrá o acentuará el ritmo medio de aumento de los precios en América Latina.\*/  
\*/

#### 4. La acentuación de los problemas distributivos

Es probable, además, que a partir de 1982 se hayan acentuado los problemas distributivos. En efecto, aun cuando no se dispone de información suficientemente completa y confiable, la aguda caída de los salarios reales que revelan las estadísticas en algunos países que cuentan con datos oportunos en este campo, y la acentuación simultánea de la inflación y el desempleo en otros, sugieren que la distribución del ingreso se tornó más desigual. Por otra parte, el comienzo de la aplicación de programas ortodoxos de estabilización en un buen número de economías de la región -los cuales normalmente incluyen medidas muy restrictivas en materia de remuneraciones y de gasto público, así como la liberalización de los precios de numerosos productos de consumo básico- permite suponer que en ellas los problemas distributivos podrían mantenerse o agravarse en el próximo futuro.

#### 5. La crisis del sector externo

Aunque, como se analizará más adelante, la profunda crisis que muestra en la actualidad el sector externo se fue gestando en el transcurso del decenio pasado y fue causada por una conjunción de factores, su antecedente inmediato fue la virtual imposibilidad en que en los últimos años se encontraron los países de la región para financiar los déficit cada vez mayores de la cuenta corriente de sus balances de pagos sin incurrir en cuantiosas pérdidas de reservas internacionales.

En efecto, como puede verse en el cuadro 5, el desequilibrio de las operaciones corrientes, luego de acentuarse extraordinariamente en el bienio 1974-1975, se redujo en 1976, pero aumentó continua y rápidamente en los cinco años siguientes. Así, en 1980 el déficit de la cuenta corriente de la región en su conjunto alcanzó un máximo histórico de algo más de 38 500 millones de dólares, doblando el monto registrado apenas dos años antes. Sin embargo, como al mismo tiempo creció en forma extraordinaria el ingreso neto de capitales, el balance de pagos cerró con un superávit en todo ese período, salvo en 1980.

La evolución del sector externo se modificó, empero, marcadamente en 1982 como resultado de la prolongación de la recesión económica mundial, del cambio radical que se produjo en el movimiento de capitales, de la persistencia de tasas de interés extraordinariamente altas en los mercados financieros internacionales, de los efectos derivados de la rápida expansión de la deuda externa en los años anteriores, y de las deficiencias de las políticas económicas aplicadas en ciertos países de la región.

---

\*/ Tan sólo durante los tres primeros meses de 1983 los precios al consumidor se elevaron 46% en Argentina, 30% en Brasil, 27% en Perú, 24% en Bolivia y cerca de 23% en México. En todos estos países, salvo Bolivia, los aumentos de los precios fueron mucho mayores que los registrados en el período correspondiente de 1982.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: COMPONENTES BASICOS DE BALANZA DE PAGOS  
(Miles de millones de dólares)

Año	Saldo del comercio de bienes	Pagos netos de utilidades e intereses	Saldo cuenta corriente	Ingresos netos de capital	Saldo del balance de pagos
1970	0.7	-2.9	-3.3	4.2	1.0
1971	-0.3	-3.2	-4.6	5.1	0.5
1972	-0.04	-3.2	-4.3	7.3	3.0
1973	1.8	-4.3	-4.6	8.1	4.6
1974	-0.6	-5.1	-7.6	11.6	4.1
1975	-5.9	-5.7	-14.4	14.5	0.1
1976	-2.0	-6.9	-11.5	15.7	4.2
1977	-0.4	-8.2	-11.8	16.1	4.3
1978	-3.2	-10.4	-18.4	25.3	6.9
1979	0.1	-13.8	-19.7	25.8	6.0
1980	-1.7	-18.2	-28.4	26.2	-2.2
1981	-1.9	-27.4	-39.1	39.2	0.1
1982	8.8	-34.4	-33.0	19.2	-13.8

/Así. a

Así, a pesar del vuelco que mostró el balance del comercio de bienes -que, tras arrojar un saldo negativo de casi 1 900 millones de dólares en 1981, generó en 1982 un superávit de 8 800 millones de dólares- el balance de pagos cerró con un déficit sin precedentes de cerca de 14 000 millones de dólares. En este resultado influyeron decisivamente, en primer término, el aumento enorme que mostraron los pagos netos de intereses y utilidades -cuyo monto sobrepasó los 34 000 millones de dólares y casi dobló el registrado dos años antes- y, sobre todo, la violenta caída que sufrió el ingreso neto de capitales, que se redujo de 39 000 millones de dólares en 1981 a poco más de 19 000 millones en 1982.

Por cierto, esta drástica merma en la captación de recursos externos implicó también una reducción considerable en el ritmo de crecimiento de la deuda externa. En efecto, ésta, que se había expandido a una tasa media excepcionalmente alta de casi 25% entre 1975 y 1980, se elevó sólo algo más de 7% en 1982. (Véase el cuadro 6.)

A pesar de ello, la baja en el valor de las exportaciones, el aumento espectacular de los pagos de intereses causado por la rápida acumulación de la deuda en los años anteriores y las elevadas tasas de interés vigentes en los mercados internacionales, así como el incremento no menos considerable de las amortizaciones generado por el anterior crecimiento de la deuda y su menor plazo medio de vencimiento, contribuyeron a elevar dramáticamente el coeficiente del servicio de la deuda.

En estas circunstancias, la brusca disminución de la corriente neta de capitales hacia la región ocurrida en 1982 hizo que un número cada vez mayor de países latinoamericanos tuviera dificultades cada vez mayores para servir regular y oportunamente su deuda externa, y debiera iniciar complejas gestiones para lograr que se les postergaran y reescalonaran los pagos de amortización.

El deterioro radical del sector externo tuvo, además, un influjo muy marcado en la política económica, y en la evolución de la actividad productiva y el nivel de precios. En efecto, en un intento de frenar la pérdida de reservas internacionales, numerosos países de la región devaluaron fuertemente sus monedas, lo cual contribuyó a acelerar marcadamente el ritmo de la inflación. La crítica situación del balance de pagos forzó, asimismo, a muchos países a adoptar medidas restrictivas en el campo monetario-fiscal, a fin de reducir el crecimiento de la demanda interna y, con ello, el de las importaciones. Sin embargo, y como era previsible, esas políticas, si bien lograron disminuir el valor de las compras externas, afectaron también el nivel de la actividad interna y de la ocupación.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA BRUTA DESEMBOLSADA <sup>a/</sup>  
(Saldo a fin del año, en millones de dólares)

País	1975	1977	1979	1980	1981	1982 <sup>b/</sup>
<u>América Latina</u>	<u>67 247</u>	<u>97 451</u>	<u>166 681</u>	<u>204 242</u>	<u>251 998</u>	<u>270 200</u>
<u>Países exportadores de petróleo</u>	<u>27 286</u>	<u>47 716</u>	<u>71 801</u>	<u>92 496</u>	<u>121 721</u>	<u>127 780</u>
Bolivia	872	1 663	2 585	2 442	2 851	2 910
Ecuador	583	2 153	3 751	4 798	6 823	7 700
México	17 265	26 583	37 746	50 216	73 737	78 000
Perú	4 066	6 260	7 116	7 901	8 502	10 100
Trinidad y Tabago	172	275	525	645	860	970
Venezuela	4 328	10 812	23 078	26 494	28 948	28 100
<u>Países no exportadores de petróleo</u>	<u>39 961</u>	<u>49 735</u>	<u>91 877</u>	<u>111 746</u>	<u>130 277</u>	<u>142 420</u>
Argentina	6 026	8 210	18 299	24 543	30 794	32 100
Brasil	20 785	32 758	48 991	57 262	63 067	71 000
Colombia	3 572	3 892	5 935	7 310	8 229	9 600
Costa Rica	663	1 030	1 690	2 124	2 577	2 600
Chile	4 459	4 899	7 491	9 544	12 447	13 600
El Salvador	391	539	798	846	1 010	1 200
Guatemala	314	603	983	1 120	1 159	1 350
Guyana	266	429	527	565	664	800
Haití	79	158	226	269	321	470
Honduras	431	726	1 130	1 303	1 426	1 650
Jamaica	665	1 220	1 320	1 388	1 558	...
Nicaragua	735	1 300	1 453	1 660	2 473	2 400
Paraguay	238	329	727	919	1 152	1 350
República Dominicana	506	862	1 170	1 548	1 780	2 100
Suriname	20	17	110	34	40	...
Uruguay	811	973	1 027	1 311	1 880	2 200

Fuente: CEPAL, sobre la base de las siguientes publicaciones: Banco Mundial, World Debt Tables. External Public Debt of Developing Countries and Territories, diciembre de 1981, cifras provisionales, y Economic Memorandum on Suriname, Report No 2851, 30 de mayo de 1980; BID, External Public Debt of the Latin American Countries, julio de 1981; BPI, The Maturity Distribution of International Bank Lending, julio de 1978, de 1979, de 1980, de 1981 y de 1982; FMI, Estadísticas financieras internacionales, Vol. XXXIV, agosto de 1981; OCDE, Development Co-operation, 1977 Review, 1978 Review, y Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, París, 1980.

a/ Además de la deuda externa pública y privada con garantía oficial, incluye la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales, y créditos del Fondo Monetario Internacional. No se incluye la deuda con y sin garantía con otros bancos comerciales, ni tampoco los préstamos de proveedores sin garantía oficial.

b/ Estimaciones provisionales de la CEPAL basadas en el movimiento estimado de las partidas pertinentes del balance de pagos. Por esta razón, pueden no coincidir con las estimaciones dadas a conocer sobre el monto de la deuda externa total de algunos países.

## B. Las causas de la crisis

Como ya se advirtió, la profunda crisis que agobia a América Latina en la actualidad se ha debido a una conjunción de causas. Así, a factores de orden político y social -que en ciertos casos han tenido una importancia decisiva- se han sumado otros de carácter económico, vinculados con transformaciones estructurales e institucionales de lenta gestación y desarrollo, o bien con bruscas oscilaciones de carácter coyuntural. Desde otro ángulo, el origen y la trayectoria de la crisis reconocen causas exógenas, ligadas sobre todo a la evolución de la economía internacional, y otras endógenas, vinculadas en algunos casos a las políticas económicas aplicadas, y en otros a agudos y prolongados conflictos político-sociales.

Naturalmente, no es fácil dilucidar cuánto han influido estos diversos factores en el surgimiento y evolución de la crisis. Por cierto, también, la incidencia de cada uno de ellos ha sido distinta en las diversas experiencias nacionales. Con todo, el carácter muy generalizado que ha tenido el retroceso económico en la región, y su coincidencia temporal con el período en que la recesión y la incertidumbre han sido los rasgos distintivos de la evolución económica mundial, sugieren que en el origen y duración de la crisis han pesado primordialmente factores de carácter externo.

### 1. Las causas externas

Entre estas causas externas, tres de importancia fundamental han sido la recesión económica mundial (que, como se verá, afectó muy desfavorablemente al comercio internacional y la relación del intercambio de América Latina), el nivel sin precedentes alcanzado por las tasas reales de interés en los mercados financieros internacionales (atribuible en buena medida a la naturaleza de las políticas de estabilización aplicadas en ciertos países industrializados), y la brusca disminución que sufrió la corriente neta de capitales hacia la región en 1982 (que, como ya se advirtió, fue el detonante inmediato de la crisis del balance de pagos y de endeudamiento externo que afronta la región en la actualidad).

#### a) La recesión internacional

Como ya se sabe, los años iniciales del decenio pasado marcaron la culminación de la larga fase expansiva de las economías centrales que se inició a comienzos de los años cincuenta y durante la cual la actividad económica y el comercio internacional crecieron a un ritmo aún mayor y sin precedentes históricos. Sin embargo, los cambios estructurales que venían gestándose en el seno de algunos de los principales países industrializados -incluso antes de la primera gran alza del precio internacional de los combustibles- y que tendían a reducir el dinamismo de su crecimiento, así como los efectos generados por la brusca subida del costo de los hidrocarburos, provocaron en las economías centrales, a mediados del decenio pasado, la contracción más severa que habían experimentado hasta entonces en el período de posguerra.

No obstante que a partir de 1976 se reanudó la expansión de la actividad económica en los países industrializados, ésta estuvo lejos de recobrar la intensidad alcanzada a lo largo del período señalado. Por otra parte, la recuperación, además de ser relativamente débil, estuvo caracterizada por otros tres

/rasgos negativos,

rasgos negativos, como fueron el bajo nivel de la inversión fija y la persistencia simultánea y algo sorprendente de tasas de desocupación y de inflación mucho más altas que las que habían prevalecido hasta 1973.

Fue en buena medida debido a estas circunstancias que los efectos generados en las economías industrializadas por la segunda serie de alzas del precio del petróleo hayan sido mucho más severos que los causados por la crisis petrolera anterior, y que la respuesta de la política económica haya sido asimismo muy diferente.

En efecto, como puede verse en el cuadro 7, la recesión que se inició en 1980, si bien menos profunda desde el punto de vista de sus efectos iniciales sobre el nivel de la actividad económica de los países industrializados que la de 1974-1975, fue, en cambio, mucho más prolongada. Por otra parte, como la proporción de la fuerza de trabajo que carecía de empleo en los países industrializados al comenzar la recesión actual era bastante más elevada que la que se encontraba en esa situación al comenzar la recesión anterior, el estancamiento de la actividad económica fue acompañado en esta oportunidad por las más altas tasas de desocupación registradas en los países industrializados desde la Gran Depresión de los años treinta.

Al igual que durante otras recesiones, el estancamiento de la actividad económica de los países industrializados tuvo efectos desfavorables sobre su demanda de importaciones y, por ende, sobre el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, en esta ocasión dichas consecuencias adversas se vieron reforzadas por el resurgimiento de prácticas proteccionistas en la política comercial de muchas economías centrales, las cuales fueron haciéndose más frecuentes y severas a medida que se incrementaba el desempleo y se prolongaba la recesión. En estas circunstancias, el volumen del comercio internacional, cuya acelerada expansión había desempeñado un papel fundamental en el crecimiento económico mundial durante la posguerra, en 1980 aumentó apenas, se estancó casi por completo en 1981 y se redujo 2% en 1982. Al mismo tiempo, cayeron fuertemente los precios internacionales de la mayoría de los productos básicos, con lo cual se deterioró mucho la relación del intercambio de los países en desarrollo no exportadores de petróleo.

A pesar de esta evolución desfavorable del comercio internacional, los países de América Latina lograron incrementar entre 1976 y 1981 el volumen de sus exportaciones a un ritmo medio excepcionalmente alto de alrededor de 8%, y pudieron compensar así hasta ese último año el efecto desfavorable que el deterioro de la relación del intercambio tendía a provocar en el poder de compra de sus exportaciones. Sin embargo, al prolongarse por tercer año consecutivo la recesión en los países industrializados, y bajar en términos absolutos el volumen del comercio mundial, la expansión real de las exportaciones de América Latina cesó por completo en 1982. Al mismo tiempo, la relación del intercambio de los países no exportadores de petróleo se deterioró marcadamente por quinto año consecutivo, con lo cual su valor medio en el trienio 1980-1982 fue inferior al registrado durante los años 1931-1933, que constituyeron el período más crítico de la Gran Depresión.

Cuadro 7  
OCDE: PRODUCTO INTERNO BRUTO, INFLACION Y DESEMPLEO  
(Tasas de crecimiento anuales)

	1962-73	1973	1974	1975	1976	1977-79	1980	1981	1982
Producto interno bruto	5.0	6.1	0.7	-0.5	5.3	3.6	1.3	1.2	-0.5
Precios al consumidor	3.7	7.8	13.4	11.3	8.6	8.9	12.9	10.6	8.0
Desempleo <sup>b/</sup>	3.0 <sup>c/</sup>	3.2	3.5	5.2	5.3	5.2	5.8	6.8	8.5

Fuente: OCDE, Economic Outlook (varios números).

a/ Cifras preliminares.

b/ Porcentaje.

c/ Se refiere al período 1966-1972.

b) El alto costo del crédito externo

No menos grave para América Latina han sido las consecuencias de los niveles excepcionalmente altos que han alcanzado en años recientes las tasas de interés en los mercados financieros internacionales.

En efecto, a raíz de la alta prioridad otorgada en la mayoría de los países industrializados a la reducción de la inflación y, sobre todo, de la gran importancia que algunos de ellos atribuyeron en dicha tarea al control de la oferta monetaria, las tasas de interés subieron marcadamente en los principales centros financieros internacionales a partir de 1978. De hecho, en términos reales, ellas alcanzaron durante 1982 y 1983 los niveles más altos registrados desde la Gran Depresión. Esta situación contrastó en forma radical con la que prevaleció en la crisis de mediados de los años setenta, durante la cual, como puede verse en el gráfico 3, la tasa real de interés fue persistentemente negativa.

A su vez, las tasas de interés desusadamente altas contribuyeron a desencadenar y acentuar la crisis de América Latina a través de dos vías principales. Por una parte, al frenar la recuperación de las economías industrializadas, tendieron a reducir en éstas la demanda de exportaciones provenientes de América Latina. Por otra, al elevar el servicio de la deuda externa, contribuyeron a ampliar enormemente el déficit de la cuenta corriente y obligaron a efectuar una transferencia real de recursos hacia el exterior también mucho mayor.\*/

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

Tal fue, precisamente, la situación que debió enfrentar América Latina en el período 1981-1982. Como ya se señaló, durante este lapso, junto con alcanzar las tasas de interés niveles excepcionalmente altos en los mercados financieros internacionales, declinó fuertemente el valor unitario de las exportaciones latinoamericanas. El resultado de esta coincidencia fue dramático: como puede verse en el gráfico 3, la tasa real de interés que América Latina debió pagar fue de alrededor de 24%, cuadruplicando así las pagadas durante esos años por los deudores en los países centrales, las que, como ya se indicó, fueron a su vez las más elevadas del último medio siglo.

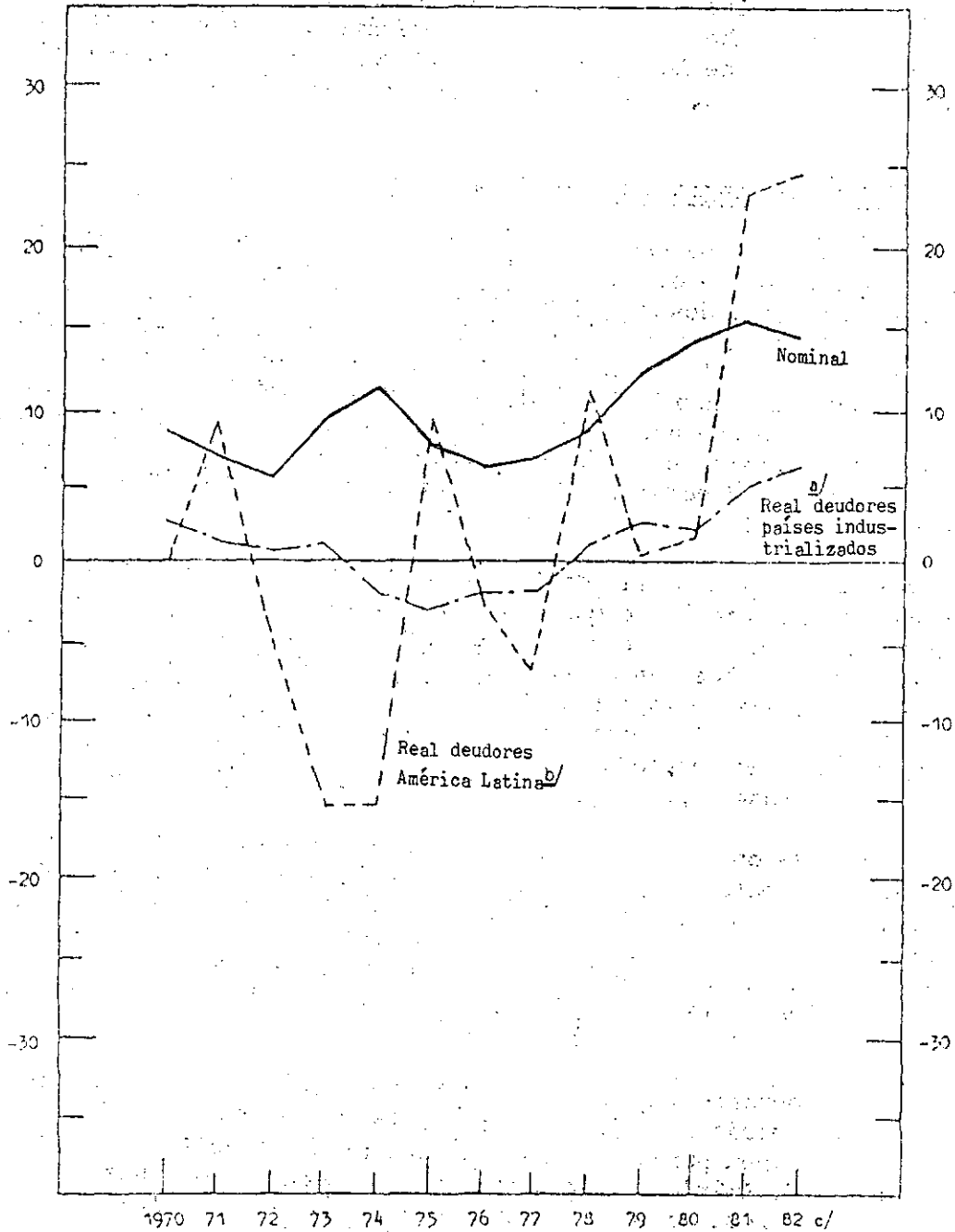
---

\*/ Contribuyó a acentuar este problema el hecho de que durante los años setenta una parte progresivamente mayor de la deuda externa de América Latina se contrajo a tasas de interés variable. Por lo tanto, el alza de éstas no sólo afectó a los nuevos créditos, sino que se transmitió también a una fracción importante de la deuda contraída previamente.



Gráfico 3

EVOLUCION DE LA TASA DE OFERTA INTERBANCARIA DE LONDRES (LIBOR), NOMINAL Y REAL



Fuente: LIBOR: Morgan Guaranty Trust Co., World Financial Markets (varios números).

Precios al consumidor: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1981 y diciembre de 1982.

Valor unitario de las exportaciones: CEPAL sobre la base de información oficial.

a/ LIBOR de 6 meses nominal deflactado por precios al consumidor de los países industrializados.

b/ LIBOR de 6 meses nominal deflactado por el valor unitario de las exportaciones de los países no exportadores de petróleo de América Latina.

En estas circunstancias, no fue extraño que en 1982 un número creciente de países de la región enfrentara dificultades cada vez mayores en los balances de pagos, ya que el equilibrio de la cuenta corriente se vio amenazado simultáneamente por el deterioro de la relación del intercambio y el estancamiento del volumen de las exportaciones, y por el aumento considerable de los pagos de intereses.

c) La disminución del ingreso neto de capitales

Con todo, el factor que precipitó la crisis del balance de pagos de 1982 fue la brusca disminución en el ingreso neto de capitales, que obligó a financiar una parte considerable del desequilibrio de la cuenta corriente con reservas internacionales, y forzó a numerosas economías a iniciar un proceso de ajuste recesivo. El impacto de esta merma en la entrada de recursos externos fue especialmente severo, ya que ocurrió luego de un largo período en que el ingreso neto de capitales creció con notable intensidad, y durante el cual no sólo la evolución del sector externo sino que el funcionamiento general de muchas economías latinoamericanas pasaron a depender estrechamente del continuo aumento del financiamiento proveniente del exterior.

Este proceso -que estuvo ligado fundamentalmente con la generación de los grandes excedentes financieros acumulados a partir de 1974 por los países exportadores de petróleo, con el rol central que en la recirculación de dichos excedentes pasaron a cumplir los bancos privados internacionales, con la canalización por parte de éstos de una cuota considerable de esos recursos a las economías semindustrializadas, y con las estrategias de desarrollo fuertemente dependientes del endeudamiento externo adoptadas por numerosos países latinoamericanos- se caracterizó por tres rasgos principales y estrechamente interrelacionados.

El primero y más obvio fue el vertiginoso crecimiento de la deuda externa que él originó. En efecto, como ya se señaló, entre 1975 y 1981 la deuda externa bruta de América Latina se cuadruplicó, subiendo de 67 000 millones de dólares a 270 000 millones de dólares. Durante este lapso su ritmo medio de crecimiento fue de alrededor de 24%, muy superior tanto a la tasa también muy alta de 18% de incremento en el valor de las exportaciones latinoamericanas, y al ritmo en que aumentó el capital de los bancos privados internacionales.

La segunda característica principal fue el dramático cambio que ocurrió en las fuentes del endeudamiento, entre las cuales pasaron a tener un papel protagónico las de origen privado. Así, la participación de la banca privada en la deuda externa de América Latina, que era muy moderada a fines de los años sesenta, subió con extrema rapidez durante el decenio pasado, alcanzando a alrededor de 80% en años recientes. Esta evolución reflejó en buena medida cambios similares ocurridos en el plano mundial, en el cual a partir de comienzos del decenio pasado los recursos líquidos movilizados por la banca privada comenzaron a opacar a los de las instituciones financieras internacionales públicas.\*/

---

\*/ La pérdida de importancia relativa de los recursos del Fondo Monetario Internacional constituye una buena ilustración de este proceso. En efecto, cuando esa institución se fundó, sus recursos equivalían a 16% del valor del comercio mundial, mientras que en la actualidad ellos representan apenas alrededor de 3% de éste.

Esta mutación en la estructura del endeudamiento externo fue, a su vez, la causa principal del tercer rasgo distintivo del proceso de endeudamiento de los últimos diez años, a saber, el notable deterioro en las condiciones de los créditos obtenidos. En efecto, dado que la mayor parte de los nuevos préstamos fueron otorgados por los bancos privados, en tanto que las entidades nacionales e internacionales de financiamiento público incrementaron a un ritmo mucho más lento sus operaciones en América Latina, las tasas de interés y comisiones que los países de la región debieron pagar fueron mucho más altas que en el pasado, y los plazos medios de la deuda se redujeron marcadamente. Con ello subió con rapidez el servicio de la deuda y se elevó, asimismo, la proporción de los nuevos préstamos que debió utilizarse en pagar los intereses y amortizaciones de la misma.

Las consecuencias negativas y el carácter a la larga insostenible de estas tendencias sólo afloraron a comienzos de los años ochenta, por el bajo nivel de la tasa de interés real que en general prevaleció hasta 1980, y por la disposición extremadamente favorable que mostraron los bancos internacionales privados para ampliar el financiamiento otorgado a América Latina.

A partir de 1981, y sobre todo en 1982, estas circunstancias se alteraron, empero, radicalmente. Como ya se ha visto, las tasas reales de interés alcanzaron niveles desusadamente altos, en tanto que se redujeron los excedentes financieros de los países petroleros a raíz del debilitamiento del precio internacional de los hidrocarburos y de la excesiva expansión del gasto interno en que no pocos de ellos habían incurrido en años anteriores. Esta circunstancia, y la toma de conciencia por parte de los bancos internacionales privados de las dificultades de balance de pagos que empezaban a mostrar numerosos países latinoamericanos como resultado de la persistente y aguda caída de los precios de los productos básicos y del peso cada vez mayor que representaba para ellos el servicio de la deuda externa, contribuyeron a modificar bruscamente la evaluación de las entidades financieras acerca de las ventajas y riesgos de seguir ampliando continuamente sus créditos en la región.

La reticencia de los bancos se hizo aún más evidente a partir del conflicto de las Malvinas y de la agudización de la crisis cambiaria y de pagos de México, y se acentuó al intensificarse las convulsiones políticas en algunos países de América Central y producirse la caída más o menos generalizada de la actividad económica en la región.\*/  

---

\*/ La caída abrupta de los créditos en eurodólares otorgados durante el segundo semestre de 1982 a Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela ilustra claramente el vuelco en la actitud de los bancos. En efecto, luego de recibir un total de 16 650 millones de dólares entre enero y junio, este grupo de países sólo pudo captar algo menos de 7 500 millones entre julio y diciembre. La disminución fue especialmente severa para México -donde el monto de los créditos recibidos durante el segundo semestre equivalió a apenas 9% del de los captados en el primero- y, sobre todo, para Argentina -donde los préstamos otorgados cayeron de 1 550 millones de dólares en el segundo semestre de 1981 a 465 millones entre enero y junio de 1982, y desaparecieron por completo en la segunda parte de ese año.

/Así, contrariamente

Así, contrariamente a lo sucedido en el bienio 1974-1975 -cuando el ingreso de capitales aumentó, compensando de esta manera en alguna medida los efectos derivados de la recesión internacional- en 1982 la reducción del flujo de préstamos reforzó la caída cíclica del comercio exterior y acentuó la crisis del balance de pagos.

En estas circunstancias, y como ya se indicó, numerosos países latinoamericanos intentaron enfrentar esta crisis devaluando fuertemente sus monedas, lo cual contribuyó a reducir el monto de las importaciones y a alentar el crecimiento del volumen de las exportaciones. No obstante, buena parte de este esfuerzo fue contrarrestado por la baja en los precios internacionales de los productos básicos, ya que en 1982 disminuyó o se desaceleró fuertemente la capacidad para absorber mayores importaciones en los países centrales y también en compradores menos tradicionales, como las naciones petroleras y los países socialistas.

Así, por las dificultades externas para ampliar el volumen de las exportaciones y el deterioro de la relación del intercambio; por el aumento fenomenal del servicio de la deuda, y por el carácter pro-cíclico que tuvo en 1982 el movimiento neto de capitales, el ajuste en la cuenta corriente de los países latinoamericanos tuvo que realizarse en medida considerable a través de la reducción del volumen de las importaciones. Pero ello requirió, a su vez, que disminuyera marcadamente el ritmo de crecimiento de la producción o que la actividad económica declinara en términos absolutos.

Desde una perspectiva más amplia, la reducción del flujo de préstamos a la región en 1982 no fue sólo un factor decisivo de la crisis actual, sino que ilustró también algunas de las limitaciones estructurales implícitas en el tipo de relacionamiento financiero externo que caracterizó el desarrollo reciente de numerosas economías de la región.

Dicho proceso significó costos y beneficios tanto para los países latinoamericanos como para las economías centrales y los bancos comerciales internacionales. El crédito que estos últimos otorgaron a América Latina y a otras regiones de la periferia proporcionó, en efecto, un importante estímulo al crecimiento de las economías centrales a través de la expansión de sus exportaciones. Así, un estudio reciente muestra que durante los años setenta los países en desarrollo representaron el mercado más dinámico para los productos de las economías centrales, pues adquirieron alrededor de una tercera parte del incremento de sus exportaciones.\*/ Por otra parte, el nuevo mercado que representa América Latina para los bancos internacionales generó una alta tasa de ganancia para éstos.

---

\*/ Entre 1973 y 1981 la participación de los países en desarrollo en la adquisición de exportaciones de los países industrializados subió de la siguiente manera: en la Comunidad Económica Europea de 11 a 24%; en los Estados Unidos de 21 a 36% y en Japón de 36 a 45%. Al respecto, véase el artículo "Third World takes bigger export share", en Financial Times, 26 de enero de 1983, p. 6.

En lo que toca a los países de América Latina, pese a que sólo una parte de los créditos externos se destinaron a inversiones reproductivas, el uso de los créditos bancarios internacionales constituyó una de las condiciones que permitieron que la región creciera a un ritmo bastante superior al de los países industrializados. De hecho, el margen por el cual el crecimiento de América Latina superó al que éstos alcanzaron después de 1972 fue significativamente más alto que en los años anteriores.

Sin embargo, el problema central consistió en que, bajo las circunstancias en que tuvo lugar, ese flujo de préstamos, no obstante sus efectos positivos de corto plazo sobre el ritmo de expansión de la actividad económica en América Latina, no podía sostenerse en el largo plazo. En efecto, conviene recordar que para mantener un proceso de creciente endeudamiento externo, es preciso que se cumplan por lo menos tres condiciones fundamentales:

a) que la situación económica externa no experimente cambios negativos de gran importancia que puedan disminuir la capacidad de pago de los países deudores o incrementar desmedidamente el peso del servicio de la deuda;

b) que la disposición de los banqueros acreedores para proporcionar recursos financieros externos no sufra trastornos serios, y

c) que los recursos correspondientes al ahorro externo que se obtienen a través de este proceso se destinen, junto con el ahorro nacional, a ampliar la capacidad productiva del país y a incrementar, por lo tanto, su capacidad futura para servir la deuda externa.

Lamentablemente, en la evolución reciente de la región ninguna de estas tres condiciones se cumplió a cabalidad. En efecto, en lo que toca a la situación externa, las dificultades estructurales que afectaron a las economías centrales hicieron que éstas dejaran de cumplir su papel tradicional de motor de crecimiento de la economía mundial, debilitándose así las condiciones "reales" necesarias para que se mantuviera un flujo creciente de crédito hacia los países de la periferia. A estos efectos desfavorables vinculados con la transferencia de capitales se sumaron, como ya se indicó, las consecuencias negativas del proteccionismo y de las altas tasas reales de interés generadas por las políticas de corte monetarista aplicadas en algunos de los principales países industrializados en su lucha contra la inflación.

En segundo lugar, desde la perspectiva de la disposición de la banca privada para otorgar crecientes préstamos a América Latina, es preciso reconocer que la experiencia de los años setenta constituyó un episodio muy especial y que, por consiguiente, era difícil de mantener en el largo plazo. En rigor, el crecimiento de los préstamos externos a la región representó en gran medida una recuperación (catch up) desde el punto de vista de la diversificación de la cartera de la banca privada, después de una pausa de casi 40 años. Por lo tanto, durante los años setenta los prestatarios latinoamericanos constituyeron deudores "nuevos" para los bancos que entraban en el escenario internacional, y en consecuencia, éstos tuvieron poca necesidad de preocuparse del riesgo potencial (exposure). Así, el ritmo de crecimiento de los préstamos a los países de la

/región fue

región fue muy superior al de la expansión de la base de capital de los bancos, asimetría que, naturalmente, no podía perdurar. En la práctica, el problema de ese riesgo potencial llegó a transformarse en un verdadero obstáculo para la transmisión fluida de nuevos créditos hacia América Latina.

En lo que se refiere a las políticas económicas seguidas por los países de América Latina, en un número apreciable de ellos hubo un grado importante de sustitución entre el ahorro externo y el nacional. Así, en la práctica, más que ampliar la capacidad productiva futura, el ahorro externo contribuyó en algunos casos a mejorar los niveles de consumo de ciertos grupos en el corto plazo y ayudó a incrementar en otros los gastos en armamentos.

Por último, es evidente que algunos países de la región no percibieron correctamente los problemas potenciales envueltos en una estrategia de endeudamiento externo masivo. En especial, ellos no tomaron suficientemente en cuenta que el "endeudamiento barato" del decenio pasado, con tasas reales de interés inferiores a las históricas, o que fueron incluso negativas durante algunos años, representaba una situación artificial que no podría persistir por mucho tiempo. En efecto, aquellas tasas de interés fueron una consecuencia inesperada de la aceleración del ritmo inflacionario que se produjo en forma imprevista a mediados de los años setenta; pero una vez que los acreedores ajustaron sus expectativas acerca del probable curso futuro de los precios, la tasa de interés real se recuperó con creces. Por otra parte, los plazos relativamente largos de amortización tampoco podían mantenerse, dados los altos riesgos que enfrentaban los bancos al financiar préstamos de largo plazo con depósitos de plazo muy corto.

## 2. Las causas internas

Como ya se indicó, en la gestación y desarrollo de la crisis económica que enfrenta América Latina han tenido influencia primordial los factores externos. Sin embargo, en ella han incidido también de manera determinante elementos de carácter interno. Por cierto, la naturaleza específica y el peso relativo de estos factores han sido muy diferentes en las distintas experiencias nacionales. Así, en algunas de éstas -y especialmente en algunos países de América Central- han sido especialmente decisivos los efectos provocados por los profundos cambios políticos y los prolongados y dolorosos conflictos civiles que han caracterizado la historia reciente de ciertos países de la región. En otros casos, en cambio, han sido más importantes las consecuencias negativas generadas por las insuficiencias o excesos de las políticas económicas aplicadas. Entre éstas, dos que tuvieron especial gravitación fueron las políticas de gasto exageradamente expansionarias que siguieron algunos países -particularmente algunas economías exportadoras de petróleo- y las políticas de corte monetarista aplicadas en las economías del Cono Sur, basadas en una amplia apertura al exterior. Paradójicamente, empero, la prolongada aplicación de estas dos políticas, basadas en concepciones teórico-ideológicas muy diferentes, tuvo un elemento central común, cual fue su dependencia respecto de una estrategia de desarrollo excesivamente dependiente del endeudamiento externo.

/a) Los

a) Los excesos de la política de endeudamiento externo

En esencia, dicha estrategia constituyó la contrapartida interna a, por una parte, la situación de abundancia de liquidez internacional que prevaleció entre 1974 y 1981 y, por otra, a la política extremadamente expansiva seguida durante ese período por los bancos internacionales privados en sus relaciones con los países semindustrializados.

En rigor, fue la interacción entre esta actitud de los bancos internacionales y la estrategia de endeudamiento externo seguida por numerosos países latinoamericanos la que en buena medida permitió movilizar los cuantiosos excedentes financieros que se generaron en el sistema internacional a partir de la primera crisis del petróleo. Fue, asimismo, esa interacción la que esencialmente imprimió sus rasgos distintivos a la evolución económica de muchos países de la región durante aquel lapso. Y fue, en fin, el brusco cambio en la percepción que la mayoría de los bancos internacionales tuvo acerca de la viabilidad del desarrollo basado en esa estrategia lo que constituyó uno de los principales elementos determinantes de la crisis actual.

El fundamento central de la estrategia del endeudamiento era simple y poco novedoso, a saber, la conveniencia de complementar el ahorro interno con recursos provenientes del exterior con miras a elevar así la inversión y el ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, la atracción y significado concreto de esta faceta del proceso de desarrollo adquirieron dimensiones radicalmente diferentes desde mediados del decenio pasado, al incrementarse el volumen de los recursos externos disponibles en los mercados internacionales de capital y, sobre todo, al tornarse negativa en esos años la tasa de interés real cobrada por la utilización de esos recursos.

Las posibilidades abiertas por este nuevo marco financiero internacional fueron aprovechadas inicialmente por numerosos países latinoamericanos para paliar los efectos adversos que la recesión de las economías industrializadas y la súbita y considerable alza del precio internacional del petróleo tuvieron sobre el poder de compra de sus exportaciones. En efecto, gracias, en parte, a la captación de un volumen mayor de recursos externos, la región no sólo mantuvo en 1974 un alto ritmo de crecimiento económico de cerca de 7%, sino que logró también incrementar su producto interno bruto en cerca de 4% en 1975. Así, la evolución de la actividad económica de América Latina contrastó marcadamente con la de los países centrales, en los cuales -como ya se vio- la actividad económica se estancó completamente durante ese bienio.

Con posterioridad, y no obstante la fuerte y sostenida expansión de sus exportaciones, la mayor parte de las economías de la región siguió utilizando intensamente el abundante financiamiento que ofrecía la banca privada internacional, con lo cual la acentuación persistente del endeudamiento externo pasó a ser a la vez una característica principal y un requisito básico de sus procesos de desarrollo.

La expansión del endeudamiento externo se convirtió así en un arma de doble filo. Por una parte, permitió financiar mayores niveles de importación y de formación de capital, contribuyendo de este modo a mantener en muchos

/países ritmos

países ritmos de crecimiento económico mayores que los que habría sido posible alcanzar en su ausencia. Por otra, y como resultado en cierta medida de su propio dinamismo así como también de sus términos y modalidades, la expansión del endeudamiento externo generó al cabo de poco tiempo la necesidad de efectuar ingentes y cada vez mayores remesas de intereses y amortizaciones al exterior. Con ello, la transferencia real de recursos implícita en un monto dado de nuevos préstamos se fue reduciendo con rapidez, en tanto que se acrecentó marcadamente la sensibilidad de la economía frente a posibles descensos en el monto del financiamiento proveniente del extranjero.

Esta nueva forma de vulnerabilidad externa -cuyos verdaderos alcances, como ya se vio, se revelaron dramáticamente en 1982- no fue sin embargo el único efecto negativo de la utilización exagerada del endeudamiento externo. Una consecuencia adicional, menos directa pero no menos grave, fue el decisivo apoyo que el uso excesivo de recursos externos significó para la aplicación y, sobre todo, para la prolongada mantención de políticas que influyeron fuertemente en la gestación de la crisis actual, como fueron las que condujeron a una muy exagerada expansión del gasto interno y a una baja pronunciada del tipo de cambio real.

b) La expansión exagerada del gasto interno

Aunque el aumento excesivo del gasto interno bajo diferentes modalidades desempeñó un papel primordial en las crisis inflacionarias y de balance de pagos que sufrieron numerosos países latinoamericanos en los años setenta, su incidencia fue especialmente significativa en la gestación de la crisis actual en algunas de las naciones exportadoras de petróleo de la región.

En efecto, en estos países, el aumento extraordinario del valor de las exportaciones causado por el alza del precio del petróleo y, en algunos casos, por la expansión muy fuerte del volumen de las ventas externas, contribuyó simultáneamente a fortalecer el balance de pagos y a acrecentar enormemente los ingresos del sector público. El alza excepcional del monto de las exportaciones contribuyó asimismo a aumentar considerablemente la confianza de los bancos internacionales en las perspectivas de crecimiento de estos países, con lo cual mejoró también la disposición de las entidades financieras para canalizar cuantiosos recursos adicionales hacia ellos.

En este contexto de abundancia sin precedentes de recursos públicos y externos -y de favorables expectativas acerca del curso futuro del precio internacional del petróleo- la estrategia de desarrollo procuró forzar, en forma también extraordinaria, el ritmo de crecimiento y las transformaciones estructurales de la economía. El principal instrumento elegido para llevar a cabo esta tarea fue la expansión del gasto público, tanto corriente como de inversión, cuyo aumento contribuyó a reforzar los efectos dinámicos provenientes del sector externo.

Estimulada por la expansión de la demanda global, la producción creció también a un ritmo intenso. Sin embargo, debido a las inevitables rigideces de corto plazo en la oferta de ciertos sectores y a causa, sobre todo, de la extraordinaria ampliación del nivel de la producción y del gasto interno, el

/volumen de



volumen de las importaciones aumentó aún con mayor rapidez. De hecho, y no obstante la notable elevación de las ventas externas, el coeficiente de importación subió más que el de exportación. No obstante, el déficit comercial pudo ser financiado con facilidad, ya que al mismo tiempo se incrementó el ingreso neto de capitales. Así, y a pesar de la continua ampliación de ese déficit, las reservas internacionales siguieron aumentando y no fue necesario modificar el tipo de cambio. No obstante, el valor real de éste fue declinando, ya que debido al crecimiento extraordinario de la demanda interna, la inflación tendió a acelerarse. Como, además, la exagerada expansión del gasto público fue financiada en su mayor parte con recursos proporcionados por la banca extranjera, la deuda externa creció también con gran rapidez. De este modo, la posibilidad de que la economía continuara expandiéndose sin problemas mayores de inflación o de balance de pagos pasó a depender estrechamente del acrecentamiento del endeudamiento externo.

Como la expansión de este último dependía a su vez principalmente de las políticas de los bancos, sobre las cuales influían tanto la magnitud de los excedentes financieros que ellos pudiesen captar como su evaluación acerca de las perspectivas de los países deudores, los problemas implícitos en la estrategia de desarrollo elegida por éstos empezaron a aflorar al quebrarse, hacia mediados de 1981, la tendencia ascendente del precio internacional del petróleo.

La amenaza planteada por esta situación fue prontamente captada por numerosos agentes económicos que optaron por transferir masivamente sus capitales al exterior en anticipación de una crisis cambiaria. Además de acentuar la caída de las reservas internacionales, esta actitud contribuyó a incrementar las dudas y reticencias de la banca privada internacional, con lo cual la inevitabilidad de la crisis cambiaria se hizo aún más evidente.

Enfrentadas a estas circunstancias, las autoridades económicas se vieron forzadas a ajustar drásticamente la paridad cambiaria, a iniciar gestiones para renegociar los pagos de la deuda externa, y a poner en práctica severos programas de ajuste. Las consecuencias inmediatas de estas medidas fueron la brusca aceleración del proceso inflacionario, una elevación considerable del desempleo y una baja perceptible en el nivel de la actividad económica y, en especial, en los gastos de inversión.

Así, debido en buena medida a la expansión exagerada del gasto interno y al fenomenal crecimiento de la deuda externa que fue a la vez efecto y causa de aquella expansión, tras el período de rápido crecimiento económico, cuasi pleno empleo, moderada inflación, abundante disponibilidad de divisas y completa libertad cambiaria, vino uno de estancamiento o retroceso de la actividad económica y de la ocupación, de aguda penuria de medios de pagos sobre el exterior, y de acelerado aumento de los precios internos.

### c) Las políticas de estabilización y el rezago cambiario

La inflación -que hasta comienzos del decenio pasado había constituido un problema grave sólo en un número relativamente reducido de países latinoamericanos- tendió a generalizarse en la región por primera vez durante el período 1973-1975, y se acentuó nuevamente a partir de 1979. Enfrentados a la

/necesidad de

necesidad de controlar procesos inflacionarios -en cuyo origen habían influido a menudo de manera principal factores externos- muchos países aplicaron políticas de estabilización que, si bien lograron moderar el ritmo de aumento de los precios, contribuyeron también a reducir la cadencia del crecimiento económico.

Sin embargo, fue en las experiencias monetaristas llevadas a cabo por los países del Cono Sur -los cuales al mismo tiempo aplicaron estrategias orientadas a abrir ampliamente sus economías en las áreas comercial y/o financiera, y a modificar los papeles relativos del Estado y del mercado, asignando una importancia mucho mayor a este último- donde las políticas antinflacionarias influyeron en forma más decisiva en la gestación, profundidad y duración de la crisis.

Aun cuando la decisión de aplicar esas políticas derivó esencialmente de una concepción teórica acerca de cómo reducir el ritmo de la inflación, equilibrar el balance de pagos y manejar la política económica, en economías ampliamente abiertas al exterior en las esferas comercial y financiera, su mantención durante un período prolongado fue facilitada por la abundancia del financiamiento externo que estos países pudieron captar hasta 1981. En efecto, los cuantiosos préstamos recibidos del exterior no sólo permitieron cubrir los déficits cada vez mayores de las cuentas corrientes de sus balances de pagos, sino que facilitaron también la aplicación de una política cambiaria cuyo propósito central fue reducir el ritmo de la inflación a través de su efecto sobre las expectativas y, sobre todo, mediante la limitación impuesta a las alzas de los precios internos por la libre importación de toda clase de productos foráneos.

De hecho, en algunos casos estas políticas permitieron cumplir el objetivo de reducir la tasa de inflación interna a niveles cercanos o iguales al de la internacional. Sin embargo, debido en parte a que este proceso de convergencia tomó mucho más tiempo del previsto inicialmente y en parte a que los procesos inflacionarios eran todavía intensos cuando se empezó a utilizar el tipo de cambio como un instrumento de los programas de estabilización, esas políticas provocaron una baja considerable del tipo de cambio real.

A su vez, y como era de esperar, este rezago cambiario afectó desfavorablemente a las actividades productoras de bienes transables. En el sector exportador, la baja del tipo de cambio real, sumada a las altas tasas internas de interés, reforzó los efectos depresivos causados por la recesión internacional y la declinación de los precios de los productos básicos. Su impacto fue, empero, mucho más adverso en las actividades competidoras con las importaciones ya que en éstas la política cambiaria acentuó, en lugar de compensar, las consecuencias negativas que significaba para ellas la baja de los aranceles. Así, al tiempo que fue disminuyendo el ritmo de crecimiento de las exportaciones, se acrecentó el número y variedad de actividades internas que dejaron de ser "competitivas" y cuyo aporte a la satisfacción de la demanda interna fue reemplazada por el de las importaciones. Como resultado, numerosas empresas debieron contraer su nivel de actividad con los consiguientes efectos negativos sobre la ocupación. Por otra parte, el alto costo real del crédito interno afectó negativamente la inversión, pues eran muy pocas las actividades cuya rentabilidad permitía pagar tasas de interés tan elevadas.

Naturalmente, un resultado principal de esas tendencias fue el rápido y persistente ensanchamiento del déficit del comercio de bienes y servicios. Sin

/embargo, como

embargo, como al mismo tiempo continuó afluendo un abundante financiamiento externo, dicho desequilibrio no se tradujo en una pérdida de reservas internacionales, sino que fue acompañado de hecho por un aumento de éstas. Otra consecuencia central y no menos importante fue el sostenido crecimiento de la deuda externa y, por ende, de las remesas de intereses al exterior.

Así, junto con ampliarse el déficit comercial, fueron incrementándose con rapidez los pagos al capital extranjero, lo cual hizo que el equilibrio del balance de pagos pasara a depender aún más de la expansión continua del ingreso neto de préstamos e inversiones. El aumento persistente del financiamiento externo pasó a ser, asimismo, la condición fundamental para poder mantener la política cambiaria y, por lo tanto, para consolidar los avances logrados en el control de la inflación.

La utilización de la política cambiaria como instrumento de los programas de estabilización fue abandonada sucesivamente en los países en que ella se aplicó entre 1981 y 1982, al acentuarse la desfavorable evolución de los factores externos. En efecto, enfrentados a nuevas y agudas caídas de la relación del intercambio y a una brusca disminución del ingreso neto de capitales y en presencia de contracciones muy fuertes de los niveles internos de producción y empleo, los gobiernos se vieron forzados a devaluar fuertemente sus monedas.

Como esta decisión implicó modificar de manera radical una política que había sido presentada repetidamente como elemento fundamental de aquella estrategia económica, sus consecuencias fueron devastadoras. Por una parte, la abrupta elevación de los tipos de cambio fue prontamente seguida por un claro resurgimiento o aceleración del ritmo de la inflación. Por otra, ella provocó cambios dramáticos en la situación patrimonial de numerosas empresas. Especialmente afectadas resultaron aquellas que, en la creencia de que la política cambiaria se mantendría, habían contraído considerables deudas en moneda extranjera. A su vez, las dificultades de pagos de estas empresas contribuyeron a deteriorar la cartera de los bancos y entidades financieras. A ello se sumó la pérdida de confianza y la incertidumbre que provocaron tanto el abandono de la política cambiaria seguida durante largo tiempo, como la falta de una definición clara de la nueva política que empezaría a aplicarse en su reemplazo.

En estas circunstancias, disminuyó más el flujo de préstamos externos, al tiempo que muchas empresas endeudadas en moneda extranjera optaron por no renovar sus créditos en el exterior, debido a la incertidumbre prevaleciente sobre la evolución futura de la paridad cambiaria. Esto contribuyó a agravar la caída de las reservas internacionales, y a profundizar así tanto la crisis del balance de pagos como la contracción de la actividad económica y el empleo.

Al abandonarse la política de tipo de cambio subvaluado, la inflación tendió a recobrar su ritmo ascendente, pero ahora el endeudamiento externo era mucho mayor, y la economía se enfrentaba, por ende, con la necesidad de generar un cuantioso superávit en su comercio exterior a fin de poder efectuar los pagos correspondientes al servicio de esa deuda. La dificultad de esta tarea -cuyo cumplimiento exigía al menos en el corto plazo un importante sacrificio de la disponibilidad interna de bienes- se vio acrecentada además por el considerable deterioro que había experimentado la capacidad productiva de los sectores exportadores y, sobre todo, la de las actividades sustitutivas de importaciones.

d) La liberalización del sistema financiero y el alza de las tasas reales de interés

Otro fenómeno interno que contribuyó a generar y reforzar la crisis fue la brusca alza de las tasas reales de interés que siguió a las reformas de los mercados financieros que se introdujeron en varios países de la región durante la segunda mitad del decenio pasado.

Los objetivos principales de dichas reformas eran eliminar las distorsiones existentes en la asignación del crédito y fomentar el ahorro interno mediante la liberalización de las tasas de interés y la ampliación y diversificación de los mercados de capitales.

Estos últimos habían tenido hasta entonces un desarrollo relativamente escaso en numerosos países y a menudo las tasas de interés, tanto pasivas como activas, eran fijadas por disposiciones administrativas a niveles normalmente muy bajos en términos reales. Como consecuencia, el mercado del crédito se segmentaba entre los que tenían acceso más o menos fácil a préstamos otorgados con tasas de interés reales bajas (o incluso negativas), y los que tenían que autofinanciarse u obtener créditos muy caros en el sector informal. A su vez, las bajas tasas de interés pasivas contribuían a desalentar el ahorro personal y a limitar el desarrollo de las entidades dedicadas a la intermediación financiera.

En estas circunstancias, se suponía que al liberalizarse la acción de éstas últimas y dejar que el mercado determinara libremente las tasas de interés, aumentarían los recursos captados por las entidades financieras y éstas asignarían sus recursos de manera más eficiente que en el pasado. Si bien se daba por sentado que para que ello ocurriese, las tasas reales de interés tendrían que subir, se esperaba que sus niveles no serían mucho más altos que los de las tasas internacionales, sobre todo cuando las políticas de liberalización financiera interna fuesen acompañadas por una mayor apertura financiera al exterior.

En la práctica, sin embargo, luego de la eliminación de distintas formas de "represión financiera", las tasas de interés reales internas subieron a un nivel muy superior al de las internacionales.

En esta alza incidieron distintos factores que tuvieron, además, una importancia relativa diferente en los diversos países. Así, en algunos casos, la liberalización del mercado financiero coincidió con políticas económicas fuertemente restrictivas orientadas a frenar los procesos inflacionarios. En estas circunstancias, muchas empresas elevaron su demanda de crédito para evitar la liquidación de sus inventarios a los precios reales más bajos que imponían las políticas restrictivas. De esta manera la rigidez hacia la baja de los precios en el mercado de bienes hizo subir la demanda de crédito, contribuyendo a alzar así las tasas de interés.

En otros casos, la demanda de crédito por parte de las empresas se expandió a raíz de expectativas optimistas sobre el curso futuro de la economía, contribuyendo así a elevar la tasa de interés, y se mantuvo alta, no obstante el incumplimiento de esas expectativas, porque los costos financieros acumulados eran tan

/considerables que

considerables que se necesitaba obtener nuevos créditos para evitar las fuertes pérdidas de capital que habría significado liquidar activos para pagar las deudas contraídas.

Por otra parte, el riesgo cambiario necesariamente creó desequilibrios entre las tasas de interés internas y externas y la diferencia tendió a ampliarse en la medida en que el rezago cambiario y la caída en el valor de las exportaciones generado por aquél y el deterioro de la relación del intercambio desalentaron la entrada de capitales, haciendo así cada vez más probable una fuerte devaluación.

Sean cuales fueren las causas del alza de las tasas de interés, lo cierto es que a raíz de la liberalización del sistema financiero éstas se elevaron marcadamente, llegando a alcanzar en algunos países cifras mensuales de 2 a 3%, en términos reales. Naturalmente, tasas de interés de esta magnitud tenían que desalentar la inversión y a la larga debían comprometer también la solvencia de las empresas y, por ende, la del sistema financiero.

No obstante, la situación pudo mantenerse mientras las expectativas acerca de la evolución global de la economía fueron optimistas y las entradas netas de capital alcanzaron montos elevados. En efecto, como resultado principalmente de esos factores, los valores de los activos inmobiliarios y de las acciones se elevaron a ritmos similares o incluso superiores al de la deuda. Sin embargo, a la postre la agudización del rezago cambiario, el deterioro de la relación del intercambio, la baja del ingreso neto de capitales y el vuelco pesimista de las expectativas terminaron por minar las bases del auge, con lo cual el valor de los activos se desplomó.

En parte por esto, muchos bancos prefirieron seguir extendiendo crédito a empresas que habían caído en una situación de insolvencia, ya que en las nuevas circunstancias, en caso de hacer efectivas las garantías que respaldaban los préstamos, hubiesen recuperado sólo una parte de ellos. En no pocos casos, reforzó esta tendencia el hecho de que las empresas pertenecieran a los mismos grupos que controlaban los bancos. Así, para aplazar el momento de reconocer la pérdida, muchas entidades bancarias y empresas mantuvieron la ficción de renovar préstamos a tasas de interés muy altas, cuyo pago era cada vez más difícil.

Finalmente, algunos bancos enfrentaron situaciones de insolvencia. Ante esta situación, los gobiernos intervinieron apoyándolos, para evitar la crisis del sistema financiero. Pero esto acentuó fuertemente la inflación, con sus efectos consiguientes y obligó a dar garantía estatal a las deudas que los bancos tenían en el exterior.

Así, a pesar de lo necesario que era liberalizar en alguna medida el sistema financiero para que éste creciera y se diversificara, la forma concreta en que las reformas se llevaron a la práctica en algunos casos contribuyó a generar tasas de interés elevadísimas y niveles desproporcionados de endeudamiento interno y externo, que terminaron por comprometer la solvencia de empresas y bancos. De esta manera, y paradójicamente, las medidas destinadas a promover el desarrollo del sistema financiero contribuyeron a gestar su crisis y a acentuar la salida de capitales y la recesión.

## Capítulo II

### LOS DESAFIOS DE LA CRISIS Y LA ACCION INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA

#### A. La necesidad de una acción concertada

Para superar los graves problemas coyunturales que plantea el proceso de ajuste y hacerlo en armonía con las nuevas formas de desarrollo y de inserción externa de largo plazo con que los países latinoamericanos deberán encarar apremiantes requerimientos sociales y las adversas condiciones internacionales, es indispensable que éstos sorteen la tentación de adoptar una conducta externa predominantemente adaptativa, y que en cambio emprendan acciones inmediatas, deliberadas e imaginativas en el plano internacional. A su vez, el éxito que ellos logren en sus acciones en el frente externo dependerá fundamentalmente de la comprensión que los países industrializados muestren de la necesidad de buscar una solución de fondo para los problemas que enfrenta hoy América Latina, por una parte, y de la capacidad de concertación que efectivamente alcancen los países latinoamericanos en sus acciones en el campo internacional, por otra.

La posibilidad de avanzar en el cumplimiento de la primera de esas condiciones se basa en que, a pesar de las asimetrías estructurales que caracterizan las relaciones entre los países industrializados y los de América Latina, en la actualidad existe entre ambos una básica mutualidad de intereses, de importancia evidente tanto si se supera la actual crisis como si ésta se profundiza radicalmente. En efecto, en el período que precedió a la recesión actual, América Latina fue uno de los mercados más dinámicos para la producción de las economías centrales, y en especial para sus exportaciones de bienes manufacturados. De allí el interés objetivo que los países industrializados tienen en la reanudación del crecimiento económico de América Latina.

En el documento "Hacia la recuperación económica y la equidad social", preparado para la reunión de personalidades a la cual está destinado este informe, el Dr. Raúl Prebisch subraya la reciprocidad de intereses que actualmente existe entre ambos grupos de países, colocándola contra el telón de fondo de una amplia perspectiva histórica.

"La periferia se había caracterizado por su papel pasivo. En los tiempos pretéritos del desarrollo hacia afuera su ritmo de crecimiento dependía fundamentalmente del ritmo de sus exportaciones primarias a los centros. Después, gracias a su industrialización, pudo acelerar esa cadencia mediante la sustitución de importaciones, pero sin adquirir un papel dinámico en relación a los centros. Ahora, sobre la base de la experiencia adquirida en la sustitución de importaciones, la periferia ha comenzado a desplegar su aptitud exportadora de manufacturas. Y ello constituye un factor primordial en su papel dinámico. ¿Pero en qué consiste ese papel? La explicación es muy simple. La periferia tiene una ingente demanda potencial de bienes de alto coeficiente tecnológico que las innovaciones de los centros diversifican incesantemente. Y cuanto más capacidad efectiva tenga para satisfacer esta demanda, adquiriendo exportaciones de los centros, tanto más intenso será este papel dinámico para el desarrollo de aquéllos."

/Recíprocamente, y

Recíprocamente, y como ya se señaló, el crecimiento económico mundial se vería estimulado decisivamente si se extendiera y fortaleciera la recuperación de la actividad económica en los países industrializados, con considerables beneficios para la periferia.

La mutualidad de intereses entre éstos y las economías de la región resulta aún más evidente si se supone una acentuación de la crisis actual que conduzca, por ejemplo, a algunos países latinoamericanos a declarar una moratoria en los pagos de su deuda externa. En tal evento, resultarían afectadas no sólo la estabilidad del sistema financiero internacional, sino también la viabilidad de algunos de los bancos más importantes de ciertos países industrializados, con incalculables consecuencias económicas y políticas. Esta posibilidad ha sido captada y reconocida, con elocuencia, por el ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor Henry Kissinger, quien recientemente expresó:

"Acreedores y deudores se encuentran así atados en un mismo sistema en donde cualquier desastre para una de las partes significará la ruina para todos. Los acreedores no pueden suspender los créditos a sus deudores sin arriesgarse a enfrentar, no sólo un desastre bancario, sino también una profundización del proceso recesivo. Nuestro objetivo real debe apuntar a promover el crecimiento sostenido de los países en desarrollo; sin éste, las más frenéticas renegociaciones de la deuda externa se limitarán a dilatar la inevitable crisis".

Pero, además de una reacción favorable por parte de los países desarrollados, la superación de la crisis que enfrentan los países latinoamericanos requiere que éstos logren una concertación mucho más efectiva de sus políticas externas.

Ello es así, en primer lugar, porque una acción más concertada de los países latinoamericanos en los campos comercial y financiero contribuiría a poner de relieve la considerable importancia relativa que tiene la expansión económica del conjunto de ellos para la evolución de la actividad económica de los países desarrollados, con lo cual, naturalmente, aumentaría su poder de negociación frente a estos últimos. En segundo término, porque las restricciones que enfrenta América Latina en su sector externo han hecho más evidente que nunca la necesidad de fortalecer la cooperación intra-regional, la cual requiere, por definición, de la acción concertada de los países latinoamericanos. En tercer lugar, porque cualquiera que sea el margen de maniobra de que disponga cada país latinoamericano -que, por cierto, es muy diferente en cada caso- él tenderá a ensancharse a través de una acción más concertada y, por el contrario, se reduciría en un escenario dominado por políticas bilaterales y competitivas.

En suma, la crisis actual, junto con plantear con claridad la necesidad de que los países latinoamericanos fortalezcan su capacidad para actuar en forma concertada, genera una oportunidad para que ello ocurra. Ante todo, en el frente externo, porque externas son también las causas fundamentales de la grave situación por que atraviesa la región. Y luego en el plano regional, porque resulta indudable

/que las

que las desalentadoras perspectivas de la economía mundial continuarán creando restricciones que harán indispensable que los países latinoamericanos ensayen estrategias de desarrollo basadas cada vez más en la utilización de sus recursos y mercados internos, tanto en el ámbito nacional como en el regional.

## B. Acciones en el ámbito internacional

### 1. Opciones básicas en el frente externo

La manifestación más acuciante de la crisis radica en la pesada carga que el monto y modalidades de su endeudamiento externo significa para los países latinoamericanos. Por ello, en el corto plazo, la respuesta a la crisis dependerá fundamentalmente de las posibilidades que existan para aliviar el peso de la deuda.

Dos vías posibles para servir la deuda son la obtención de superávit en el balance comercial y, en el corto plazo, la utilización de las reservas internacionales. Sin embargo, en razón de las desfavorables tendencias de la economía mundial y del esfuerzo ya realizado por los países latinoamericanos para ajustarse a través de la comprensión de sus importaciones y el uso de sus reservas, la viabilidad de ambos caminos es sumamente escasa. Queda abierta, entonces, la inquietante alternativa de que ellos se vean forzados a extremar en el corto plazo las medidas de ajuste -lo que acentuaría el proceso recesivo con las serias consecuencias económicas, sociales y políticas que ello conllevaría- o que declaren unilateralmente una moratoria -como la gran mayoría de ellos hizo en los años treinta.

La conducta seguida por los gobiernos latinoamericanos desde mediados del año pasado indica, empero, su determinación de evitar esta última salida, si bien también es evidente que muchos de ellos podrían no estar en condiciones de afrontar las consecuencias que acarrearía la aplicación de políticas de ajuste aún más recesivas.

Además, tanto la opción de la moratoria como la de una mayor recesión serían profundamente perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero internacional y para las perspectivas de recuperación de la economía mundial. Por eso, la solución más racional para evitar daños, no sólo a los países latinoamericanos, sino también a los desarrollados, consiste en una reprogramación de los pagos de amortización y de la mayor parte de los intereses de la deuda externa, efectuada conforme a procedimientos más expeditos y en términos menos onerosos que los que han imperado en las renegociaciones realizadas hasta ahora, y en que se pongan de acuerdo los países deudores, sus acreedores, y las autoridades financieras de los países industrializados.

Esta solución, paradójicamente, implicaría un incremento adicional del endeudamiento externo de la región, a lo menos durante los próximos tres años. De allí que si ella se prolongara por cierto tiempo, el problema de la deuda se volvería a plantear a los países latinoamericanos en términos tal vez más graves que ahora. Es por eso que, junto con las indispensables medidas que es preciso adoptar de inmediato en el campo financiero, es necesario actuar también con decisión y prontitud en el frente comercial, ya que es en éste donde deberán generarse, en

/definitiva, los



definitiva, los recursos necesarios para poder ir resolviendo gradualmente el problema del excesivo peso de la deuda.

Estas acciones en los frentes financiero y comercial deberán ir acompañadas, además, de cambios estructurales en las estrategias de desarrollo seguidas por los países latinoamericanos, encaminados a basar la expansión económica de un modo creciente en la utilización de los mercados y recursos propios, cambios en los cuales, como se verá en la parte final de este capítulo, la expansión de la cooperación económica regional está llamada a tener un papel decisivo.

## 2. Lineamientos en el campo financiero

### a) La renegociación de la deuda: los montos requeridos

Tomando en cuenta que tanto una agudización de los procesos recesivos en América Latina como la alternativa de una moratoria no sólo vulnerarían los intereses de los países de la región sino también la marcha de la economía mundial, el ajuste en los países latinoamericanos debería realizarse en forma que en los próximos dos años, junto con avanzarse en el restablecimiento del equilibrio externo, se lograra por lo menos mantener el producto per cápita que, como ya se dijo, declinó en casi todos los países de la región en 1982 y probablemente sufra una nueva merma en muchos de ellos en el transcurso de 1983.

En las actuales circunstancias, la consecución de este objetivo dependerá, en lo sustancial, de las posibilidades de que dispongan los países latinoamericanos para hacer frente al servicio de la deuda. Por las razones ya mencionadas, las posibilidades de financiar los pagos que aquél implica con un superávit en el balance comercial o con una disminución adicional de las reservas internacionales son, en general, muy limitadas; en los próximos años, por lo tanto, será ineludible la necesidad de captar mayores flujos de capital. Ello, a su vez, plantea problemas relacionados con el monto que debería alcanzar la captación neta de recursos externos, con sus costos y con las modalidades y mecanismos más apropiados para obtenerlos.

Para estimar aproximadamente el monto del financiamiento externo requerido para mantener el nivel del producto por habitante durante el período 1984-1985, se ha considerado un escenario basado en tres supuestos principales. El primero de ellos es que durante ese lapso existiría una reactivación moderada en los países desarrollados. El segundo es que, si bien desde 1983 hasta fines del decenio el comercio mundial se incrementaría en términos reales a una tasa algo mayor que la de la expansión económica de los países desarrollados, las inciertas y mediocres perspectivas que presenta la reactivación de éstos, unidas al hecho de que los países latinoamericanos sólo podrían beneficiarse parcialmente del crecimiento del comercio mundial debido a las restricciones imperantes en este campo, harían que el ritmo del crecimiento anual de las exportaciones de América Latina fuese lento. Por último, el tercer supuesto es que en lo que resta del decenio el comportamiento de las importaciones de la región se situaría en una posición intermedia entre las que ellas tuvieron durante el período de fuertes restricciones de los años cincuenta y el observado durante el lapso de fácil y abundante abastecimiento externo correspondiente a la segunda mitad de los años setenta.

/Dados estos

Dados estos supuestos -que, naturalmente, deben utilizarse con cautela, debido en especial a la incertidumbre prevaeciente respecto a las perspectivas inmediatas de las economías industrializadas y a la fuerte contracción que sufrió ya entre 1980 y 1982 el volumen de las importaciones de la región-, para mantener el producto per cápita en los países de la región durante los dos próximos años se necesitarían entradas brutas de capital por un monto aproximadamente equivalente a los pagos de amortización de la deuda, más el pago de la mayor parte de los intereses y de las utilidades. Dicho en otros términos, durante el período 1983-1985, las entradas netas de recursos externos deberían ser equivalentes a los pagos o remesas netas que habría que efectuar por estos dos últimos conceptos, las cuales alcanzarían un monto promedio de algo más de 35 000 millones de dólares.

Si, en cambio, se supone que durante ese período se mantendría el comportamiento de las importaciones prevaeciente en los últimos diez años, las necesidades de financiamiento externo neto compatibles con el mantenimiento del producto per cápita alcanzarían un monto sustancialmente mayor, que probablemente oscilaría en torno a los 50 000 millones de dólares por año.

Para apreciar el significado de estas cifras, debe tenerse presente que el financiamiento externo de alrededor de 35 000 millones de dólares requerido en caso de cumplirse la primera hipótesis relativa a la evolución probable de las importaciones, casi duplica al registrado en 1982 y probablemente excede también considerablemente las actuales expectativas de la banca privada internacional sobre la materia.

b) La renegociación de la deuda: los costos y su distribución

Pero el problema de aligerar el peso del pago de la deuda no se limita a la necesidad de reprogramar sus vencimientos. No menos importante es la necesidad de reducir los costos de la reprogramación y de distribuir mejor su carga entre los deudores, las instituciones acreedoras y los países desarrollados.

Las renegociaciones efectuadas hasta ahora no sólo han sido lentas e inciertas sino que han significado sustanciales costos adicionales para los países deudores. En efecto, los bancos privados internacionales han aprovechado las reprogramaciones para aumentar fuertemente el costo del crédito externo. Esta práctica es muy cuestionable ya que, teóricamente, el costo del crédito debería aumentar principalmente en función de los mayores riesgos asumidos por el prestamista. Al concertarse un acuerdo de reprogramación, no sólo no hay riesgo adicional de incumplimiento para los bancos, sino que de hecho éste se reduce. Así, en la práctica, se ha tendido a traspasar a los deudores gran parte del costo de una débil cartera de préstamos, precisamente cuando por medio de la reprogramación se procura disminuir sus riesgos.

Esta asimetría que se presenta actualmente en la distribución de los costos de la renegociación de la deuda entre acreedores y deudores contrasta fuertemente con lo ocurrido durante los años treinta. En aquella época, la deuda externa latinoamericana había sido contraída mayoritariamente mediante la colocación de bonos en los mercados internacionales de capital, documentos que fueron suscritos por una multitud de inversionistas, grandes y pequeños. Dichos bonos se transaban en las bolsas de valores y su precio estaba determinado, entre otros factores, por

/el riesgo

el riesgo de falta de pago. Cuando los países latinoamericanos enfrentaron dramáticos problemas externos a causa de la crisis, el precio de esos bonos cayó fuertemente y, como resultado de ello, cuando ellos reiniciaron el pago de su deuda externa pudieron recomprar los bonos a un precio muy inferior a su valor de emisión. De esta manera, el costo del ajuste se distribuyó entre acreedores y deudores de acuerdo con la evaluación del riesgo prevaeciente en los mercados internacionales de capital. En cambio, en la actualidad, los acreedores son fundamentalmente los bancos comerciales, cuya cartera de activos no se transa con facilidad y la liquidación de la cual representaría para ellos pérdidas sustanciales, que pondrían en peligro su propia estabilidad y la del sistema financiero mundial.

La experiencia de los últimos años muestra, además, que la banca privada no ha comprendido bien las dificultades que hoy enfrentan los países en desarrollo para servir su deuda. En efecto, al presentarse las primeras dificultades, los bancos aceptaron con renuencia reprogramar la deuda ya contraída para evitar una situación de cesación de pagos. Pero lo hicieron en forma de minimizar sus propios riesgos, mantener o aumentar la rentabilidad de sus activos, e imponer cierta "disciplina" a los prestatarios. De este modo, los refinanciamientos se otorgaron en forma restrictiva, con plazos cortos, altos intereses y comisiones onerosas. Debido a ello, las reprogramaciones, en lugar de contribuir a evitar un deterioro adicional del ritmo de crecimiento en el país deudor, suministraron básicamente soluciones transitorias, que significaban costos adicionales para el prestatario y que comprometían aún más sus perspectivas de crecimiento.

Esta situación no es aceptable, ya que los bancos privados internacionales deben asumir la cuota de responsabilidad que les corresponde en la difícil situación que se ha creado. En efecto, en la etapa expansiva del ciclo crediticio, ellos compitieron muy activamente por colocar con rapidez los excedentes financieros originados en una situación de liquidez internacional sin precedentes, otorgando préstamos cuantiosos a bajas tasas de interés, lo que, atendido el carácter variable de las mismas, demostró ser altamente peligroso para los deudores.

La necesidad de lograr una distribución más equilibrada de los costos del ajuste se justifica, asimismo, si se consideran los efectos que tendría una eventual cesación de pagos por parte de América Latina. Como ya se señaló, la contrapartida de ella sería una severa crisis del sistema financiero internacional, dado que la cesación de pagos por parte de un país deudor de cierta importancia, o de un grupo de países deudores más pequeños, repercutiría gravemente en la solvencia de muchos bancos privados, cuyo comportamiento es esencial para el normal funcionamiento de la economía de los países industrializados.\*/

Por lo demás, como se ha dicho, una crisis de pagos por parte de América Latina no solamente afectaría al sistema financiero internacional sino que también

---

\*/ Al respecto, es útil recordar que tan sólo los préstamos efectuados por los bancos norteamericanos a prestatarios de Brasil y México representan alrededor de los dos tercios del capital de todos los bancos de los Estados Unidos.

disminuiría las perspectivas de recuperación de la economía internacional en su conjunto, ya que ella afectaría severamente a los sectores exportadores de los países industrializados.

Refiriéndose, precisamente, a los intereses que se verían afectados, el Secretario de Hacienda de los Estados Unidos, señor Donald Reagan, manifestó recientemente que:

"Es legítimo para los ciudadanos norteamericanos preguntarse por qué ellos, junto a su gobierno, deben preocuparse por el problema de la deuda internacional. ¿Por qué debemos preocuparnos de que algunos prestatarios extranjeros se vean privados de préstamos bancarios o de que los bancos pierdan su dinero? Nadie les obligó a hacer los préstamos y deben atenerse a las consecuencias de sus decisiones como en cualquier otro negocio. Si el Gobierno de los Estados Unidos no tuviera más propósito que el de dar dinero a los prestatarios y a sus prestamistas, sería difícil justificar el uso de fondos de los Estados Unidos en esfuerzos para resolver la crisis de la deuda, especialmente en un momento de reajustes en los gastos internos. Pero, por supuesto, hay más ángulos en el problema y en la solución. Primero, una nueva y brusca contracción en gran escala de las importaciones de los países menos desarrollados perjudicaría grandemente a las economías de los Estados Unidos. Segundo, si la situación no se tratara adecuadamente, las dificultades de los prestatarios de los países menos desarrollados llegarían a ser tan imposibles que éstos se verían tentados a adoptar medidas desesperadas para evadir la situación".\*/

Por otra parte, la reprogramación de las deudas y la extensión de sus períodos de amortización en condiciones más blandas, que toman en cuenta la real capacidad de pago de los prestatarios, constituye ya una experiencia corriente para la banca privada en los mercados internos de los países desarrollados, como ha ocurrido, por ejemplo, en los Estados Unidos con los fondos fiduciarios de inversión en bienes inmuebles y con las operaciones de rescate en favor de la Chrysler Corporation. La aplicación de prácticas similares en el plano internacional sería muy beneficiosa ya que significaría atribuir a los criterios relacionados con la capacidad de crecimiento de los países en desarrollo una ponderación mucho mayor que hasta ahora en la reprogramación de sus deudas.

Es indudable, asimismo, que las tesorerías y los bancos centrales de los países desarrollados tendrán que contribuir más a la implementación de las acciones necesarias para solucionar la crisis, como ya lo han venido haciendo en alguna medida durante el último año, sea bilateralmente, sea a través del Banco de Pagos Internacionales de Basilea. Esta necesidad ha sido reconocida enfáticamente por el ex Canciller de la República Federal de Alemania, señor Helmut Schmidt, en un influyente artículo publicado en los principales periódicos especializados de Europa y el Japón, al manifestar que las recientes experiencias en materia de endeudamiento externo "hacen sospechar que muchos bancos comerciales expandieron excesivamente sus préstamos internacionales en los años setenta y que los bancos

---

\*/ Exposición del señor Reagan ante la Comisión Bancaria de la Cámara de Representantes de Estados Unidos realizada el 7 de abril de 1983.

centrales y los gobiernos descuidaron sus funciones supervisoras y dejaron que su papel de 'prestamistas de última instancia' se volviera poco claro", y agregar que: "Sería equivocado extraer de esos ejemplos la conclusión de que la banca internacional y el sistema financiero son incapaces de resolver los difíciles problemas que la actual situación económica mundial les impone. Sin embargo, todas las partes involucradas -los bancos centrales, los gobiernos, las organizaciones multilaterales y los bancos privados internacionales- tendrán que empujar en la misma dirección".

Al respecto, es preciso reconocer que el procesamiento de las reprogramaciones ha mejorado un tanto gracias a la insistencia del Fondo Monetario Internacional en que la fórmula de rescate que ofrezcan los bancos privados sea compatible con las metas de su programa de créditos contingentes (stand-by) para el país respectivo. Sin embargo, en lo sustancial, las reprogramaciones siguen teniendo rasgos de improvisación e implicando altos costos para los países deudores, tanto por las cargas financieras que les impone la banca privada para llevarlas a cabo, como por los sacrificios que ellas exigen de los países en términos de desarrollo. Si bien la conducta del Fondo apunta en la dirección correcta, su impacto es aún insuficiente y continuará siéndolo mientras los criterios vinculados con la capacidad de crecimiento de los países deudores no tengan una mayor ponderación en su apreciación sobre la situación de los distintos países.

En rigor, para disminuir los costos del ajuste y repartirlos en forma más equitativa entre acreedores y deudores se requiere una nueva condicionalidad en las negociaciones encaminadas a reprogramar el pago de la deuda. Por una parte, los países deudores deberían procurar que se redujeran o eliminaran los costos adicionales involucrados en la reprogramación, la cual debería ser considerada como una medida de administración de la deuda y no como una operación de financiamiento adicional. Por otra, ellos deberían plantear la necesidad de reprogramar los vencimientos de la deuda correspondientes a períodos más largos -de, por ejemplo, cinco años- con el objeto de reducir la incertidumbre y los esfuerzos y tensiones que involucran las renegociaciones por plazos más breves, lo cual tendría claros beneficios no sólo para los deudores sino también para los acreedores.

Estos criterios probablemente serían aceptados más fácilmente por la banca privada internacional en la medida en que en los acuerdos de renegociación se incluyese una cláusula especial (bisque clause) a través de la cual se incorporaría un cierto grado de flexibilidad en el calendario de los pagos de capital e intereses reprogramados. De acuerdo con esta cláusula, dicho calendario dependería de la evolución de las condiciones económicas del país prestatario, de manera que si dichas condiciones mejoraran, una proporción de los beneficios de esta situación más favorable sería compartida con los bancos acreedores, a través de una aceleración de los pagos de amortizaciones e intereses.

c) La renegociación de la deuda: mecanismos complementarios

Además de los criterios ya sugeridos para lograr una reprogramación más adecuada de la deuda externa, desde una perspectiva más amplia cabe pensar en otras opciones que faciliten o complementen los procedimientos señalados.

/La primera

La primera de ellas consistiría en la emisión de bonos u otros documentos de primera clase por parte de los países deudores, transables en los mercados secundarios de capital, que serían entregados a la banca privada para hacer frente a parte de los pagos adeudados por concepto de intereses y amortizaciones.

La segunda sería la transferencia al Banco Mundial, al BID o a otros organismos financieros multilaterales, de fracciones importantes de la cartera de préstamos de la banca privada internacional a América Latina. Dichas instituciones comprarían estos préstamos con los descuentos correspondientes. Así, una parte del problema del endeudamiento de la región sería llevada al plano de los organismos públicos internacionales, con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de los créditos y con la posibilidad de que predominase una percepción más amplia de los riesgos que la que actualmente tiene la banca privada, la cual ha influido fuertemente en las fórmulas de rescate ensayadas hasta ahora.

Una tercera posibilidad sería la creación en el Fondo Monetario Internacional de un servicio especial de financiamiento de aquella parte de los déficit de balances de pagos atribuibles a alzas excesivas en las tasas internacionales de interés, y con cargo al cual otorgarían préstamos compensatorios a los países deudores durante aquellos períodos en que esas tasas excediesen sus niveles históricos.

Un cuarto camino conducente al mismo objetivo sería el mejoramiento de las políticas y procedimientos operativos del Banco Mundial y del BID, con la agilización de los desembolsos de los préstamos ya aprobados; la reducción de sus exigencias en cuanto a contrapartidas de recursos nacionales; la disposición a financiar una mayor proporción de los costos locales; la adopción de márgenes de preferencia en favor de proveedores latinoamericanos o de programas más amplios para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital de origen regional; una mayor apertura a financiar préstamos por programas, etc.

Una indispensable contrapartida de las acciones sugeridas más arriba sería la adopción de mejores regulaciones internas sobre el uso del crédito internacional, que cautelen el mantenimiento de una relación adecuada entre el monto de la deuda y la capacidad de pagos del país y que promuevan la aplicación efectiva de criterios de evaluación social de los proyectos hacia los cuales se canaliza el crédito externo.

Una última pero muy importante posibilidad sería la creación de un centro o mecanismo de información y cooperación regional sobre las tendencias de los mercados financieros internacionales, el comportamiento de los acreedores individuales, las modalidades de las renegociaciones en curso, y las oportunidades de acceso a nuevos créditos, entre otros rubros. Si bien un sistema de esta naturaleza no podría estar orientado a promover la coordinación de las negociaciones que están adelantando los distintos países latinoamericanos para la reprogramación de su respectiva deuda, por cuanto cada uno de estos ejercicios responde a realidades

/diferentes y

diferentes y debe ser conducido con independencia, sí podría servir para comparar y, eventualmente, aunar criterios generales relacionados con los costos, plazos y demás condiciones de los procesos de renegociación.\*/

d) Acciones en el campo del financiamiento del desarrollo y del sistema monetario internacional

La actual crisis financiera internacional hunde sus raíces en la virtual desintegración de los principios originados en Bretton Woods, que contribuyeron poderosamente a la estabilidad de la economía mundial y promovieron durante la posguerra un proceso de crecimiento y una prosperidad global sin precedentes. Por ello, para la solución más permanente de las dificultades actuales, además de la reprogramación de los pagos de la deuda externa, se precisan medidas vinculadas con la reforma del sistema monetario internacional y con el financiamiento del desarrollo.

Se ha mencionado ya la necesidad de promover el refuerzo y mejoramiento de las instituciones financieras multilaterales existentes. Lamentablemente, en algunos círculos influyentes dentro de los países industrializados predomina una concepción errónea acerca del papel de esas instituciones, las cuales son percibidas, con frecuencia, como meros agentes para otorgar créditos subvencionados. La verdad, sin embargo, es muy diferente. En efecto, debido tanto a la necesidad en que se encuentran de realizar una evaluación cuidadosa de los riesgos de sus operaciones como a su excelente capacidad técnica, estas instituciones establecen criterios que introducen un importante elemento de estabilidad en el sistema financiero mundial. En tal sentido, están en inmejorables condiciones para desempeñar un significativo papel anticíclico, capaz de contrapesar la visión procíclica de los bancos privados. Además, el fortalecimiento de las instituciones financieras multilaterales y la adecuación de las condiciones de sus operaciones, promoverían una mayor confianza en los mercados financieros privados, atenuando así los trastornos registrados en los últimos años en los montos y condiciones de esos movimientos de capital, todo lo cual beneficiaría tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados.

Desgraciadamente, la capacidad financiera de las instituciones multilaterales se ha debilitado en los últimos años.

El Fondo Monetario Internacional ha agotado sus recursos, en tanto que el aumento de sus cuotas recientemente aprobado sólo operará a partir de comienzos de 1984, y aun entonces no sobrepasará el 20% del déficit previsible para ese año en la cuenta corriente de los países en desarrollo.

Los aportes del Banco Mundial y del BID al financiamiento de la región también han experimentado fuertes contracciones relativas: como porcentaje del déficit en la cuenta corriente de los países de la región, el monto de los préstamos autorizados por el BID bajó desde un promedio de 25% en el período 1965-1970 a uno

\*/ La organización de este sistema podría ser encomendada a los organismos regionales de cooperación existentes, como la CEPAL y el CEMLA, y podría contar con la contribución de las asociaciones regionales de instituciones financieras, tanto comerciales como de desarrollo, ya existentes (FELABAN y ALIDE).

de 11% en 1975-1980, mientras que la participación del Banco Mundial disminuyó desde 21% a 12% entre ambos periodos. De aquí la conveniencia de duplicar los recursos de que disponen esas instituciones para efectuar préstamos a América Latina como requisito mínimo para que ellas recuperen una participación razonable en los flujos de recursos externos que necesita la región, y que estén en condiciones de contribuir al alivio de sus déficit en cuenta corriente, como lo hacían en el pasado.\*/

Por otra parte, sería conveniente que el Fondo Monetario Internacional flexibilizara su concepción acerca de cómo deben realizarse los procesos de ajuste para adecuarse mejor a los objetivos políticos y socioeconómicos de sus países miembros, que son cada vez más heterogéneos. Lo anterior exige confiar menos en el ajuste automático a través de incentivos vinculados con los precios en los mercados privados, y dar una mayor preponderancia al Estado y a los instrumentos directos de ajuste capaces de influir sobre las principales variables económicas. Esta modificación de los criterios del Fondo tendría además la ventaja de influir sobre las actitudes de los bancos privados y tendería a que tanto su acción como la de esos bancos fueran más compatibles con los objetivos de desarrollo de los países deudores y con las exigencias de la reactivación económica mundial. Para esto último, el FMI debería disponer además de mecanismos para promover el ajuste de las cuentas externas de los países superavitarios, a fin de que los costos del ajuste global fuesen compartidos en forma más equitativa entre aquellos países y las economías deficitarias.

Es evidente, asimismo, que un aumento de la liquidez internacional mediante la asignación de nuevos derechos especiales de giro sería muy conveniente. En efecto, en la actualidad, la banca privada enfrenta serios problemas de cartera y, por ende, no está proporcionando al sistema monetario internacional la fluidez que le aseguró en los años setenta. Por otra parte, las reservas oficiales mundiales cayeron fuertemente durante 1982 y continuaban disminuyendo a comienzos de 1983, fenómeno que, naturalmente, tiende a debilitar cualquier tendencia reactivadora. Una asignación adicional de derechos especiales de giro tendería a compensar esta reducción de las reservas y contribuiría tanto a estimular la economía mundial como a redistribuir el peso del ajuste externo en una forma más equitativa.

---

\*/ Cabe llamar la atención sobre el hecho de que el BID ha encontrado dificultades para aumentar sus recursos ordinarios de capital a pesar de que la gran mayoría de los países miembros del Banco han dado un fuerte apoyo en ese ejercicio. Las dificultades que experimentan algunos países individuales para efectuar aportes a instituciones como el BID a un ritmo similar al que están dispuestos a seguir otros países con el objeto de mantener la capacidad de éstas para atender las necesidades de financiamiento de América Latina en un período particularmente difícil, no deberían ser obstáculo para la ampliación de sus recursos. Para ello podrían crearse fondos especiales dentro de las instituciones, con la participación de los países contribuyentes, o bien -si otras soluciones no fuesen factibles- revisar la estructura de su capital accionario, a fin de hacer posible una participación más amplia en él de aquellos países que están dispuestos a aportar una mayor cuota de recursos.

/Esta asignación



Esta asignación tendría además la ventaja de que ella puede acordarse dentro de un plazo mucho más breve que el necesario para aumentar los recursos ordinarios del Fondo Monetario Internacional.

Parece indispensable, por último, impulsar el establecimiento de nuevos mecanismos operativos, dentro de las instituciones multilaterales ya existentes, para cooperar con los países en desarrollo en sus procesos de reprogramación del pago de su deuda externa. Un servicio de refinanciamiento de la deuda como esfuerzo conjunto del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, al cual los países pudiesen acceder en forma voluntaria y automática en función de indicadores objetivos y que brindase apoyo a cada país a partir de estudios realizados caso por caso, constituiría un eslabón decisivo en la cadena de la cooperación internacional. Para establecer este nuevo servicio podría utilizarse una parte significativa de los derechos especiales de giro que puedan asignarse en el futuro, y recursos provenientes de los bancos acreedores.

### 3. Lineamientos en el campo comercial

#### a) Apertura y diversificación de los mercados

Como ya se ha analizado, una de las características fundamentales del nuevo patrón de desarrollo que deberá seguir la región en el futuro será una menor dependencia del financiamiento externo. Por otra parte, para incrementar la autonomía del desarrollo nacional, es evidente que en el mediano plazo los países de la región deberían procurar reducir el peso relativo del servicio de la deuda. Pero ello, a su vez, dependerá críticamente de la evolución de su comercio exterior y, en especial, del éxito que ellos tengan en incrementar sus exportaciones.

En este campo es preciso reconocer, empero, que las modestas perspectivas de la economía mundial y el lento crecimiento que probablemente experimentará el comercio internacional durante los próximos años continuarán constituyendo severos factores limitantes, a los cuales es probable que se agreguen los efectos del neoproteccionismo que practican cada vez más los países centrales.

Como consecuencia de estas tendencias y políticas, ha perdido impulso y potencialidad el proceso de apertura comercial que caracterizó la evolución de la economía de los centros durante el período de posguerra, y con ello se ha puesto en peligro el avance hacia una nueva división internacional del trabajo a nivel mundial, proceso que constituía, precisamente, una de las oportunidades abiertas a los países en desarrollo antes de la crisis. Al mismo tiempo, las normas de liberalización comercial que rigieron los intercambios internacionales durante los últimos treinta años han sido reemplazadas por un conjunto cada vez más abigarrado de medidas proteccionistas, discriminatorias y poco transparentes, que han llevado a que las excepciones a las reglas del GATT se apliquen en la actualidad a una proporción muy elevada del comercio mundial.

Las exportaciones latinoamericanas tradicionalmente han enfrentado en los mercados de los países industrializados una serie de escalonamientos arancelarios -de acuerdo con el grado de elaboración de los productos exportados- y de barreras no arancelarias profundamente limitativas y discriminatorias. A estas medidas proteccionistas se han ido agregando otros mecanismos específicos, particularmente

/de carácter

de carácter no arancelario, entre los que destacan la aplicación unilateral de cláusulas de salvaguardia; la suscripción obligada de acuerdos oficiales o privados entre los distintos socios comerciales encaminados a asegurar la llamada "organización de los mercados"; la adopción de "restricciones voluntarias" a las exportaciones de algunos países que están impulsando un proceso de industrialización acelerado; la utilización, por parte de los países desarrollados, de subsidios a sus exportaciones y de políticas de sostén de precios internos; y la puesta en vigor de derechos compensatorios a las exportaciones latinoamericanas cuando los países industrializados estiman unilateralmente que ellas han sido subsidiadas.

La amplitud y el impacto que ha alcanzado este conjunto de medidas proteccionistas puede apreciarse cabalmente si se recuerda que cálculos realizados sobre la materia demuestran que en años recientes alrededor de la mitad de las exportaciones latinoamericanas (excluidas las de petróleo) a los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón estuvieron afectas a barreras no arancelarias.

Estas nuevas formas de proteccionismo -y otras que sería largo enumerar- están llevando progresivamente a una situación en que una parte creciente de los intercambios comerciales entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y en particular los latinoamericanos, se encauza bajo diversas modalidades de "comercio administrado". Los países industrializados gradúan, además, la intensidad de esa administración, aplicándola en forma esporádica y selectiva, o en forma más amplia, frecuente y sistemática.

Este proteccionismo de los países industrializados compromete seriamente las posibilidades de reducir el peso de la deuda externa que podrían lograr los países de la región en el mediano plazo, a través de medidas como las propuestas en la sección precedente. Ellas recuerdan, asimismo, las dolorosas experiencias que llevaron al colapso económico y político del mundo en los años treinta. Como recuerda certeramente el ex Canciller Helmut Schmidt, en el artículo citado más arriba:

"Los créditos crean comercio, y el comercio asegura el crédito. Los problemas de balance de pagos de los principales países en desarrollo no pueden ser remediados si nosotros les cerramos nuestros mercados. En muchos aspectos, los países en desarrollo se encuentran hoy día en una posición similar a la del estado alemán en los años veinte: Alemania no pudo honrar el pago de sus 'reparaciones' porque los aliados no estaban preparados para tolerar un superávit comercial alemán. Es por eso que Alemania no pudo cumplir con el pago de sus deudas y perdió su crédito".

Varias son las medidas que pueden sugerirse para corregir esta situación. En primer lugar, América Latina deberá concertar su acción para hacer frente a los diversos tipos de escalonamiento arancelario y a las restricciones no arancelarias puestas en vigor por los países desarrollados -muchas de las cuales fueron consagradas en los códigos de conducta que se aprobaron en la última reunión del GATT- con miras a obtener su reducción y progresiva eliminación. Este objetivo exige una labor ardua y compleja y resultará difícil alcanzar resultados significativos en el corto plazo. No obstante, América Latina debe continuar presionando, en coordinación con el Grupo de los 77, para que estos temas sean considerados en el contexto del GATT. Complementariamente, la institucionalidad que ofrece la UNCTAD representa una buena alternativa para la identificación de los problemas envueltos en este

campo y la adopción de posiciones comunes por parte de los países en desarrollo, cuya pertinencia se ve realzada con motivo de celebrarse en junio próximo la VI Conferencia Mundial de ese Organismo.

En segundo término, reviste gran importancia para América Latina el que se apruebe un nuevo mecanismo de cláusulas de salvaguardia. Este debería estar diseñado para enfrentar circunstancias excepcionales que afecten a los países importadores y no para que ellos restrinjan y sin justificaciones genuinas el ingreso de los productos que ordinariamente exportan los países latinoamericanos y otras naciones en desarrollo hacia los países industrializados. Por tales razones, la región debería apoyar decididamente las negociaciones que, de acuerdo con la última declaración ministerial del GATT, corresponde iniciar en el curso de este año para finalizar en 1984, con el objeto de definir y aprobar un nuevo código sobre cláusulas de salvaguardia.

En tercer lugar, los países latinoamericanos deben unirse para combatir una de las formas de proteccionismo más nocivas que ellos enfrentan en la actualidad, como son los subsidios que otorgan los países desarrollados a la producción y exportación proveniente de sectores tan fundamentales como la agricultura, la ganadería, y ramas importantes de la actividad industrial. Las distorsiones provocadas por estas prácticas se manifiestan, por un lado, en que ellas abaratan los productos subsidiados que llegan a los mercados latinoamericanos, reduciendo así artificialmente la competitividad de las producciones de la región, mientras que, por otro, permiten que los productos subsidiados compitan en los mercados de terceros países con otros en los que la región tiene evidentes ventajas comparativas.

Preciso es notar, además, que, en completa contradicción con estas prácticas, los países industrializados vigilan atentamente el uso de subsidios por parte de los países en desarrollo, aplicando derechos compensatorios a la importación de los productos que ellos estiman han sido subsidiados y denunciando en el GATT la violación del respectivo código en los casos en que aquellos productos son importados por otros mercados que a ellos les interesa abastecer.

Dicha política resulta aún más discutible si se tiene en cuenta que para los países desarrollados los subsidios son fundamentalmente una forma de proteger producciones ineficientes u obsoletas, mientras que para América Latina ellos responden preferentemente a la promoción de actividades exportadoras relativamente nuevas en las cuales los países de la región pueden adquirir ventajas comparativas y que poseen gran potencialidad desde el punto de vista del fortalecimiento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico.

Esto es, por tanto, uno de los temas que debería negociarse en forma prioritaria con los países desarrollados, de manera urgente y en los foros adecuados, dado que el código sobre subsidios actualmente existente es inapropiado y poco eficaz.

Mientras avancen tales negociaciones, sería necesario contar con algunos mecanismos operativos complementarios, los que podrían radicarse en la órbita de la UNCTAD. Dichos mecanismos podrían facilitar la investigación y cuantificación de los subsidios que aplican los países desarrollados, la evaluación de los efectos que ellos provocan sobre las economías de los países en desarrollo, y la búsqueda

/de soluciones

de soluciones al problema, incluyendo la determinación de las posibles compensaciones que los países industrializados deberían otorgar a los países en desarrollo por los daños causados por sus sistemas de subsidios.

Un cuarto aspecto se refiere a la necesidad de ampliar los beneficios derivados de los sistemas generalizados de preferencias (SGP). Las numerosas limitaciones de que esos sistemas adolecen desde el punto de vista de su transitoriedad, selectividad, unilateralidad, el origen y las cantidades de importaciones permitidas, y la graduación impuesta para su aplicación a los distintos países, han causado amplia frustración. Con todo, los SGP constituyen una de las conquistas más importantes que ha logrado el mundo en desarrollo a través de la UNCTAD. Urge, pues, perfeccionarlos, a través de ese mismo foro multilateral, para lo cual se necesita una persistente acción conjunta por parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, las negociaciones más importantes al respecto deberán ser de carácter bilateral, esto es, con cada uno de los países o regiones del mundo industrializado que mantienen en vigor SGP. Dichas negociaciones deberían iniciarse urgentemente y por todos los países en desarrollo con el objeto de que esos sistemas contribuyesen en forma creciente a la apertura y ampliación de los mercados para los productos de exportación latinoamericanos, especialmente en el caso de las manufacturas y semimanufacturas.

En quinto lugar, y en un plano más general, atendiendo a la extensión y profundidad que ha alcanzado la erosión de los principios y normas que regían el sistema de comercio internacional, es indispensable perseverar en la estructuración de un nuevo sistema comercial que, por una parte, revista un carácter global -abarcando todos los rubros del comercio de bienes- y, por la otra, posea una cobertura universal, que vaya incluyendo gradualmente a todos los países, entre ellos a los de economía centralmente planificada.

Los principios, normas y mecanismos establecidos por ese sistema deberían responder a las necesidades de los distintos grupos de países, para lo cual se debería contemplar un trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, principio este último que fue aprobado en las negociaciones comerciales multilaterales de Tokio pero que, en la práctica, no ha sido perfeccionado.

Existe, asimismo, una clara necesidad de expandir el comercio de los países latinoamericanos con el resto de los países en desarrollo. En efecto, los antecedentes disponibles sobre la materia permiten prever que durante el resto del presente decenio podría lograrse una significativa y sostenida expansión del comercio interregional. Entre 1970 y el comienzo del actual decenio las exportaciones latinoamericanas al conjunto de los demás países en desarrollo elevaron su participación en las exportaciones totales de la región de 2% a 5%. Esta última cifra, que aún parece relativamente baja, podría elevarse de un modo importante en el transcurso de los años ochenta, en especial, porque las exportaciones latinoamericanas al resto de los países en desarrollo han representado menos del 2% de sus importaciones totales durante los últimos años.

b) Fortalecimiento de la acción conjunta de América Latina

La tendencia creciente de los países industrializados a canalizar sus relaciones comerciales a través de diversas modalidades de "comercio administrado", basadas en la influencia que esos países tienen en el sistema internacional y no en las normas que hasta ahora han regido el sistema de comercio mundial, constituye una razón más para que los países latinoamericanos se esfuercen por concertar más estrechamente su acción en este campo. Esto redundaría sin duda en un fortalecimiento del poder de negociación de la región en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales.

Una tarea esencial que cabría abordar en esta materia surge de la necesidad de que los países latinoamericanos se organicen para aprovechar mejor su poder de negociación mediante el establecimiento de un sistema regional de información comercial que les permita mantener una visión permanentemente actualizada, tanto acerca del comportamiento comercial de los países industrializados y de la evolución de sus mercados, como de las posibilidades que ellos mismos enfrentan en este campo a un nivel suficientemente desagregado. El establecimiento de un mecanismo de esta naturaleza permitiría, entre otras cosas, avanzar hacia la consecución de un tratamiento comercial más simétrico para las exportaciones originadas en los países desarrollados que pongan en vigor medidas proteccionistas. En efecto, es evidente que para responder a esas medidas se requiere, en primer lugar, disponer de información oportuna y precisa sobre las características y alcances de los instrumentos proteccionistas aplicados por las naciones industrializadas, así como también acerca de los productos o grupos de productos en los que los países latinoamericanos tendrían capacidad para emprender acciones compensatorias. El mero incremento de esa capacidad, a partir de un sistema de información comercial actualizado, podría facilitar el cese de hostilidades comerciales por parte de los países industrializados, e inducir a la búsqueda de soluciones que reflejen mejor los intereses de todas las partes involucradas.

Huelga decir que un sistema regional de información como el propuesto podría ser de inapreciable utilidad en otros frentes, además del ya sugerido. En términos institucionales, la recolección, manejo y evaluación de la información requerida para el establecimiento de un sistema de esta especie, así como la definición y aprobación misma de las acciones que habría que emprender para crearlo, podrían tener lugar dentro del marco de las instituciones regionales ya existentes.

Como se sabe, el papel que desempeñan las empresas transnacionales en el funcionamiento de las economías latinoamericanas es de gran significación aunque, naturalmente, son variables los rasgos que caracterizan su comportamiento tanto en los distintos casos nacionales como en las diferentes actividades productivas. Dicho comportamiento tiene especial incidencia en el comercio exterior latinoamericano. Por ello, sería recomendable que las autoridades nacionales incorporasen a sus políticas sobre inversión extranjera medidas orientadas a que las empresas transnacionales vayan alcanzando ciertas metas en esta materia y generando crecientes saldos positivos en los balances comerciales de sus operaciones. Estas medidas deberían tender a estimular el potencial exportador de esas empresas y a reducir sus importaciones. En particular, las políticas de exportaciones hacia los países desarrollados requeridas de las empresas transnacionales deberían responder a una estrategia selectiva, definida con suficiente antelación, que considerara los aspectos referentes al establecimiento de estímulos adecuados, la simplificación de las correspondientes operaciones administrativas y el seguimiento apropiado de las transacciones efectuadas. A su vez, la reducción de sus importaciones podría lograrse, entre otras cosas, mediante la mayor utilización de insumos o componentes locales en sus operaciones productivas y la fijación de límites para sus importaciones.

/El fortalecimiento

El fortalecimiento de la acción concertada de América Latina es especialmente necesario en el campo de los productos básicos. En efecto, éstos representan aún cerca del 80% del valor total de las exportaciones latinoamericanas, o aproximadamente 40% de las mismas, si se excluye el petróleo. De allí la evidente necesidad de valorizarlos a través de la defensa de sus precios internacionales y de una mayor elaboración de esos productos.

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

Es importante, asimismo, que los países productores latinoamericanos demuestren en las negociaciones que entablen con los países consumidores que existe una opción diferente a la de los convenios internacionales tradicionales de productos básicos. Así, en caso de que esos convenios entre productores y consumidores no sean viables, se podría recurrir a la organización de asociaciones de productores que persiguiesen objetivos similares. Al respecto, es urgente ampliar y fortalecer la capacidad de negociación de las asociaciones de productores existentes en la región -el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y la Unión de Países Exportadores de Bananos (UPEB), así como la Compañía Comercializadora Multinacional de Banano (COMUNBANA)- de suerte que su éxito sirva de antecedente para la creación de organismos similares en el caso de otros productos básicos importantes para América Latina.

La experiencia ha demostrado que los esfuerzos por buscar soluciones a muchos de estos problemas dentro del marco exclusivo de un convenio sobre productos básicos están probablemente condenados al fracaso. Por lo tanto, existe una necesidad evidente de salir del marco específico de los productos básicos y abordar las negociaciones con los países consumidores en un ámbito más amplio. América Latina tiene evidentemente un poder de compra conjunto que podría adquirir gran peso en una mesa de negociación. Asimismo, dada la estrecha vinculación que existe entre los problemas del comercio y de la deuda, debería reconocerse que la capacidad de América Latina para servir esta última depende en buena medida de las posibilidades de lograr aumentos significativos en sus ingresos de exportación, los cuales, a su vez, dependen estrechamente de la evolución de los volúmenes vendidos y de los precios internacionales de los productos básicos.

Por último, la estrategia en materia de exportación de productos básicos debe incorporar sistemáticamente, como una de sus dimensiones esenciales, crecientes grado de elaboración y comercialización nacionales de los productos primarios. A las medidas de política que en tal dirección se definan, varias de las cuales recaerán sobre las operaciones de las empresas transnacionales, les cabe desempeñar un papel protagónico dentro de la formulación de una política integral para los sectores productores y exportadores de esos productos.

### C. Acciones en el ámbito regional

#### 1. La cooperación regional frente a la crisis

La cooperación intrarregional, especialmente en el campo del comercio recíproco ha adquirido un sentido muy distinto dentro del marco de las restricciones que prevalecen actualmente en el sector externo y de la consiguiente necesidad de un estilo de desarrollo más introspectivo que el que prevaleció durante los años setenta. En efecto, la cooperación e integración constituyen procesos que pueden contribuir poderosamente a paliar los efectos negativos de aquellas restricciones y a reanudar el crecimiento económico de la región.

Para ello será necesario, en primer lugar, aprovechar la capacidad productiva ociosa en forma compartida, de manera de incrementar su grado de utilización mediante acciones complementarias. En segundo término, la imperiosa necesidad de ganar eficiencia en las actividades productivas aconseja aprovechar al máximo las economías de escala, posibilidad que se acrecienta en un mercado ampliado. En tercer lugar, el aumento del intercambio comercial entre los países de la región reduciría el uso de divisas por unidad de producción.

En otras palabras, al compartir sus mercados, los países latinoamericanos lograrían un mayor grado de seguridad económica colectiva y contribuirían a hacer posible un crecimiento apoyado cada vez en mayor medida en la demanda y la producción regionales. Por otro lado, como se ha dicho, el escaso margen de maniobra frente a las tendencias de la economía internacional de que dispone la mayoría de los países de la región -especialmente aquellos de dimensión más reducida- se ampliaría considerablemente a través de acciones conjuntas, o al menos mejor coordinadas, frente a terceros.

Lo anterior no implica, empero, que los procesos de integración y cooperación regionales deban asumir necesariamente las mismas formas y orientaciones que cuando se iniciaron en la región, hace ya más de veinte años y en circunstancias enteramente diferentes.

Desde luego, no sería realista apuntar a una meta que los procesos en marcha no lograron alcanzar durante los dos decenios precedentes: la formación de un mercado común latinoamericano. Lo lógico sería partir de los esquemas existentes, basados fundamentalmente en agrupaciones subregionales, procurando al mismo tiempo lograr una mayor convergencia entre éstos. También sería útil promover el desarrollo y diversificación de las acciones parciales de integración y cooperación que tuvieron un auge considerable durante el último decenio y que han contribuido poderosamente al progresivo entrelazamiento de las economías de la región.

Un paso fundamental en tal sentido sería revitalizar la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), acción que permitiría dinamizar el organismo de integración que posee una mayor cobertura geográfica y económica en la región, así como también vigorizar los esquemas de integración que se encuentran en marcha en el Grupo Andino, Centroamérica y el Caribe. Se podría utilizar también el Tratado de Montevideo de 1980, que prevé la posibilidad de impulsar acciones conjuntas entre los países miembros de la ALADI y otras agrupaciones subregionales de integración, para fortalecer la convergencia de los esquemas de integración

/existentes dentro

existentes dentro de América Latina o su acercamiento con agrupaciones pertenecientes a otras regiones en desarrollo. Asimismo, se podrían aprovechar las posibilidades que brinda el mismo Tratado para impulsar acciones parciales de integración, a fin de imprimir mayor impulso y sistematización a las diversas modalidades de cooperación sobre aspectos específicos que se están desarrollando en América Latina.

Dos son las vertientes fundamentales de las cuales puede surgir un nuevo impulso a los procesos de integración y de cooperación regionales.

Como ya se ha señalado, el punto de partida lógico de estos esfuerzos se encuentra en los esquemas formales de integración existentes, que en su mayor parte tienen un alcance subregional. Para alentar y facilitar las corrientes de comercio recíproco, los países habrán de otorgar preferencias a los productos originarios de sus respectivas agrupaciones, tanto de tipo arancelario como en lo que respecta a las restricciones no arancelarias que afectan esos intercambios. Asimismo, se deberá fortalecer los mecanismos existentes para financiar el pago de los saldos deudores de los países latinoamericanos en el comercio intrarregional, a fin de minimizar el uso de divisas en dichas transacciones, y ampliar el financiamiento disponible para la producción y exportación de los bienes que intervengan en el comercio intrarregional.

Pero la cooperación regional no se ha limitado ni tiene por qué limitarse al campo comercial. Abundan los ejemplos de esfuerzos conjuntos en sectores específicos que aventajan mucho a la alternativa de realizar sólo esfuerzos separados en esos mismos sectores. Tampoco es indispensable que la cooperación se circunscriba al ámbito geográfico de las agrupaciones subregionales existentes; como se ha señalado, existen mecanismos que permiten rebasar dichos ámbitos, vinculando las distintas agrupaciones entre sí o con países que no pertenecen a ninguna de ellas.

Para que estos esfuerzos prosperen, será necesario asegurar a los países de menor dimensión económica relativa una participación adecuada en los beneficios de las acciones de cooperación respectivas, para lo cual habrá de adoptarse mecanismos preferenciales en su favor.

## 2. La ampliación del comercio intrarregional

Como se indicó antes, en las circunstancias actuales el crecimiento del comercio intrarregional ha adquirido renovada prioridad.

Aunque las modalidades apropiadas para lograr este objetivo variarán de una agrupación subregional a otra, generalmente incluirán preferencias arancelarias, pleno aprovechamiento de los mecanismos de compensación de pagos, mayores créditos para la exportación, y una plataforma mínima de acuerdos en materia de prácticas de comercio. Dicho en otros términos, el primer paso para elevar el comercio recíproco debe ser reducir las trabas que actualmente lo obstaculizan a nivel de las agrupaciones subregionales existentes, y adoptar un conjunto de disposiciones previamente acordadas por los gobiernos correspondientes.

/Ese incremento



Ese incremento del comercio intrarregional sólo puede ocurrir si efectivamente resulta beneficioso, es decir, razonablemente competitivo con los productos de terceros países. Por ende, sólo tendrá lugar si los países adoptan las políticas y mecanismos que permitan que ese intercambio ofrezca ventajas reales a todas las partes, en el marco de los compromisos jurídicos existentes. En otras palabras, no basta con que el intercambio comercial surja como resultado de fuerzas espontáneas o debido a la simple proximidad geográfica. El comercio intrarregional es susceptible de crecer rápidamente en la medida en que los gobiernos adopten medidas deliberadas conducentes a ese fin.

Instrumentos importantes para sostener el nivel actual del intercambio dentro de la región y apoyar su crecimiento futuro son, entre otros, los mecanismos de desgravación arancelaria. En ese sentido, la pronta puesta en vigencia de una significativa preferencia arancelaria regional en el marco de la ALADI, llevaría a una mayor utilización de la capacidad productiva instalada y a la complementación y especialización de las economías de los países miembros. Del mismo modo, esa preferencia podría ser un mecanismo útil para iniciar un proceso de convergencia con otros esquemas de integración de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, para desviar hacia la región parte de las corrientes de comercio que enfrentan una demanda deficiente en los centros industrializados, y para crear otras, los países de la región deben buscar también diversas modalidades operativas que complementen a las preferencias arancelarias que se otorguen a nivel global o dentro de cada esquema de integración. Entre estas modalidades, ha cobrado fuerza la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio compensado para sectores o productos específicos y, asimismo, la utilización del poder de compra conjunto de las empresas estatales. En este último sentido, cabe recordar la iniciativa de las empresas petroleras de Brasil, México y Venezuela para constituir una empresa común de compra de insumos y de comercialización (PETROLATIN). Ambos tipos de acciones, además de establecer mecanismos de información pormenorizada y actualizada sobre flujos de comercio y mercados, deberían contribuir a la desviación de comercio hacia la región.

Asimismo, es prioritario y factible a corto plazo fortalecer e interconectar los mecanismos multilaterales de pagos (Cámara de Compensación Centroamericana, Sistema Compensatorio Multilateral de Pagos del Caribe, y Sistema de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos de la ALADI); los mecanismos de saldos de comercio y de balances de pagos (Acuerdos de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana), y los mecanismos de financiamiento y seguro de crédito de exportaciones (BLADDEX, SAFICO y ALASECE). En general, se trata de iniciativas en su mayoría ya estudiadas, que podrían acrecentar su contribución al comercio recíproco y al ahorro de divisas en la región.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha desempeñado un papel muy significativo en el desarrollo de América Latina en sus casi veinticinco años de existencia aunando los recursos de los países de la región con aquéllos provenientes de países extrarregionales. Se ha hecho referencia ya, en términos generales, a sus necesidades de recursos adicionales. Sin embargo, el Banco adquiriría una importancia creciente en el proceso de integración latinoamericano si promoviera

más el financiamiento de exportaciones intralatinoamericanas y ampliara permanentemente sus acciones en favor de la cooperación regional, entre ellas las de promoción y financiamiento de proyectos de inversión con contenido integracionista.

Cabe mencionar también la posibilidad de que bancos privados y públicos de la región puedan emprender gestiones conjuntas en los grandes centros financieros internacionales para mejorar tanto su base de capital como su penetración en dichos mercados y, asimismo, disminuir los riesgos de sus operaciones. El Fondo Andino de Reservas, actualmente en operación, constituye un buen punto de partida para los propósitos indicados.

De esta somera revisión se desprende que América Latina cuenta con una institucionalidad en el campo financiero que cubre la mayor parte de las áreas de acción posibles. Más que crear nuevas instituciones, parece conveniente fortalecer las existentes, expandiendo su capacidad para captar recursos externos. Interesa incorporar asimismo algunos instrumentos adicionales, como podría ser una unidad de cuenta especial para facilitar los pagos y ahorrar recursos externos en las transacciones intrarregionales de bienes y servicios. Propuestas con esta última finalidad ya han sido hechas para Centroamérica y para el Grupo Andino.

Como se ha dicho, no parece posible avanzar en el proceso de la cooperación económica latinoamericana, en forma compatible con los objetivos de lograr un desarrollo acelerado, autónomo y equitativo para todos los países de la región, sin favorecer de manera especial a los países de menor desarrollo relativo, sea dentro de cada esquema de integración o buscando instrumentos ad hoc que permitan vincularse a ellos a los países sin afiliación. En gran medida el ordenamiento jurídico ya existe para ello, dado que el Tratado de Montevideo de 1980 permite ofrecer tratamientos preferenciales no recíprocos a países en desarrollo no miembros de la ALADI, como los países centroamericanos y del Caribe, y a otros no miembros de esquemas de integración como Panamá, República Dominicana y Haití. La región sólo alcanzará su verdadero significado político y económico cuando exista una red de efectivos nexos que unan a todos los países de la comunidad latinoamericana, evitando simultáneamente la presencia de ciertos elementos que tienden a crear relaciones poco equitativas entre ellos. Por otra parte, los países de mayor desarrollo de la región pueden contribuir de manera importante a la tarea común de generar nuevas oportunidades y opciones para los países de menor desarrollo.

### 3. La cooperación en sectores específicos

Es importante insistir en el dinamismo que han exhibido durante el último decenio las acciones de cooperación sobre aspectos específicos entre dos o más países latinoamericanos, llevadas a cabo como complemento de los programas impulsados por los esquemas subregionales de integración. Son numerosas y significativas las experiencias y posibilidades a este respecto en una amplia gama de sectores.

En el caso del transporte, por ejemplo, experiencias ya adelantadas muestran la posibilidad de aplicar medidas para perfeccionar la administración y la tecnología de movimientos de mercancías involucrado en el comercio exterior de los países latinoamericanos, tanto entre ellos mismos como con el resto del mundo.

/Se trata

Se trata principalmente de bajar los costos de estas operaciones, mejorando su competitividad frente a los servicios que ofrecen terceros países, y de captar una proporción creciente del amplio mercado de fletes y seguros, que hoy está principalmente en manos de empresas de fuera de la región. Cabe destacar que en 1982 la región pagó al exterior, por concepto de fletes, alrededor de 12 000 millones de dólares.

Por otra parte, la crisis por la que atraviesa América Latina ha dejado al descubierto las fuertes carencias y desequilibrios que presentan los sistemas productivos en la mayoría de los países latinoamericanos, y su extrema vulnerabilidad externa. Uno de los sectores en que esta vulnerabilidad aparece en forma más dramática radica en el abastecimiento regional de alimentos básicos. La importancia de incrementar dicho abastecimiento resalta al recordar que las importaciones regionales de alimentos aumentaron de 2 000 a 14 000 millones de dólares entre 1970 y 1982. Detrás de esta cifra están las necesidades alimentarias de 55 millones de personas desnutridas cuya indispensable incorporación a un nivel de consumo normal agravaría el ya cuantioso gasto de recursos externos en ese sector. Por ende, es necesario dar mayor prioridad a la superación de este importante desafío. Habría que apoyar, en tal sentido, el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional creado en la última reunión del Consejo Latinoamericano, dentro del marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Con vistas a hacer frente a esta situación, varios países latinoamericanos han establecido sistemas nacionales de seguridad alimentaria. Asimismo, existen algunos esfuerzos por grupos de países, entre los que cabe destacar el Plan Regional de Alimentos de la Comunidad del Caribe, esquema que abarca proyectos concretos de desarrollo multinacionales, además de iniciativas para la provisión conjunta de insumos agropecuarios. Sin embargo, esas medidas resultan insuficientes ante la magnitud del problema planteado a la región, y en particular a muchos de los países que la componen.

De otra parte, en el fundamental campo de la energía, en 1981 se aprobó el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), basado en el reconocimiento de que los países de América Latina sólo podrán superar sus grandes problemas apoyándose en forma creciente en el esfuerzo propio y en la intensificación de la cooperación regional. El Plan de Acción concebido dentro del PLACE establece una serie de objetivos de corto y mediano plazo entre los que destacan, por su importancia, los siguientes: i) la integración creciente entre la producción, el uso de la energía y el desarrollo económico; ii) la ampliación y diversificación de la oferta energética y la capacidad científico-tecnológica regionales, y iii) la racionalización de la producción y del consumo energéticos. La condición de América Latina como área con excedentes netos de energía comercial, pero a la vez dependiente de la oferta extrarregional, crea la posibilidad económica de avanzar hacia la formación de un mercado energético regional estable y equitativo, gradualmente orientado hacia el autoabastecimiento de energía.

Como se sabe, una de las limitaciones de la industrialización latinoamericana ha sido el rezago relativo de la producción de insumos intermedios y de bienes de capital. La existencia de un mercado de mayor dimensión que el individual de cada país latinoamericano puede servir de apoyo a una industrialización más amplia, profunda y autosostenida. En el caso de los bienes de capital, las acciones de cooperación pueden orientarse, por un lado, a obtener mejores condiciones de

/abastecimiento externo,

abastecimiento externo, haciendo valer la magnitud de la demanda regional mediante programas de adquisición conjunta -por ejemplo, en el sector energético, tanto petrolero como de la energía eléctrica- y, por otro, a reorientar parcialmente esa demanda hacia la propia región. Esto último cumpliría el propósito de elevar el nivel de actividad de la industria metalmeccánica y de las industrias y servicios conexos, de ahorrar recursos financieros externos, y de lograr cierta autonomía tecnológica para decidir sobre el tipo de bienes de capital más adecuados a la realidad de nuestros países.

Uno de los mayores obstáculos para estas iniciativas de cooperación es, sin duda, la debilidad de las fuentes de financiamiento propias de la región para dar créditos a largo plazo que incluyan la compra de bienes de capital nacionales y de procedencia latinoamericana. El fortalecimiento de los organismos subregionales y regionales de financiamiento del desarrollo ya identificados constituye una de las vías a través de la cual se podría salvar esa brecha en la industrialización latinoamericana.

### Capítulo III

#### LOS DESAFÍOS DE LA CRISIS Y LAS POLÍTICAS ECONOMICAS NACIONALES

##### A. Los dilemas de la política de corto plazo

Para que fructifiquen las medidas que adopten los países latinoamericanos en el frente externo, en forma individual o colectiva, y la crítica situación actual no se repita en breve plazo, es indispensable que al mismo tiempo dichos países avancen hacia un estilo de desarrollo más equitativo y más concorde con las nuevas circunstancias externas. Esta tarea representa un reto formidable a la política económica. Como se ha visto, en muchos países de la región la coyuntura económica se caracteriza por la presencia simultánea de un bajo ritmo de crecimiento económico o hasta descensos en la producción global, altas tasas de desempleo y subocupación, violentos procesos inflacionarios, agudos problemas de balance de pagos y severas crisis de endeudamiento externo.

Naturalmente, estas adversas circunstancias macroeconómicas han afectado de manera muy desfavorable la labor de los agentes económicos principales. Así, en la medida en que la crisis se ha prolongado y que ha tardado en recuperarse o ha continuado cayendo la demanda, han empeorado los problemas financieros que agobian a numerosos sectores empresariales. Con ello, su preocupación central se ha ido trasladando paulatinamente desde los problemas de la producción a la lucha por los recursos públicos que garanticen su supervivencia. En este contexto, el Estado se ha visto sometido a múltiples y apremiantes exigencias y en no pocas ocasiones ha debido asignar sus recursos con criterios que han respondido más al poder económico o influencia política de los solicitantes, que a una visión de largo plazo del proceso de desarrollo.

El radio de maniobra de la política económica se ha visto reducido, además, por la peculiar combinación de condiciones macroeconómicas prevalecientes. En efecto, muchas de las medidas que cabría adoptar para reactivar la producción y combatir el desempleo tenderían a agravar en el corto plazo los problemas del sector externo y contribuirían también a acelerar la inflación. A la inversa, no pocas de las políticas que podrían ayudar a reducir el ritmo de aumento de los precios internos y el déficit del balance de pagos tendrían efectos negativos en los niveles de actividad económica, ocupación y remuneraciones.

La complejidad de las tareas que enfrenta actualmente la política económica se ve acrecentada, asimismo, por el inevitable ajuste que deberá realizar la mayoría de las economías de la región a fin de adecuar su funcionamiento a las restricciones impuestas por una situación externa muy desfavorable y por los significativos costos que dicho proceso tiende a generar inicialmente.

De hecho, vistos desde esta perspectiva, los objetivos centrales de la política económica en el futuro inmediato deben ser reducir tanto como se pueda el costo global del ajuste, lograr que las cargas que éste implica recaigan no sólo en los países de la región sino también en sus acreedores externos, y procurar, por último, que los sacrificios internos que sean inevitables afecten en la menor medida posible a los grupos más pobres y desprotegidos de la sociedad.

/Para alcanzar

Para alcanzar esos objetivos, como asimismo para ir estableciendo gradual pero firmemente las bases de un nuevo patrón de desarrollo que diversos factores domésticos y externos hacen imperioso, la política económica y los esfuerzos internos deberán cumplir un papel fundamental.

#### B. Los factores externos del ajuste

Sin embargo, la magnitud del costo social que en definitiva implique el proceso de ajuste dependerá también crucialmente de la forma en que evolucionen en el futuro inmediato las economías industrializadas y el comercio mundial, y de los resultados que se logren en los procesos de renegociación de la deuda externa a que se encuentran abocados en la actualidad numerosos países latinoamericanos.

En efecto, si se consolidaran y fortalecieran los síntomas de recuperación que se han empezado a advertir recientemente en la economía de Estados Unidos y, sobre todo, si ella fuese acompañada por la reactivación del resto de las economías industrializadas, mejorarían las perspectivas del comercio mundial y de los precios internacionales de los productos básicos. Ello facilitaría, a su vez, el crecimiento de las exportaciones de América Latina y el mejoramiento de sus términos de intercambio, y permitiría que al menos una parte de la reducción del desequilibrio externo se lograra a través de mecanismos que tenderían a expandir, y no a deprimir, la actividad económica y la ocupación.

Si, por el contrario, la reactivación de las economías centrales resultara a la postre débil, parcial o de corta duración y, por lo tanto, el comercio mundial permaneciera relativamente estancado, los países de la región enfrentarían dificultades mucho mayores para incrementar sus exportaciones y, en consecuencia, el peso del ajuste del balance comercial recaería casi exclusivamente sobre las importaciones. En tal caso, y como el volumen de éstas se contrajo ya violentamente en 1982 y ha continuado disminuyendo en lo corrido de 1983, la atenuación del desequilibrio comercial iría acompañada de una nueva y considerable baja del producto interno. Dicho en otros términos, la contrapartida interna del ajuste externo serían la recesión y el desempleo.

Pero, sobre el costo del proceso de ajuste influirán también decisivamente las modalidades y el desenlace que tengan las negociaciones encaminadas a reprogramar los pagos de la deuda externa de la región.

Dichas gestiones deben partir de dos premisas básicas. La primera es que las pérdidas que derivan de los errores de evaluación cometidos en iniciativas y negocios en que participaron conjuntamente los países latinoamericanos y los bancos comerciales internacionales son de responsabilidad tanto de aquéllos como de éstos, y deben, por lo tanto, ser compartidas por unos y otros.

La segunda es que sería contraproducente exigir a los países latinoamericanos el servicio íntegro y oportuno de su deuda externa durante un período en que las tasas de interés real han alcanzado sus niveles más altos de casi medio siglo, en el que la relación del intercambio de numerosas economías de la región ha caído a un nivel sólo comparable al de los peores años de la Gran Depresión, y

/durante el

durante el cual los efectos combinados de la recesión internacional y del resurgimiento del proteccionismo en los países centrales han frenado el crecimiento del volumen de las exportaciones latinoamericanas.

Si los bancos acreedores y las autoridades de las entidades financieras internacionales y de las principales naciones industrializadas comprenden cabalmente estas realidades básicas y, en consecuencia, aceptan refinanciar no sólo las amortizaciones sino también la mayor parte de los intereses de la deuda, de modo que estos pagos puedan efectuarse en un período en que el comercio mundial haya recuperado al menos parcialmente su dinamismo anterior, las tasas reales de interés hayan descendido a niveles más próximos a los históricos y hayan comenzado a manifestarse con plenitud los efectos de las políticas de rectificación interna iniciadas por los países de la región, el proceso de ajuste será económicamente menos costoso y políticamente más viable.

En cambio, si los bancos acreedores y las instituciones financieras internacionales no actúan con la necesaria flexibilidad e insisten que una parte apreciable de los pagos de intereses que deben efectuarse en éste y en los dos años siguientes se financien con excedentes comerciales, el costo económico del ajuste no sólo será mucho mayor, sino que de hecho podría llegar a ser política y socialmente insoportable.

En efecto, tanto por las adversas condiciones prevalecientes en el comercio internacional, como porque un número considerable de países deudores tendrían que generar simultáneamente cuantiosos superávits en su comercio exterior, dicha exigencia prolongaría y acentuaría la contracción económica interna que ellos sufren en la actualidad.

En estas circunstancias, tenderían a intensificarse también los ya graves problemas ocupacionales y distributivos. Esto haría políticamente más atractiva la opción de una moratoria unilateral en el servicio de la deuda externa, ya que haría posible desvincular en medida considerable la política de reactivación interna de las restricciones que impone en la actualidad la muy escasa capacidad de importar.

Naturalmente, tal opción no sólo tendría gravísimas consecuencias para la estabilidad del sistema financiero internacional, e incluso para la de algunos de los bancos más importantes de las principales economías industrializadas, sino también para la evolución del conjunto de la economía mundial.

### C. La necesidad de un nuevo estilo de desarrollo

Sin embargo, aunque la evolución del comercio internacional mejorase y la región dispusiese en el futuro inmediato de financiamiento externo que permitiese ir reduciendo gradualmente el desequilibrio externo, el proceso de ajuste requerirá de ingentes esfuerzos internos y de profundos cambios en las políticas económicas nacionales.

/Ello aparece

Ello aparece particularmente notorio cuando se tiene en cuenta que la realización en los próximos años de un proceso de ajuste que permita restablecer el equilibrio de las cuentas externas y conservar al menos los niveles del producto per cápita ya alcanzados, constituye sólo el reto más inmediato y urgente que enfrenta la política económica. En el mediano plazo, ésta deberá tratar de superar otro desafío, no menos complejo e ineludible, cual es ir modificando paulatinamente, pero con persistencia y firmeza, el estilo de desarrollo que ha prevalecido hasta ahora en la mayoría de los países de la región.

En efecto, es evidente que en el futuro los países de América Latina no podrán lograr ni un crecimiento rápido y sostenido, ni una distribución equitativa de sus frutos y oportunidades si retornan al patrón de desarrollo anterior a la crisis.

En parte, esto se debe a que la situación externa que enfrentarán será menos favorable que en el pasado. En primer término, y a diferencia de lo sucedido en los años setenta, América Latina no tendrá acceso fácil a una corriente abundante de financiamiento externo neto, ya que ésta se verá restringida no sólo por el monto considerable del endeudamiento externo acumulado, sino también por la contracción de los recursos internacionales disponibles, debido a la baja de los excedentes financieros de los países petroleros y a las políticas de austeridad que forman parte del proceso de ajuste en las economías industrializadas. En segundo lugar, y no obstante los síntomas de recuperación mostrados recientemente por la economía de los Estados Unidos, las perspectivas de una reactivación pronta y, sobre todo, de la iniciación de una etapa de crecimiento alto y sostenido del conjunto de los países industrializados siguen siendo muy inciertas, lo que ensombrece las posibilidades de expansión del comercio internacional. Por último, no cabe descartar que la reciente recesión pueda haber marcado un punto de inflexión en el largo proceso expansivo que iniciaron las economías industrializadas en la posguerra y que, por ende, la transición a un nuevo patrón de desarrollo -cuyos rasgos principales estarían aún por definirse- sea prolongada.

Pero la necesidad de hondas modificaciones en la modalidad de desarrollo predominante deriva también de factores internos. En efecto, algunos de los problemas estructurales que tradicionalmente han afectado el desarrollo de muchos países de la región -como la persistencia de altas tasas de desocupación y de subocupación y de una marcada desigualdad en la distribución del ingreso y las oportunidades- se han agravado fuertemente en años recientes como resultado de la caída en el ritmo del crecimiento económico y de las medidas adoptadas para reducir la intensidad de los procesos inflacionarios y equilibrar los pagos externos. En parte por esta circunstancia, y en parte porque en lo que resta de este decenio el dinamismo económico de América Latina será menor que el logrado en el período que precedió a la crisis, estos problemas centrales no podrán ser atenuados significativamente a menos que se introduzcan modificaciones profundas en el estilo de desarrollo prevaleciente.

Por cierto, las características específicas de esas modificaciones, como también los rasgos principales y la importancia relativa de las políticas internas orientadas a lograrlas, tendrán que ser distintos en las diferentes economías latinoamericanas, dado que también son diversos sus niveles de desarrollo, sus estructuras económicas, sociales y políticas, sus vinculaciones externas, y la naturaleza e intensidad de sus problemas socioeconómicos básicos. /D. Requisitos



#### D. Requisitos básicos de la estrategia de desarrollo

Con todo, parece evidente que tanto para superar exitosamente los problemas coyunturales del ajuste como para efectuar las transformaciones estructurales encaminadas a modificar el patrón histórico de desarrollo, las políticas económicas deberán ser más auteras, más eficientes y, sobre todo, más equitativas que en el pasado.

##### 1. Sobriedad

La necesidad de introducir un grado considerable de sobriedad o austeridad en la política económica tiene una triple y fundamental justificación. Ante todo, es necesario distinguir aquí entre el tipo de sobriedad o austeridad que se preconiza con el propósito predominante de corregir la inflación, a expensas de los sectores mayoritarios de la sociedad, y la que debiera acompañar una política de reactivación. En este último caso, debe limitarse al consumo con el objeto de acrecentar el ahorro y el empleo, sin que ello implique necesariamente una contracción del consumo global sino más bien un cambio en la composición del mismo, conjuntamente con una mayor selectividad en las importaciones. En efecto, además de necesaria para avanzar en el corto plazo en la lucha contra la inflación y en el restablecimiento del equilibrio externo, una considerable dosis de sobriedad es indispensable para elevar el coeficiente de inversión y para aumentar la participación del ahorro interno en el financiamiento de la formación de capital.

Mientras el primero de esos cambios será esencial para reiniciar el crecimiento productivo luego del prolongado estancamiento de la actividad económica durante el trienio 1981-1983, el segundo resulta imperativo pues, como ya se observó, América Latina no contará en el futuro con el holgado financiamiento externo de que dispuso en el período que precedió a la crisis. Por ende, la acumulación de capital deberá sustentarse mucho más en la movilización de recursos internos y menos en la captación de ahorros provenientes del exterior. Ello será asimismo indispensable para evitar que el funcionamiento general de la economía siga dependiendo excesivamente del financiamiento externo, cuyo monto y costo -como lo ha mostrado dramáticamente la experiencia reciente- pueden sufrir bruscas oscilaciones debido a causas que escapan al control de las autoridades económicas nacionales. Así, la elevación del ahorro interno, además de crucial para acelerar el ritmo del crecimiento económico, será vital para fortalecer la autonomía del proceso de desarrollo.

Por cierto, dicho cambio exigirá que el consumo interno se incremente a una tasa inferior a la del aumento de la producción global. En consecuencia, durante un lapso relativamente prolongado no se podrá satisfacer plenamente las aspiraciones de una rápida elevación del nivel de vida material. Dicho sacrificio deberá recaer, sin embargo, principalmente en los sectores sociales que gozan de un mayor bienestar económico relativo y cuyo consumo excesivamente amplio y diversificado ha contribuido en muchos casos a debilitar el proceso de formación de capital y a acentuar los problemas del balance de pagos. En cambio, por elementales consideraciones de equidad, de aquel sacrificio deberán quedar

/excluidos los

excluidos los grupos más pobres de la población latinoamericana, cuyo ingreso en la actualidad es insuficiente incluso para cubrir adecuadamente las necesidades de consumo más básicas.

El esfuerzo encaminado a lograr la elevación del ahorro interno no debe recaer sobre los grupos de ingresos más bajos, sino que requerirá de mayor sobriedad por parte de los estratos con ingresos más altos y de los gobiernos mismos. Por ello, y también por la imperiosa necesidad de reducir el déficit del sector público, que en muchos países constituye una de las causas principales de la inflación, además de incrementar la recaudación tributaria y los ingresos y eficiencia de las empresas estatales, será preciso reducir en algunos casos el nivel absoluto y en otros el ritmo de crecimiento de los egresos públicos. Dichos cortes deberán efectuarse, empero, con estrictos criterios de selectividad que tomen en cuenta la contribución de los distintos gastos del gobierno a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más desposeídos, al empleo, al equilibrio del sector externo, y al proceso de crecimiento. Por estas razones, la reducción del gasto público deberá concentrarse en aquellos programas como, por ejemplo, los de defensa, que no contribuyen mayormente ni al bienestar de los grupos más pobres ni al aumento de la capacidad productiva, y que además tienen a menudo un alto contenido importado.

## 2. Eficiencia

Con todo, la austeridad no bastará. En vista tanto de las condiciones externas más restrictivas que condicionarán el desenvolvimiento de las economías de la región, como del notorio agravamiento de ciertos problemas estructurales que ha causado la crisis actual, será indispensable hacer mucho mayor hincapié en la eficiencia. Especialmente en el futuro inmediato, será preciso aprender a hacer más con menos, ya que han desaparecido, o disminuido notoriamente, los márgenes de holgura con que se contaba antes de la crisis.

En el corto plazo, el primer requisito para elevar la eficiencia es la mantención o aumento de los niveles de ocupación de la fuerza laboral y de aprovechamiento de la capacidad productiva existente. En efecto, desde una perspectiva económica global, nada puede ser más ineficiente que mantener simultáneamente ociosas o subutilizadas fracciones apreciables de la mano de obra y de la capacidad instalada. Y nada podría ser más dañino para las posibilidades de crecimiento económico futuro que el desmantelamiento de fábricas e instalaciones productivas que ha venido ocurriendo en algunos países de la región. Dicho proceso significa, en esencia, una destrucción de riqueza acumulada con grandes sacrificios en el pasado, con efectos negativos sobre la capacidad de expansión de la economía que se ven además fuertemente reforzados por la simultánea disgregación de los grupos de gestión y técnicos que dirigían esas unidades productivas, y de los trabajadores calificados que laboraban en ellas.

El imperativo de la eficiencia requiere, asimismo, que el mayor ahorro logrado mediante las políticas de austeridad se canalice adecuadamente hacia las actividades de máxima prioridad económica y social. Aunque al respecto la diversidad de los problemas y circunstancias nacionales no permite generalizaciones

/válidas para

válidas para toda la región, es evidente que a fin de superar la difícil situación de balance de pagos y endeudamiento externo que enfrenta la gran mayoría de los países de América Latina será preciso incentivar especialmente la producción de bienes exportables y de sustitutos de importaciones, teniendo en cuenta en este último proceso no sólo las oportunidades que ofrezca el desarrollo de cada país, sino, sobre todo, las de alcance subregional y regional. Así, junto con elevarse la actividad económica y el empleo, se incrementaría la disponibilidad de divisas y sería posible regularizar el servicio de la deuda externa y satisfacer al mismo tiempo la mayor demanda de importaciones que se iría generando con el aumento de la producción y el ingreso internos.

Por otra parte, y con el doble propósito de mejorar la distribución del ingreso y la igualdad de oportunidades y de fortalecer la flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema económico, será preciso destinar también mayores recursos a los programas de educación, salud y nutrición y a la ampliación, adaptación y difusión del conocimiento científico y tecnológico.

Por último, y dada la urgente necesidad de reducir los muy altos niveles de desocupación y subempleo y de aliviar las presiones sobre el balance de pagos, habrá que favorecer también la expansión de aquellas actividades que utilicen proporcionalmente más mano de obra y que requieran relativamente menos insumos importados. Por estos motivos, deberá prestarse especial apoyo a las actividades agrícolas, cuya expansión contribuiría, además, a resolver en la mayoría de los países algunos de los problemas distributivos más serios.

### 3. Equidad

Junto con imponer mayor austeridad y lograr un uso y asignación más eficiente de los recursos, la política económica deberá promover un reparto mucho más equitativo de los frutos del crecimiento económico y mayor igualdad en el acceso a las oportunidades de progreso y mejoramiento de los distintos grupos sociales.

En efecto, uno de los problemas estructurales más pertinaces en el desarrollo de América Latina ha sido la notable desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza. Algunos de sus efectos más adversos para la igualdad de oportunidades han sido mitigados parcialmente por importantes avances que en los últimos treinta años muestra la gran mayoría de los países latinoamericanos en el campo de la salud y especialmente en el de la educación. Sin embargo, la persistencia de estructuras distributivas muy inequitativas constituye, sin duda, la principal deficiencia del estilo de desarrollo predominante en la región.

De allí que la atenuación sistemática de la desigualdad en el reparto del ingreso, y en especial la eliminación de la pobreza extrema, deban constituir objetivos esenciales de las nuevas estrategias de desarrollo. Esto se hace particularmente evidente al tener en cuenta, además, dos hechos fundamentales.

/El primero

El primero de ellos es que en la actualidad, y gracias principalmente al alto y persistente ritmo de crecimiento económico logrado por América Latina entre 1950 y 1980, la erradicación de la pobreza extrema no sólo constituye una tarea éticamente deseable sino que también es económicamente factible en numerosos países de la región. Dicho en otros términos, por lo menos en las economías más avanzadas de América Latina, la pobreza no se debe hoy primordialmente a la limitación de los recursos disponibles sino al predominio de estructuras y políticas que determinan que los frutos del avance económico se distribuyan en forma muy desigual entre los distintos sectores sociales.

El segundo es que, por razones mencionadas antes que guardan relación básicamente con un entorno externo más desfavorable y con la agudización de los problemas estructurales que ha causado la crisis, el crecimiento económico de América Latina en lo que resta de este decenio será más lento que en las décadas anteriores. Si en estas circunstancias persistieran las pautas distributivas tradicionales, el aumento absoluto del ingreso de los grupos más pobres sería mínimo y en consecuencia también serían casi nulas las posibilidades de que ellos lograran mejorar de manera perceptible el grado de satisfacción de sus necesidades de consumo más elementales.\* / Por ende, para avanzar significativamente en la tarea fundamental de reducir la pobreza crítica será aún más indispensable que en el pasado modificar de manera deliberada y sistemática los mecanismos que determinan la distribución social del ingreso.

Para ello será esencial, empero, prestar mucho más atención a la elección de las políticas e instrumentos que han de utilizarse. En efecto, precisamente porque en este decenio el crecimiento económico será más lento y porque, además, los países de la región deberán incrementar fuertemente su esfuerzo de ahorro interno, en la tarea redistributiva se deberá utilizar aquellos mecanismos que efectivamente encaucen los recursos asignados a la lucha contra la pobreza crítica exclusiva o, al menos, principalmente a los grupos más necesitados, y que contribuyan significativa y perdurablemente a elevar la capacidad de éstos para satisfacer sus necesidades básicas. Dicho en otros términos, junto con ser más prioritaria, la política redistributiva deberá ser más eficaz.

#### E. Consenso y participación social

Como se ha visto, la complejidad de la crisis que sufren en la actualidad los países de América Latina y las condiciones externas menos favorables que condicionarán el desarrollo de la región en los años ochenta imponen exigencias muy severas a la política económica. En particular, para controlar y reducir en los próximos años los profundos desequilibrios inflacionarios y de pagos que caracterizan la coyuntura actual, para reiniciar el proceso de crecimiento económico,

---

\* / Al respecto, es útil recordar que, de acuerdo con estimaciones preliminares de la CEPAL, durante el período de rápido crecimiento económico que se extendió entre 1960 y 1975, el ingreso medio del 40% más pobre de los hogares en siete países latinoamericanos cuya población representa algo más de 80% del total de la región, subió apenas 250 dólares (de 1980), esto es, menos de 17 dólares al año. (Los países considerados son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.)

y para ir estableciendo al mismo tiempo las bases que permitan modificar paulatinamente el estilo de desarrollo predominante, se requerirá una coordinación mucho más cuidadosa de las distintas políticas económicas, un uso más pleno y una asignación más eficiente de los recursos, y una gestión más eficaz de las unidades productivas.

Sin embargo, a pesar de ser indispensable y esencial, este incremento de la racionalidad económica general no será suficiente. Para superar con éxito el desafío que enfrenta la región se requerirá, además, satisfacer algunas condiciones de tipo político e institucional. Aunque, por su propia naturaleza, éstas difícilmente se prestan a generalizaciones a nivel regional, hay al menos tres exigencias de este orden que tienen un grado de validez relativamente amplio.

La primera y más inmediata de ellas es la evidente necesidad que existe de hacer conocer y comprender a la opinión pública y a los distintos grupos sociales la magnitud excepcional y la complejidad también sin precedentes de la crisis actual, sus consecuencias e implicaciones y, sobre todo, el sentido de las soluciones y el tipo de sacrificios que se requerirán para rebasarla. Si esta tarea fundamental de esclarecimiento no se realiza adecuadamente, se correrá el riesgo de intensificar las divisiones internas entre los grupos sociales y entre éstos y los gobiernos y de magnificar, en consecuencia, las dificultades, de por sí muy severas, que envuelve el manejo de la crisis.

Una segunda exigencia político-institucional básica es mejorar el desempeño económico del Estado, dando consideración realista y haciendo utilización pragmática de los mecanismos alternativos disponibles para la asignación de los recursos. En efecto, tanto para sortear las exigencias inmediatas que impone la coyuntura actual, como para emprender la labor no menos difícil de introducir sustanciales modificaciones en el patrón histórico de desarrollo, se requerirá una dirección firme y deliberada del proceso económico. Y ello, a su vez, exige un papel activo del Estado.

Sin embargo, la variada experiencia política de América Latina pone de manifiesto que no existen mecanismos ni instituciones que por sí solos puedan asegurar un desempeño eficiente y legítimo del proceso económico. De hecho, en la región ha existido un movimiento pendular en las ideas que ha llevado a presentar al Estado o al mercado, a las instituciones democráticas o a las autoritarias, ya sea como el deus ex machina que todo lo soluciona por su sola presencia, o como el responsable de todos los problemas políticos y económicos.

Así, la crisis de los años treinta produjo un generalizado pesimismo acerca de los mecanismos de mercado y condujo eventualmente hacia ordenamientos político-institucionales donde el Estado y la planificación debían desempeñar papeles decisivos. Decenios más tarde, la crisis de estos últimos reverdecía las virtudes de aquéllos, los que, a su vez, se han visto profundamente afectados por los desequilibrios actuales.

/De la

De la misma manera, la confianza que existió hace algunas décadas en la relación mutuamente fructífera entre desarrollo económico y regímenes democráticos, fue minada por las dificultades de esos regímenes, dando paso al redescubrimiento de las supuestas bondades de la disciplina social y del autoritarismo, cuyos límites también se pusieron en evidencia con el tiempo, y que ahora se ven amagados otras vez por el impulso creciente de los ideales democráticos.

Del mismo modo, la significativa reevaluación reciente del papel del mercado en varios países de la región se cimentó en la confianza en que su libre funcionamiento orientaría mejor las principales decisiones económicas pues, además de su supuesta eficiencia en la asignación de recursos, este mecanismo tendría la virtud de la objetividad impersonal. Empero, la naturaleza e intensidad de las crisis económicas sufridas por los países que han seguido ese rumbo han puesto de manifiesto el verdadero carácter del mercado, esto es, ser un mecanismo de asignación de recursos subordinado a la estructura económica y a la distribución del ingreso prevalecientes. Dado ese carácter, el mercado por sí solo no puede conducir el proceso de desarrollo, pues éste tiene objetivos económicos, sociales y políticos que deben ser perseguidos de manera deliberada.

Estas limitaciones del mercado hacen imprescindible que el Estado tenga un papel decisivo en la conducción del proceso económico, sobre todo en períodos de crisis. Pero no debe caerse en la ilusión tecnocrática de creer de que esa sola intervención garantiza un grado razonable de eficiencia y legitimidad, ya que la intervención estatal en la economía puede ser tan ineficiente y poco equitativa como puede serlo el predominio ilimitado de las leyes del mercado.

Por eso, para alcanzar un mayor grado de eficiencia y legitimidad, muchos Estados latinoamericanos deberán mejorar su desempeño en cuanto a coordinación y concertación.

La coordinación se refiere sobre todo a la necesidad de que el aparato estatal en su conjunto -central y regional, fiscal y descentralizado- tenga una actuación integrada y armónica. La importancia de mejorar la coordinación de las actividades y decisiones de los distintos componentes del sector público resulta en especial evidente si se tiene en cuenta que en algunos países de la región los efectos de la crisis actual han sido agravados por la acción incoherente del aparato estatal.

A su vez, la concertación tiene que ver en especial con la capacidad del aparato estatal para reflejar los intereses de los grupos sociales, orientar su acción y aunar voluntades en torno a propósitos comunes. Si la coordinación del aparato estatal es condición necesaria y principal de su eficiencia, la concertación es el núcleo de la legitimidad estatal en sociedades plurales de economía mixta como lo son la mayoría de las latinoamericanas. Unidas, ambas constituyen la esencia de la acción planificadora.

/Sin embargo,

Sin embargo, la concertación no es posible sin mecanismos institucionales que permitan y garanticen la participación de los grupos sociales en las decisiones estatales importantes. La existencia y vigencia de estos mecanismos constituye, por ende, una tercera exigencia política fundamental. En efecto, para controlar las tendencias autoritarias y tecnocráticas que a menudo germinan en aquellos que controlan los aparatos estatales, es necesario consolidar las instituciones democráticas, pues sólo esas instituciones pueden impedir que la intervención estatal sea principalmente expresión de la influencia de los grupos poderosos, civiles o militares, estatales o privados. Pero, como ya se señaló, el reforzamiento de la democracia, o la vuelta a ella, no garantizan necesariamente que se alcance un grado adecuado de eficiencia en la acción estatal. Es más, a menudo sucede lo contrario, ya que todos los grupos sociales suelen creer que ese reforzamiento o ese retorno es ocasión propicia para satisfacer sus demandas postergadas.

En suma, para superar los problemas que plantea la crisis sin precedentes que enfrentan en la actualidad los países de la región, y modificar el patrón histórico de desarrollo con miras a incrementar la autonomía y la equidad del proceso de crecimiento, es preciso que se tomen decisiones trascendentales que alterarán de manera profunda la economía y la sociedad de los países latinoamericanos. Esas decisiones requieren, a su vez, Estados capaces de realizarlas, y esa capacidad no sólo exige elevar al máximo la eficiencia de su desempeño, sino también y sobre todo, lograr un consenso social que le sirva de sustento político. Sin ese apoyo, los Estados serán en buena medida el instrumento de intereses sectoriales y no podrán realizar la tarea que exige el desafío histórico de la hora presente. Y es importante comprender que en sociedades como las latinoamericanas, donde los ideales democráticos han penetrado de manera profunda, aquel consenso social no se logrará por la imposición, sino por el acatamiento libre y responsable de los gobernados. Ese acatamiento, a su vez, sólo se alcanzará si ellos participan plenamente en la toma de decisiones y si logran convencerse íntimamente de que los sacrificios que deben soportar son inevitables y, sobre todo, de que ellos se distribuyen entre todos en forma equitativa.

#### F. Consideraciones finales

Como se ha dicho, la crisis actual plantea a los países latinoamericanos un desafío urgente y formidable, que exige emprender de inmediato acciones concertadas en el frente externo, y adoptar medidas internas encaminadas a adecuar las políticas nacionales de desarrollo a un marco internacional más restrictivo.

Como se advirtió en la introducción, y tomando en cuenta la ocasión para la cual fue preparado este documento, su análisis y recomendaciones se centran preferentemente en la actual coyuntura crítica y en las medidas que habría que adoptar en el corto plazo para superarla. En diversos pasajes se ha destacado, sin embargo, la necesidad de vincular las medidas que se adopten para hacer frente a la recesión que afecta a la mayor parte de las economías latinoamericanas con otras encaminadas a promover su reactivación. Se ha hecho hincapié en la necesidad de basar esas políticas en un mayor grado de esfuerzo interno, de extremar la eficiencia en el manejo de los instrumentos económicos y de garantizar una mayor equidad en la distribución interna tanto de los costos del ajuste como de

los frutos de la recuperación que debería seguir a éste. También se ha dicho que para que los países de la región puedan enfrentar la crisis en condiciones económica y socialmente tolerables, y, sobre todo, reiniciar sus procesos de desarrollo en forma sostenida, es requisito esencial que se mantengan y difundan al resto de la economía mundial las tendencias reactivadoras que en la primera parte del presente año se han registrado en los centros.

El hecho de que, por las razones varias veces anotadas, este análisis se concentre en los problemas planteados por la coyuntura, no debe restar relieve a la preocupación de la CEPAL por la necesidad de introducir cambios estructurales y de largo plazo en las formas de desarrollo y de inserción externa de los países latinoamericanos, aprovechando las lecciones dejadas por la crisis y con miras a responder a las necesidades insatisfechas de sus grandes mayorías y a una situación externa profundamente transformada.

Como expresó el Secretario Ejecutivo en su apreciación preliminar de la marcha de la economía latinoamericana en 1982, a fines de ese año, la CEPAL tiene la "convicción de que la superación de la actual crisis requerirá de una nueva visión del futuro y de un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales que responda a los profundos cambios económicos ocurridos en el escenario mundial, y el cual, junto con permitir enfrentar la actual emergencia, formule nuevas reglas monetarias y comerciales que faciliten el crecimiento sostenido de la economía mundial".