

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

27

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Director de la Revista*  
Raúl Prebisch

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri

*Secretaria Adjunta*  
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1985

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1368
------------

Diciembre de 1985
-------------------

#### Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
--------------------------------------

ISSN 0251 - 0257
------------------

ISBN 92-1 - 321196-1
----------------------

**SUMARIO**

Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena. <i>Jorge Eduardo Navarrete</i>	7
Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? <i>Guillermo O'Donnell</i>	27
Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa. <i>Robert Devlin</i>	35
La deuda externa de los países latinoamericanos. <i>Raúl Prebisch</i>	55
América Latina y la integración: opciones frente a la crisis. <i>Guillermo Maldonado Lince</i>	57
Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI. <i>Jorge Torres Zorrilla y Eduardo Gana</i>	73
Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo. <i>Fabio R. Fiallo</i>	83
Las fallas del mercado de capitales. <i>Eduardo Sarmiento P.</i>	103
La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia. <i>División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO</i>	125
El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo. <i>Carlo Secchi</i>	139
25 años del Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Felipe Herrera</i>	151
Algunas intervenciones realizadas en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985)	161





## Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena

*Jorge E. Navarrete\**

En este ensayo se discuten los antecedentes, desarrollo y perspectivas del esfuerzo latinoamericano de concertación expresado en el Consenso de Cartagena y de la participación de México en él, desde el punto de vista de la política exterior. No se trata de un análisis técnico-cuantitativo del problema de la deuda, ni de un examen sistemático de las operaciones de renegociación de los últimos años y de las que están actualmente en marcha. Se pretende, más bien, examinar aquellos elementos del comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales que impulsaron a los países latinoamericanos a reunirse en Cartagena; analizar el contenido básico de los planteamientos de esa reunión y de las surgidas de Mar del Plata y Santo Domingo; discutir el tipo de respuesta que esos planteamientos han suscitado por parte de los demás protagonistas de la negociación (gobiernos de los países desarrollados, autoridades de la banca internacional y organismos financieros multilaterales) y, finalmente, plantear la perspectiva de conjunto del proceso de Cartagena, tal como se contempla a mediados de 1985.

\*El autor, ex Subsecretario de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estuvo asociado al proceso de Cartagena desde sus preparativos y gestiones iniciales, a mediados de 1984, hasta la víspera del tercer trimestre de 1985. Encabezó la delegación de México a las reuniones técnicas y formó parte de la delegación en las ministeriales. Los puntos de vista que expresa en este ensayo se presentan, sin embargo, bajo su responsabilidad personal y no necesariamente coinciden con los del Gobierno de México ni los representan.

## I

### Hacia Cartagena: la crisis y el endeudamiento externo

En los tres últimos años, desde que hizo crisis el problema del endeudamiento externo en agosto de 1982, la negociación financiera internacional se ha vinculado estrechamente con la política exterior. Tanto en los países deudores como en las naciones avanzadas, cuestiones como el nivel y la tendencia de las tasas de interés, la magnitud de los pagos por servicio y amortización, la posibilidad de interrupciones en la continuidad del servicio, las negociaciones con los bancos acreedores y el papel del Fondo Monetario Internacional, se convirtieron no sólo en temas dominantes del debate público, sino en asuntos centrales en el cuadro más amplio de las relaciones entre los gobiernos de unos y otras. Así, la cuestión del endeudamiento ha ocupado constantemente el centro de la atención y la preocupación internacionales.

Los problemas financieros internacionales habían sido, por cierto, componente tradicional de las preocupaciones de la política exterior, aunque su ponderación entre estas últimas no había pasado de ser marginal. La diferencia recién surgida podría quizás plantearse en los siguientes términos: de antiguo, los asuntos financieros internacionales habían sido vistos, sobre todo, como cuestiones 'técnicas', cuyo elemento determinante era su carácter financiero y cuyo elemento accesorio era el internacional; por tanto, se consideraba que su tratamiento competía casi exclusivamente a las autoridades hacendarias. En cambio, ahora se reconoce en forma cada vez más generalizada que esos asuntos tienen una importante dimensión 'política', que su carácter internacional —entendido como aquel que incide en la situación y perspectivas de la relación política entre Estados— es tan importante como el financiero, por lo que se trata de asuntos que también atañen directamente a las autoridades responsables de la política exterior. Este cambio de enfoque en la concepción de los problemas financieros internacionales, en especial el del endeudamiento, y esta más amplia participación institucional en su tratamiento han, de hecho,

añadido un nuevo e importante ámbito de acción a las tareas de la política exterior.

Las anteriores consideraciones se aplican, sobre todo, a América Latina, región en la que se concentra ese "relativamente pequeño número de países" que —en palabras del más reciente documento del Grupo de los 24 (1985, p. 48)— "contrajo la mayor parte de la deuda" entre finales de los años setenta y los primeros del presente decenio. Los ministros de relaciones exteriores y los ministros responsables de las cuestiones financieras de once países latinoamericanos se reunieron en Cartagena de Indias a mediados de 1984, abriendo una nueva fase de las relaciones financieras externas de la región. Esta iniciativa se ha desarrollado en otros dos encuentros ministeriales, en Mar del Plata y en Santo Domingo, en los que se adoptaron pronunciamientos y propuestas adicionales. En septiembre de 1985, se preparaban nuevas propuestas, con vistas a una cuarta reunión ministerial, en Montevideo. Este proceso, identificado con el nombre de la histórica ciudad en la que se celebró la primera reunión, Cartagena, constituye una de las manifestaciones más vivas e innovadoras de la acción de política internacional de los países latinoamericanos.

México representó un papel determinante en la concepción y en los preparativos de la primera reunión y participó activamente en ella. Estuvo presente en los encuentros siguientes y se ha involucrado profundamente en el proceso, procurando llevarlo adelante y acrecentar su relevancia política. En este sentido, el Presidente de México, en su tercer informe de gobierno, señaló: "Con el Consenso de Cartagena, México ha sumado su voluntad política a la de otros diez países latinoamericanos... Hemos insistido en que el tratamiento de esta cuestión (la deuda externa) debe vincularse a la imprescindible reactivación del comercio internacional y de los flujos financieros para el desarrollo. Asimismo, hemos reiterado la necesidad de que exista el financiamiento fresco que permita, a la vez, crecer y pagar." (De la Madrid, 1985, p. 21).

El terreno en el que estalló el problema del endeudamiento había sido abonado abundantemente por la crisis generalizada que la economía mundial vivió a partir de finales de 1979 —calificada como la más severa desde la Gran Depresión o, según otras opiniones, desde el final de la

segunda guerra mundial— y que, en general, se prolongó hasta mediados de 1983, cuando se vislumbraron algunos síntomas de reactivación en un pequeño número de países desarrollados. Esta reactivación no se consolidó y no condujo a una expansión sostenida en el conjunto de la economía mundial porque continuaron aplicándose las políticas que habían desencadenado la crisis: Así, "...a la contracción del comercio se respondió con la proliferación de las acciones restrictivas; a la caída de los precios de los productos básicos ... con el desmantelamiento de los esquemas de estabilización; a la inflación generalizada ... con medidas que en muchos casos provocaron el deterioro de la capacidad de crecimiento a largo plazo; a las necesidades de financiamiento ... con la elevación de sus costos y el endurecimiento de sus condiciones; a la insuficiencia de la cooperación económica multilateral ... con la renuencia e incluso la negativa a emprender nuevas negociaciones." (Navarrete, 1984).

La crisis y sus secuelas afectaron profundamente el comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales. Más específicamente:

- En el plano más amplio de la economía internacional se manifestó una interacción inestable y desequilibrada entre los principales países industrializados. Cada uno acudió a gestiones de política de corto plazo, sin tener en cuenta sus efectos sobre los demás. Las políticas "a costa del vecino" que tuvieron su auge en el decenio de los treinta, volvieron a estar en boga. De esta suerte, la ausencia de coordinación en las políticas económicas aunada a la combinación de políticas fiscales expansivas y políticas monetarias restrictivas adoptadas por algunos de los países desarrollados, introdujo elementos de inestabilidad, que propiciaron desequilibrios muy marcados. El impresionante déficit comercial norteamericano exacerbó las pasiones en favor de la protección y de la restricción del comercio y llevó a condicionar el acceso a ese mercado a diversas exigencias de reciprocidad. El no menos impresionante déficit fiscal generó una extraordinaria demanda de recursos, que redujo los fondos disponibles para financiar la inversión y el desarrollo en el resto de la economía mundial y elevó extraordinariamente sus costos en términos rea-

les. En Europa occidental, la moderada reactivación no alcanzó a producir una baja generalizada de los niveles de desocupación y el ambiente proteccionista impidió consolidarla a través de las exportaciones. Estas continuaron siendo el principal elemento dinámico de la economía del Japón, pero, cada vez más, se obligó a este país a limitar sus ventas al exterior, comprimiendo su ritmo de crecimiento. Así, la recuperación, que se insinuaba desde mediados de 1983 después de la recesión profunda y generalizada de los treinta y seis meses anteriores, resultó inestable y precaria; de hecho, se agotó antes de que sus efectos tuvieran oportunidad de dejarse sentir en el conjunto de la economía mundial y, en especial, en los países en desarrollo.

● En estos últimos, con una amplia diversidad de experiencias nacionales, el panorama de conjunto continuó mostrando, a pesar de la desigual reactivación en el Norte, una situación de estancamiento y, en algunos casos, de continuado retroceso. Las perspectivas de recuperación sostenida se mantuvieron prácticamente cerradas por el continuado y marcado deterioro de los precios de los productos primarios, por las crecientes restricciones al comercio, por la pesada carga del endeudamiento y por la paralización de las corrientes netas de recursos financieros. Con la crisis, los países en desarrollo perdieron terreno en forma muy considerable: los niveles de producción por habitante, ingreso e importaciones que habían, en general, alcanzado a finales de los setenta, no habrán de recuperarse sino hacia finales del presente decenio. Se ha señalado, por ello, que en especial para América Latina, el decenio de 1980 habrá sido el decenio perdido de la crisis. Esta significó, para el mundo en desarrollo, una desvinculación parcial de la economía mundial, que no será sencillo reparar.

● Por primera vez desde finales de la segunda guerra mundial, el comercio internacional se contrajo o permaneció estancado por tres años consecutivos, en los que se vivió un ambiente de progresiva desarticulación del sistema abierto y multilateral de comercio, que no fue corregido por la notable expansión de los intercambios registrada en 1984. Aumentaron las barreras proteccionistas y las medidas restrictivas; un número creciente de sectores fue extraído del sistema multilateral y sometido a arreglos *ad hoc*, por lo

general de corte restrictivo, caracterizados por la limitación comercial, la fragmentación o división de los mercados, y la sanción a la competitividad. El arsenal de prácticas proteccionistas y restrictivas se diversificó: a las medidas tradicionales, arancelarias y de restricción cuantitativa, se sumaron los acuerdos de 'comercialización ordenada', las limitaciones 'voluntarias' a la exportación, el establecimiento de límites de participación en los mercados, el empleo abusivo de las disposiciones contra prácticas desleales de comercio —sobre todo en los casos de los derechos compensatorios y antidumping—, y la vinculación entre las condiciones de acceso a los mercados y cuestiones ajenas al comercio, como el tratamiento a la inversión extranjera directa o las legislaciones nacionales sobre propiedad industrial.

● En buena medida, las acciones de restricción comercial se orientaron hacia los países en desarrollo que habían logrado cierta dinámica y eficacia exportadoras. Se abandonó de hecho el principio del trato especial para los países en desarrollo, uno de los elementos básicos del sistema de comercio internacional de la posguerra. Por ello, se aplicaron criterios y políticas de graduación y se plantearon exigencias de reciprocidad cada vez mayores; por ello, se limitó progresivamente el alcance y la efectividad del Sistema Generalizado de Preferencias, lesionándose sus principios básicos de universalidad y no reciprocidad; por ello, se impusieron los condicionamientos y vinculaciones ya señalados entre acceso a mercados y cuestiones tales como las políticas de inversión extranjera y de propiedad industrial.

● En el ámbito financiero, durante los primeros años del presente decenio la economía mundial operó con tasas de interés sin precedentes —“las más altas de la era cristiana,” como señaló un antiguo Canciller Federal de Alemania. Los efectos de estos niveles de rédito sobre la disponibilidad y costo de los recursos para financiar la inversión y el desarrollo y, particularmente, sobre la carga por servicio de la deuda, llegaron, por momentos, a ser inmanejables para los países deudores e insostenibles para el conjunto de la economía mundial. Además, con la crisis del endeudamiento, prácticamente se suspendieron las corrientes de recursos financieros destinadas a los países deudores, quedando de hecho cegada

para ellos una importante fuente de financiamiento del desarrollo. De esta suerte, se invirtió el sentido de las transferencias internacionales de recursos financieros, orientándose éstas hacia los países desarrollados. Así, los países deudores, en especial los latinoamericanos, se convirtieron en exportadores netos de recursos financieros.

● Al continuar manifestándose en estos años el desorden monetario a escala mundial, observable sobre todo en la volatilidad de los tipos de cambio y en la persistente desalineación entre ellos, incluyendo de manera notable los correspondientes a monedas de reserva, se aumentaron los márgenes de incertidumbre de las transacciones internacionales de bienes y servicios y se incrementaron los riesgos cambiarios y financieros. La capacidad de competencia internacional de los diferentes países quedó sujeta a alteraciones súbitas y caprichosas.

Así, en el terreno abonado por la crisis se produjo, en agosto de 1982, la explosión del problema del endeudamiento. Correspondió a México detonarlo, al anunciar su imposibilidad de continuar atendiendo el servicio. La situación prevaleciente, después de cuatro meses de moratoria, acaba de ser descrita en los siguientes términos: "A finales de 1982 el servicio de la deuda externa mexicana estaba suspendido. Su monto total ascendía a 87 400 millones de dólares, que representaban casi el 53% del producto interno bruto. Su estructura de vencimientos se encontraba recargada excesivamente en el corto plazo: 46% de la deuda debía pagarse, según los términos contratados, en un plazo no mayor de tres años, y 27% durante 1983. En esas condiciones, la deuda externa era impagable" (De la Madrid, p. 31).

En el conjunto de América Latina, la situación resultaba también insostenible: el valor acumulado de la deuda externa superaba la mitad del producto bruto regional y equivalía a tres veces las exportaciones anuales; los pagos por servicio crecían a una tasa que duplicaba la correspondiente al aumento de las exportaciones y las erogaciones anuales medias por ese concepto eran superiores a los 29 000 millones de dólares; cada punto porcentual de incremento de las tasas de interés elevaba en 2 500 millones de dólares el gasto anual por servicio; en suma, la región se había convertido en exportadora neta de recur-

sos financieros, situación incompatible con toda perspectiva de recuperación de un desarrollo sostenido.

Para responder a la crisis y a los problemas asociados con ella, en especial el del endeudamiento, los países deudores se vieron forzados a embarcarse en programas de ajuste que, por lo general, tuvieron características recesivas. Resultaba imperioso restaurar los equilibrios fiscal y externo en sus economías y, para conseguirlo, acudieron al abatimiento del gasto y a la reducción de las importaciones, lo que provocó el estancamiento o la contracción. En los años inmediatos siguientes a la crisis del endeudamiento, muchos países deudores obtuvieron, como resultado del ajuste, importantes excedentes en sus cuentas externas, que dedicaron a atender el servicio de la deuda. Empero, el esfuerzo de ajuste se produjo en un ambiente internacional que lo dificultó y lo hizo más costoso.

En los veinte meses siguientes —entre agosto de 1982 y abril de 1984— cada uno de los países deudores se empeñó en responder a los problemas resultantes. Ninguno consideró la opción de acudir a acciones unilaterales —individual o colectivamente— que implicaran el riesgo de provocar el colapso del sistema financiero internacional. Este interés fue compartido por los gobiernos de los países desarrollados, la comunidad bancaria internacional y los organismos financieros multilaterales. Así, fue posible organizar una primera serie de operaciones de renegociación y proveer financiamientos de emergencia. En general, el costo de estas operaciones fue muy elevado: tasas de interés altas y márgenes adicionales sin precedente, en ocasiones superiores a dos puntos; altas comisiones y otros cargos por reestructuración; tasas prácticamente punitivas sobre los fondos adicionales proporcionados; plazos angustiosos, de los que se derivaron perfiles de pago insostenibles.

La primera serie de operaciones de renegociación se produjo paralelamente al sostenido y severo esfuerzo de ajuste de los países deudores. De hecho, éste fue condición para realizar la renegociación y obtener los recursos adicionales que la situación reclamaba. A pesar de sus costos tan elevados, esta situación fue sobrellevada a lo largo del período señalado. Sin embargo, al registrarse en los primeros meses de 1984 aumen-

tos importantes y sucesivos en las tasas de interés, volvió a presentarse el peligro de colapso. Ello provocó la reacción colectiva de cuatro gobiernos latinoamericanos.

El 19 de mayo de 1984, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín; Brasil, João Figueiredo; Colombia, Belisario Betancur; y México, Miguel de la Madrid, emitieron una declaración formulada en los siguientes términos:

“Manifestamos nuestra preocupación porque las aspiraciones de desarrollo de nuestros pueblos, el progreso de las tendencias democráticas en la región y la seguridad económica de nuestro continente están seriamente afectadas por hechos ajenos y fuera del control de nuestros gobiernos.

“Comprobamos que los sucesivos aumentos de las tasas de interés, la perspectiva de que se registren nuevas alzas y la proliferación e intensidad de las medidas proteccionistas han creado un panorama sombrío para nuestros países y para el conjunto de la región.”

“Nuestros países no pueden aceptar indefinidamente estos riesgos. Hemos afirmado nuestra firme determinación de superar los desequilibrios y restaurar las condiciones para reanudar y fortalecer el crecimiento económico y el proceso de mejoramiento del nivel de vida de nuestros pueblos.

“Hemos sido los primeros en demostrar empeño en cumplir los compromisos financieros, en términos compatibles con el interés de la comunidad internacional. No aceptamos vernos precipitados a una situación de insolvencia forzada y de continuado estancamiento económico.

“Consideramos indispensable que, sin mayor demora, se inicie un esfuerzo concertado de la comunidad internacional, con el objetivo de convenir las acciones y medidas de cooperación que permitan resolver estos problemas, en especial, en los sectores interrelacionados del comercio y las finanzas internacionales.

“Por lo tanto, los Presidentes proponemos la adopción de medidas concretas para alcanzar transformaciones sustantivas en la política financiera y comercial internacional, que amplíen las posibilidades de acceso de nuestros productos a los mercados de los países desarrollados, signifiquen un alivio sustancial y efectivo de la carga del endeudamiento y permitan asegurar la reanuda-

ción de las corrientes de financiamiento al desarrollo. En particular se requiere lograr plazos de amortización y períodos de gracia adecuados; reducciones de las tasas de interés, los márgenes, comisiones y otros cargos financieros.

“Por todo lo anterior, convocamos, en el más breve plazo, a una reunión entre los cancilleres y los ministros responsables del área financiera de nuestros países, reunión a la cual serán invitados los ministros de otros gobiernos latinoamericanos, a fin de definir las iniciativas y vías de acción más adecuadas, con vista a alcanzar soluciones satisfactorias para todas las naciones involucradas.” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 1984a).

Esa declaración cuya objetividad y carencia de estridencias fueron ampliamente reconocidas, se formuló en un tiempo extraordinariamente breve, gracias a un proceso de consulta directa entre las cancillerías de los cuatro países. Este entendimiento no hubiera sido posible sin un antecedente crucial: la visita, a principios de 1984, del Presidente de México a países de América Latina, entre ellos los otros tres firmantes de la declaración, que permitió un intercambio sobre el problema del endeudamiento y las cuestiones comerciales y financieras conectadas con el mismo. De hecho, en los comunicados conjuntos surgidos de esas visitas se reconocen varios de los planteamientos básicos recogidos en la declaración.

Esta despertó reacciones inmediatas. La más generalizada, que se manifestó tanto en la prensa europea como en la norteamericana, hizo surgir el fantasma del “club de deudores”, que desde entonces ha recorrido los círculos financieros internacionales y ha dado lugar a toda suerte de especulaciones mal informadas. Se señaló que, al hablar de la definición de “iniciativas y vías de acción”, se prefiguraban decisiones colectivas de parte de los países deudores, que se aspiraba a imponer unilateralmente a los bancos y a los organismos financieros multilaterales. Al levantar este espectro, se ignoraba la evidente y abierta colusión de los bancos acreedores, que meses atrás habían integrado un mecanismo para el intercambio de información y la definición de acciones colectivas frente a cada uno de los países deudores. Se ignoraba también que, en ningún

momento, los gobiernos signatarios de la declaración habían anunciado o aun implicado la posibilidad de abandonar el tratamiento caso por caso del problema, reconociendo las diferencias sustanciales que existían entre las diversas situaciones y perspectivas específicas de cada país, pero reconociendo también los evidentes puntos de confluencia de sus manifestaciones nacionales.

Dos semanas después, el 5 de junio, en vísperas de la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industriales de Occidente, en Londres, los mismos cuatro presidentes latinoamericanos más los de Ecuador, Osvaldo Hurtado; Perú, Fernando Belaúnde; y Venezuela, Jaime Lusinchi, decidieron dirigir comunicaciones a los líderes políticos de esos países. En estas comunicaciones, formuladas también a través de un proceso expedito de consultas entre las cancillerías, además de reiterar el contenido básico de la declaración del 19 de mayo, se añadían conceptos esenciales: "La necesidad urgente de adoptar acciones concertadas es evidente, sobre todo, en materia de endeudamiento. No es posible pensar que los problemas pueden resolverse sólo a través del contacto con los bancos o con la participación aislada de los organismos financieros internacionales. Se requiere llevar adelante un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores, para la identificación de medidas concretas que alivien la

carga del endeudamiento externo, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes involucradas. ...es preciso definir un conjunto de políticas y acciones integradas en los campos del financiamiento, la deuda y el comercio. Es indispensable establecer un ambiente franco de cooperación, que corresponda a un esquema de responsabilidad compartida y que refleje los intereses del conjunto de la comunidad internacional." Para concluir, se subrayaba que "una manifestación de la voluntad política de los principales países industriales para avanzar hacia la consecución de estos objetivos sería... particularmente oportuna" (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 1984b).

Los textos del 15 de mayo y de 5 de junio de 1984 sentaron las bases para la reunión que, un poco más de dos semanas después de esta última fecha, habría de celebrarse en Cartagena, con participación de los cancilleres y ministros responsables del área financiera de once países latinoamericanos. Esta agregación —cuatro (Argentina, Brasil, Colombia y México), firmantes de la declaración inicial; tres más (Ecuador, Perú y Venezuela), signatarios también de la comunicación a la cumbre de Londres, y otros cuatro (Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay), que se sumaron a la reunión de Cartagena— fue manifestación irrefutable de la creciente aceptación que los planteamientos contenidos en esos textos habían despertado en la región.

## II

### Cartagena: el planteamiento básico

La plataforma definida por los países participantes en el proceso de Cartagena tuvo su expresión inicial en el "Consenso de Cartagena", adoptado por la primera reunión ministerial de los once países (21-22 de junio de 1984), y se desarrolló progresivamente en las siguientes dos reuniones ministeriales: Mar del Plata (13 y 14 de septiembre de 1984) y Santo Domingo (7 y 8 de febrero de 1985). Para presentar el planteamiento básico

de los países de Cartagena, se distinguen tres componentes centrales de esa plataforma: los pronunciamientos políticos, las propuestas de medidas de política y acciones específicas, y los aspectos institucionales. La plataforma se aborda como un todo, sin atribuir demasiada importancia a la instancia específica en la que haya surgido determinado señalamiento, pues es evidente que los tres documentos básicos —el Consenso y los

comunicados de Mar del Plata y de Santo Domingo— no son sino tres momentos de un proceso continuo.

### 1. *Pronunciamientos políticos centrales*

#### a) *Corresponsabilidad de deudores y acreedores*

Debido a que el problema de la deuda latinoamericana se deriva, en gran medida, de “cambios drásticos en las condiciones en que originalmente se contrataron los créditos” en materia de tasas de interés, condiciones de liquidez, composición de la deuda y perspectiva de crecimiento económico “que se originaron en los países industriales y escaparon por completo a la capacidad de decisión de la región” (Consenso, párr. 7), resulta evidente que deudores y acreedores comparten responsabilidad por su naturaleza, alcance y manifestaciones. Con este pronunciamiento se dio respuesta al evidente desequilibrio con que se ha enfocado el problema, concentrando sólo en los países deudores el esfuerzo y las acciones necesarias para hacerle frente.

#### b) *Voluntad de cumplimiento de los compromisos de pago externos*

En todo momento, se ha mantenido y reiterado “la decisión... de cumplir con los compromisos de pago derivados del endeudamiento externo” (Consenso, párr. 8) y de llevar adelante los procesos de ajuste, con vistas a restablecer las condiciones para reanudar el crecimiento económico y el progreso social de la región. De esta forma se salió al paso de las especulaciones que circularon, tanto en vísperas de la reunión de Cartagena como en ocasión de los siguientes encuentros, en el sentido de que se trataba de buscar fórmulas para eludir el cumplimiento de los compromisos asumidos.

#### c) *Diálogo político sobre el problema de la deuda*

El pronunciamiento más controvertido derivado del proceso de Cartagena es, sin duda, el referido al “diálogo político” en torno del problema del endeudamiento y de las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio. Este pronunciamiento surge del reconocimiento de que, por sus implicaciones, que rebasan con

mucho el ámbito financiero y tienen “evidentes consecuencias políticas y sociales”, el problema de la deuda tiene un claro carácter político, que torna indispensable “una consideración política... a nivel internacional” del mismo, pues “sólo la voluntad concurrente de los gobiernos de los países deudores y acreedores permitirá modificar las condiciones... que impidan alcanzar soluciones adecuadas y perdurables” (párr. 9). Además, tiene en cuenta el hecho de que el diálogo es “factor de entendimiento” y que, en la materia específica del endeudamiento, “el diálogo entre acreedores y deudores es imprescindible para lograr que se comprenda cabalmente el problema y se alcance ese entendimiento”, ya que “la ausencia de diálogo impediría poner en marcha la cooperación necesaria entre las partes para resolver conjuntamente la crisis” (Comunicado de Mar del Plata, párr. 7).

#### d) *Tratamiento caso por caso*

Teniendo en consideración las particularidades nacionales, “derivadas de la diversidad de las situaciones de endeudamiento externo y de las medidas necesarias para restablecer las condiciones de crecimiento”, se considera que “la conducción de las negociaciones en materia de deuda externa es responsabilidad de cada país”, si bien “se requiere la definición y aceptación de lineamientos generales de políticas de restructuración y financiamiento, que sirvan de marco de referencia a las negociaciones individuales (Consenso, párr. 10). Con este pronunciamiento se concilió la evidente necesidad de conservar la responsabilidad y control nacionales de los procesos de renegociación con la conveniencia de definir un amplio contexto de aplicación general, dentro del cual habrían de manejarse los casos específicos. Se privó de base, al mismo tiempo, al principal objetivo aparente de un “club de deudores”: la renegociación colectiva.

#### e) *Simetría del ajuste*

Observando la evidente asimetría con la que se ha manejado el esfuerzo internacional de ajuste, que ha colocado prácticamente toda la carga de éste sobre los países deudores, se enuncia “el concepto de equidad en la distribución de los costos del reordenamiento económico”, señalando



do que "el proceso de ajuste debe ser simétrico y equitativo, para que resulte eficaz" (Consenso, párr. 12), en términos de restablecer el crecimiento de la economía mundial.

f) *Interrelación deuda-financiamiento-comercio*

Frente a la preferencia por tratar los problemas de la economía internacional en compartimentos estancos, pasando por alto sus evidentes interrelaciones, se afirma que "existe una estrecha vinculación entre los problemas de la deuda, el financiamiento y el comercio, para fortalecer la capacidad de pago de la región, estimulando el crecimiento económico a través del aumento de las exportaciones, de la reanudación de las corrientes financieras y del mantenimiento de niveles adecuados en la capacidad para importar" (Consenso, párr. 13).

2. *Propuestas concretas de acciones y de medidas de política*

a) *Reducción de las tasas de interés*

Se requiere "adoptar medidas que conduzcan a la drástica e inmediata reducción de las tasas nominales y reales de interés en los mercados internacionales" (Consenso, párr. 18 A). Además, se requiere que los países desarrollados corrijan aquellos aspectos de su política que propician la elevación del rédito o que lo mantienen en niveles "que sobrepasan varias veces los promedios históricos", adoptando "acciones que permitan retornar a niveles razonables de tasas reales de interés (Comunicado de Mar del Plata, párr. 2).

b) *Financiamiento compensatorio de las alzas en las tasas de interés*

Se propone "la puesta en práctica de mecanismos temporales que atenúen el impacto de las altas tasas de interés" (Consenso, párr. 18 D) como el servicio de financiamiento compensatorio en el FMI o la extensión de préstamos oficiales concesionales al efecto.

c) *Posposición de pago de intereses*

Refiriéndola al caso de países "con problemas extremos de balanza de pago", se presenta la

propuesta de "diferir el pago de parte de los intereses" (Consenso, párr. 18 F) reasumiéndolo cuando el incremento de las exportaciones permita destinar a ese fin una parte de los ingresos adicionales.

d) *Introducción de nuevas características en las operaciones de renegociación*

Se señala una serie de características deseables de las operaciones de restructuración. Entre ellas destacan las siguientes: i) utilizar tasas de interés "que en ningún caso superen los costos efectivos de captación de los fondos en el mercado, ni se basen en tasas administradas" (Consenso, párr. 18 B); ii) reducir al mínimo "los márgenes de intermediación y otros gastos, así como la eliminación de las comisiones" (Consenso, párr. 18 C); iii) establecer perfiles de pago compatibles con "la capacidad de recuperación económica" mejorando sustancialmente "las condiciones de plazo y períodos de gracia" (Consenso, párr. 18 E); y extender las bases de la renegociación "a períodos multianuales"; iv) evitar que los pagos reprogramados comprometan "los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna (Consenso, párr. 18 G) del país deudor; y, v) alcanzar condiciones aún más favorables, en materia de plazos y tasas de interés, en las operaciones de renegociación que se realicen con los gobiernos y los organismos oficiales de crédito a la exportación de los países industrializados respecto de las que se obtienen con los bancos comerciales.

e) *Generalización de las características positivas de las operaciones de renegociación*

Como quiera que en algunas operaciones de restructuración realizadas en el segundo semestre de 1984 se logró "adoptar algunos de los principios enunciados en el Consenso, en materia de términos, costos y condiciones" (Comunicado de Mar del Plata, párr. 6), se señala la necesidad de que los mismos "sean extendidos a los países que se encuentran en proceso de renegociación de su deuda y constituyan condiciones mínimas para las nuevas negociaciones que se lleven a cabo" (Comunicado de Santo Domingo, párr. 1).

f) *Complementación de las operaciones de renegociación*

Ante el criterio claramente manifestado en los países desarrollados y en la comunidad bancaria internacional en el sentido de que las operaciones de renegociación, sobre todo las realizadas a partir de la segunda mitad de 1984, constituían la solución del problema del endeudamiento, se manifiesta que estas operaciones son insuficientes y se propone complementarlas con el diálogo político: las "reestructuraciones de la deuda no son suficientes y sólo aplazan el problema, puesto que la negociación con los bancos comerciales, por su propia naturaleza, no da la oportunidad de abordar las cuestiones de más vasto alcance como son la corresponsabilidad de deudores y acreedores, la simetría del ajuste, las implicaciones para el desarrollo de los países deudores y la evolución de la economía, el comercio y las finanzas internacionales, que posibiliten una solución permanente al problema del endeudamiento" (Comunicado de Santo Domingo, párr. 2).

g) *Modificación de las regulaciones bancarias en los países acreedores*

Se propone eliminar "las rigideces regulatorias de algunos centros financieros internacionales, que castigan automáticamente las carteras de crédito a países en desarrollo y que impiden la concesión de nuevos financiamientos" (Consenso, párr. 18 I), adaptando dichas regulaciones a la calidad y características de los deudores soberanos.

h) *Propuestas relativas a los organismos financieros multilaterales*

Se presenta una serie de propuestas referidas a las políticas y actividades del FMI, del Banco Mundial y del BID. Entre ellas: a) "la asignación de un volumen mayor de recursos y el fortalecimiento de la capacidad crediticia" (Consenso,

párr. 18 K) de estos organismos y la aceleración y aumento de la utilización de sus recursos; b) "una nueva asignación de derechos especiales de giro... compatible con las necesidades de liquidez de los países en desarrollo, el aumento de los plazos de sus programas de ajuste y la ampliación del acceso" (Consenso, párr. 18 L) a los recursos del FMI; y, c) "la revisión de los criterios de condicionalidad" del Fondo, con vistas a "asignar prioridad al crecimiento de la producción y del empleo", "excluir el impacto de la elevación de las tasas de interés" en la apreciación del cumplimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos de los programas de estabilización, y modificar "las metas monetarias acordadas" para "absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación" (Consenso, párr. 18 M).

i) *Mejoramiento de las condiciones del comercio internacional*

Se proponen acciones para mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados, a través de "la rápida eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias", así como "la estabilización de los precios de (los) productos (básicos) a niveles remunerativos", para contrarrestar el "fuerte deterioro de (los) términos del intercambio" (Consenso, párrs. 18 Q y P).

### 3. *Propuestas en el ámbito institucional*

Se decidió el establecimiento de un "mecanismo de seguimiento y consulta regional..., abierto a la participación de otros países de la región", destinado al intercambio de información y experiencias, a la promoción de contactos con otros países en desarrollo y a "promover el diálogo con los gobiernos de los países acreedores y, bajo las modalidades adecuadas, con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional" (Consenso, párrs. 19 y 20).

### III

## La respuesta internacional a Cartagena

La plataforma básica de pronunciamientos, propuestas y acciones surgida del proceso de Cartagena suscitó una importante repercusión internacional. En principio —y en contraste con la imagen que la prensa norteamericana y europea había difundido, centrada en el espectro del “club de deudores” y en la atribución de intenciones poco menos que apocalípticas a sus supuestos integrantes— hubo una reacción de alivio. Los planteamientos de los once países latinoamericanos fueron reconocidos como objetivos y razonables, atribuyéndoseles un alto grado de viabilidad. En no pocos casos se les calificó de moderados o, incluso, tímidos. Se especuló sobre supuestas actitudes “radicales” de algunos de los participantes en las tres reuniones ministeriales, que se habrían visto frenadas por otras, de naturaleza “conservadora”. En realidad, en los debates prevaleció, casi siempre, una amplia coincidencia de enfoques y un sentido de realismo y objetividad en la formulación de propuestas. Lo anterior no excluyó, desde luego, la controversia en cuestiones tales como la definición y el contenido del diálogo político y, sobre todo, el papel de las operaciones de restructuración dentro de la búsqueda de una solución global y permanente del problema. Gracias a los entendimientos alcanzados, resultó evidente que el proceso de Cartagena representaba un nuevo elemento en el panorama internacional del endeudamiento que, como se señaló al principio, abría una nueva fase en el tratamiento del tema.

Es claro que muchos de los acontecimientos ocurridos a partir de mediados de 1984 alrededor del tema del endeudamiento y las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio estuvieron influidos por el proceso de Cartagena. Es igualmente claro, sin embargo, que en esos acontecimientos influyeron también muchos otros factores, tanto situaciones de hecho como institucionales, provenientes de otros orígenes. Es difícil, por tanto, atribuir a sólo uno de ellos la influencia decisiva en determinado suceso. Lo que desde luego puede asegurarse es que el proceso de Cartagena constituyó un compo-

nente importante para la evolución del problema del endeudamiento y para la percepción del mismo por parte de otros países deudores, en América Latina y en otras regiones; de los países desarrollados, de la comunidad bancaria internacional y de los organismos financieros multilaterales, así como, más ampliamente, de la opinión pública internacional. La respuesta internacional a los planteamientos de Cartagena se examina a través del análisis de los principales acontecimientos registrados en torno al problema del endeudamiento o que han alterado la percepción del mismo, a partir de mediados de 1984.

Un primer caso por considerar es la declaración final de la reunión de los jefes de Estado o de gobierno de los siete principales países industriales de Occidente, celebrada en Londres del 7 al 9 de junio de 1984. Los participantes en la “cumbre” habían recibido las comunicaciones de los presidentes latinoamericanos, instándolos a dar muestras de una voluntad política positiva para responder al presionante problema del endeudamiento. La declaración de Londres dedica una atención inusitada a las relaciones económicas con los países en desarrollo —que habían recibido siempre una atención apenas marginal en estos encuentros— y, en particular, al problema de la deuda. En este documento se señala que, teniendo en cuenta “las preocupaciones expresadas por los países en desarrollo y las dificultades políticas y económicas a que se ven confrontados muchos de ellos”, existe disposición a “examinar con mayor profundidad los problemas financieros internacionales que afectan en particular a los países en desarrollo, en el Comité de Desarrollo” (FMI-BIRF), al que se considera “un foro adecuado y ampliamente representativo para este fin”. Además, se reconoce que “las tasas de interés internacionales elevadas, o incluso el alza, podrían exacerbar los problemas de los países deudores”, por lo que se subraya la importancia de “las medidas que deberán adoptarse (por parte de los países desarrollados) con el fin de reducir las tasas de interés”. Finalmente, se anuncia

que los participantes han convenido, entre otras cosas, en “mantener y, de ser posible, incrementar las corrientes de recursos... hacia los países en desarrollo; en “confirmar la estrategia adoptada frente a los problemas de la deuda y seguir aplicándola y perfeccionándola con flexibilidad”, incluyendo en ella nuevas características, en especial “la reprogramación multianual de la deuda comercial... (y) de la deuda contraída con los Estados y organismos estatales”; y, en “acelerar los actuales programas de liberalización del comercio internacional” (Declaración Económica de Londres, 1984).

Se registró así una primera respuesta, parcial, insuficiente y matizada, a los planteamientos contenidos en las comunicaciones de los Presidentes latinoamericanos con relación al diálogo sobre el problema de la deuda, la necesidad de reducir las tasas de interés, mejorar el acceso a los mercados, obtener mejores condiciones de restructuración de la deuda y proveer recursos adicionales para el desarrollo.

A partir del segundo semestre de 1984, buen número de países deudores, sobre todo en América Latina, llevaron adelante una segunda serie de procesos de restructuración, atendiendo, en general, los lineamientos establecidos en el Consenso de Cartagena. Tal fue el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela, entre los más destacados. Al iniciarse el cuarto trimestre de 1985, estas operaciones han sido concluidas o están a punto de serlo. Hasta ahora, la introducción de las características deseables de las operaciones de restructuración enumeradas en el Consenso en las operaciones efectivas realizadas por varios países ha sido la expresión más positiva de la respuesta internacional a Cartagena.

Estas importantes operaciones de restructuración, las sucesivas reducciones experimentadas en los niveles nominales de las tasas de interés, la perspectiva de continuado crecimiento económico en los países industriales que se advertía en la segunda mitad de 1984 y el rápido repunte que en ese momento experimentaba el comercio mundial, se conjuntaron para producir una sensación de alivio y aun de complacencia respecto del problema del endeudamiento, que era visto con mucho menor sentido de urgencia. Esta actitud fue advertida en la reunión de Mar del Plata (Comunicado de Mar del Plata, párr. 1).

Sin embargo, unos cuantos meses después, a partir del segundo trimestre de 1985, el ambiente de opinión internacional respecto del problema de la deuda experimentó una brusca modificación. La complacencia generalizada dejó de manifestarse y nuevamente apareció el sentido de urgencia. Esta modificación fue reflejo, desde el punto de vista de los planteamientos de Cartagena, del hecho de que muchos de ellos no se atendieron y de que la evolución de la economía, el comercio y las finanzas internacionales dio un giro, en el presente año, que la aparta del comportamiento esperado. En efecto:

i) Se acentuó la incertidumbre respecto del comportamiento de las tasas de interés. Si bien se observaron reducciones importantes, que produjeron alivios de alguna significación en la carga del servicio, si se consideran, como también señala el documento citado del Grupo de los 24 “los diferenciales sobre las tasas básicas, asociados al ‘riesgo por país’ y las caídas en los precios de las exportaciones, resulta que las tasas de interés reales pagaderas sobre los créditos bancarios por los países deudores, son insostenibles en el largo plazo, ya que exceden las tasas probables de crecimiento en el ingreso real y en el valor real de las exportaciones” (Grupo de los 24, p. 16). Además, continúan presentes muchos de los factores que, en el pasado, han provocado el alza del rédito, entre ellos la combinación de políticas fiscales expansivas y políticas monetarias restrictivas en varios países desarrollados, así como el cuantioso déficit fiscal norteamericano. La posibilidad de un repunte, con su caudal de consecuencias negativas para los países deudores, no se ha disipado. Medidas en términos reales, las tasas de interés continúan superando muy ampliamente a las que prevalecieron en las épocas de expansión económica de la posguerra.

ii) Continuó manifestándose una acentuada volatilidad de corto plazo y una persistente desalineación de los tipos de cambio, que provocan cambios bruscos e incontrolables en los precios relativos de los productos y servicios de exportación y alteran, por tanto, las posiciones de competencia internacional de los distintos países; aumenta el riesgo cambiario implicado en las transacciones corrientes, incrementando por ello, la necesidad de reservas; y eleva la incertidumbre respecto de los futuros ingresos de divi-

sas derivados de la exportación de bienes y servicios. Todos estos factores empañan las perspectivas de continuada atención del servicio de la deuda.

iii) Se advirtió un rápido deterioro de las perspectivas de crecimiento sostenido de los países desarrollados, provocado por la súbita y acentuada desaceleración de la economía norteamericana, que ha hecho aún más incierta la perspectiva para lo que queda del decenio de 1980: ya se cuestiona el supuesto de un quinquenio de "crecimiento lento pero sostenido" y empieza a atribuirse mayor probabilidad a una nueva recesión. Esta incierta perspectiva influye sobre los países deudores al efectar los niveles de precios de los productos básicos, la demanda de importaciones procedentes de esos países y las corrientes de inversión directa destinadas a los mismos.

iv) Se advirtió una clara agudización de las tendencias proteccionistas y de las gestiones restrictivas del comercio internacional, que perjudican directamente las posibilidades de exportación de los países deudores. "Casi todos los principales países deudores —señala el Grupo de los 24—, después de haber registrado una fuerte expansión de sus exportaciones en 1984, están ahora experimentando una desaceleración en el ritmo de crecimiento de sus ventas al exterior" (p. 16). El crecimiento del comercio mundial en el año en curso probablemente no alcance a la mitad de la tasa registrada en 1984, estimada en 4,9%. Además, han continuado menudeando los conatos de guerra comercial, que abarcan a un número creciente de países, sectores y productos: automóviles, entre Japón, Estados Unidos y Europa; artículos electrónicos entre Europa y Japón; acero, entre Estados Unidos, Europa, Japón y los países en desarrollo exportadores; textiles y prendas de vestir, entre los países desarrollados y los exportadores en desarrollo; alimentos, entre Estados Unidos y Europa; calzado, entre Estados Unidos y los países en desarrollo exportadores, por citar los más relevantes. En algunos de estos casos se ha llegado a entendimientos bilaterales o trilaterales, por lo general de corte restrictivo, como ocurre con el acero entre Estados Unidos y Europa o el de los automóviles entre Japón y los Estados Unidos. Las soluciones restrictivas negociadas entre dos o tres partes principales se extienden después a los restantes

exportadores. En ocasiones, las restricciones se dirigen específicamente hacia los países en desarrollo que han ganado posiciones exportadoras competitivas en diversas ramas manufactureras. A pesar de que en los países desarrollados el discurso oficial sigue favoreciendo a un sistema abierto y multilateral de comercio, que tiene en el GATT su expresión institucional, en la práctica, el movimiento se orienta hacia un "sistema" restrictivo y bilateralizado, que tiene su expresión institucional en una amplia variedad de arreglos especiales, de naturaleza limitativa; acuerdos de "comercialización ordenada", limitaciones "voluntarias" a la exportación, distribución de mercados, fijación de cuotas y contingentes, entre otros, establecidos casi siempre al margen del GATT. La incidencia sobre los países deudores es clara: se debilitan las posibilidades de crecimiento de las exportaciones y de otros ingresos no reembolsables de divisas.

v) Continuaron siendo muy insuficientes las corrientes de recursos financieros destinadas a los países deudores. Se ha acentuado la renuencia de la comunidad bancaria a canalizar nuevos financiamientos, postergándose, mucho más allá de lo previsto hace uno o dos años, el momento del restablecimiento de las corrientes voluntarias. Por otra parte, se ha mantenido la insuficiencia de los préstamos de instituciones multilaterales de financiamiento, por la continuada oposición de algunos países desarrollados a autorizar incrementos sustanciales de su capital o a modificar la relación entre capital y créditos (*gearing ratio*), de suerte que se incremente significativamente su capacidad de préstamo. Ambos factores han determinado que tienda a perpetuarse una situación en la que los países deudores se han convertido en exportadores netos de recursos financieros. En 1984, según estimaciones del Grupo de los 24, esta transferencia neta negativa de los países en desarrollo se elevó a alrededor de 40 000 millones de dólares. En el caso de América Latina, los pagos hechos a los bancos por servicio de la deuda se han elevado a 30 000 millones de dólares en 1983 y a 27 000 millones en 1984, lo que ha exigido generar superávit comerciales equivalentes a alrededor de dos tercios de las importaciones totales y a más del 10% del producto nacional bruto total de la región (Grupo de los 24, pp. 45 a 49). Es claro que este

flujo negativo de recursos financieros disminuye notablemente la capacidad futura de pago, además de poco menos que cancelar las perspectivas de desarrollo a largo plazo de los países deudores.

vi) También se pusieron de relieve las evidentes dificultades —tanto de orden económico como social y político— que supone el prolongar indefinidamente los procesos de ajuste recesivo puestos en práctica por los principales países deudores. Una mezcla de elementos internos, de enorme variabilidad entre los distintos países, y de factores externos como los señalados, ha hecho que la restauración de los equilibrios interno y externo, perseguida por medio de los programas de ajuste, resulte más costosa y reclame más tiempo que lo originalmente previsto. Así, se ha tornado necesario prolongar y hacer más severos los procesos de ajuste, con consecuencias negativas crecientes en los diversos órdenes de la vida de los países deudores. Esta situación alimenta temores respecto de la estabilidad política y de la continuidad de los sistemas democráticos en muchos de ellos.

Por otra parte, en los primeros ocho meses del año en curso se produjeron algunos acontecimientos institucionales importantes relacionados con el problema del endeudamiento, que contribuyeron también a alertar la conciencia pública respecto de la dimensión y alcance del problema, así como de la necesidad de arribar a soluciones permanentes. Estos acontecimientos forman parte, directa o indirectamente, de la respuesta internacional a Cartagena. Destacan entre ellos:

● Las reuniones del segundo trimestre del Comité Provisional del FMI y del Comité de Desarrollo FMI-BIRF estuvieron dedicadas, en gran medida, al tema del endeudamiento. El hecho de que estos foros se hayan abierto a la discusión de este tema, en el amplio contexto de las perspectivas económicas, comerciales y financieras de los países en desarrollo, fue resultado de la iniciativa de “diálogo político” planteada por los países firmantes del Consenso de Cartagena y constituyó una respuesta parcial a la misma. Las reuniones ofrecieron, en efecto, una primera oportunidad de intercambio de opiniones y puntos de vista, que reveló las amplias diferencias de enfoque y perspectiva prevalecientes, en materia de deuda, entre los países en desarrollo y las nacio-

nes industrializadas. Por ello, no fue posible precisar un seguimiento concreto, que estableciera un procedimiento para el continuado tratamiento del tema y, menos aún, convenir en medidas específicas de política. Es claro que estos órganos, así como sus instituciones matrices, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, seguirán ocupándose del tema del endeudamiento y de las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio; empero, no parece que haya oportunidad inmediata de que se constituyan en foros adecuados para el diálogo político, con las características y objetivos que han planteado los países firmantes del Consenso de Cartagena.

● Al asumir la jefatura del Estado en Perú, Alan García anunció que su país había decidido, “reconociendo la necesidad de pasar de las palabras a la acción, recogiendo el espíritu de (el Consenso de) Cartagena”, dialogar con sus acreedores, “sin usar de intermediario al FMI” y “en los próximos 12 meses y mientras las situaciones no cambien” sólo destinar “al servicio de la deuda externa el 10% del valor total de nuestras exportaciones”. (García, 1985). Esta declaración galvanizó la opinión alrededor del problema de la carga por servicio y abrió la posibilidad de que cada deudor defina el “porcentaje razonable” de sus ingresos por exportación que está en condiciones de dedicar al servicio de la deuda, de acuerdo con los planteamientos de la Declaración de Quito y del Consenso de Cartagena.

● A iniciativa de México y de Panamá se celebró en Oaxtepec, México, bajo los auspicios de El Colegio de México, una reunión “con un claro carácter técnico” a la que acudieron expertos de diez países latinoamericanos participantes en el Consenso de Cartagena. Se espera que las conclusiones y recomendaciones de este evento, realizado en julio, sean examinadas en las reuniones formales del Consenso en Montevideo, en el tercer trimestre de 1985. (Comunicado de Oaxtepec, 1985).

● En los últimos meses, el Presidente de los Consejos de Estado y de Gobierno de Cuba, Fidel Castro, ha desplegado una actividad inusitada alrededor del tema del endeudamiento. Sus declaraciones e iniciativas culminaron con una gran reunión, en La Habana en agosto, que permitió

una confrontación amplia y plural de puntos de vista, sin que se aspirara —o, de hecho, fuera posible— arribar a conclusiones aceptables para una variedad tan amplia de participantes. Castro ha mantenido la tesis de que “la deuda es impagable” y ha propuesto una fórmula según la cual los países acreedores destinarían una cierta proporción de sus gastos militares a rembolsar a los bancos los montos que a éstos adeudan los países en desarrollo. A pesar de la obvia inviabilidad de la fórmula propuesta, la iniciativa de Castro ha contribuido a reanimar, extender y enriquecer el debate en materia de deuda y ha suscitado el planteamiento de diversas propuestas, muchas de ellas valiosas.

• Como resultado, entre otros factores, de las discusiones de los comités Provisional y de Desarrollo, tanto los países desarrollados como las naciones en desarrollo se han orientado a definir nuevas propuestas en materia de reforma del sistema monetario internacional. Las presentadas por el Grupo de los Diez (1985) no hacen alusión explícita ni contienen propuestas concretas en materia de endeudamiento, como si las cuestiones relativas al sistema monetario internacional pudiesen ignorar este problema, así como el correlativo de la transferencia de recursos. En cambio, el documento del Grupo de los 24 (1985, pp. 48 a 54) si recoge un valioso análisis y algunas proposiciones sobre el problema de la deuda y el de la transferencia de recursos. Estos planteamientos serán examinados en las reuniones del tercer trimestre de ambos comités, en Seúl, y en las Asambleas anuales del FMI y del Banco Mundial.

Con referencia directa al problema de la deuda, todos estos factores han hecho surgir la posibilidad de que haya dejado de ser viable precisamente el principal elemento positivo de la respuesta internacional a Cartagena: la segunda serie de operaciones de restructuración, iniciada en el segundo semestre de 1984 y que muchos países aún no han concluido. En otras palabras, entre los últimos meses de 1984 y mediados de 1985 se modificaron radicalmente los supuestos relativos al comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales y a la evolución de las economías de los países deudores, en que se basó esa segunda serie de operaciones de restructuración. De esta suerte, existen dudas generalizadas respecto de que sea realmente factible cumplir con los calendarios de pagos previstos en esas operaciones. Además, se ha acentuado la percepción de que sus condiciones, al no incluir límites máximos a las transferencias por concepto de servicio, no son compatibles con la restauración del crecimiento. Dado que la segunda serie de operaciones de restructuración constituyó el principal motivo de optimismo, y aun de complacencia, respecto del problema de la deuda, resulta evidente que, como resultado de los elementos analizados, la percepción del mismo ha cambiado radicalmente y se ha restaurado el sentido de urgencia. Por ello se habla ahora, cada vez más, de la necesidad de iniciar una tercera serie de operaciones de restructuración, sobre bases distintas; se habla, cada vez más, de un nuevo replanteamiento de conjunto del problema del endeudamiento a través del diálogo político.

## IV

## Perspectivas de conjunto del proceso de Cartagena

En los quince meses transcurridos desde su primera reunión ministerial, el proceso de Cartagena ha conseguido avances importantes. Destacan entre ellos, en primer término, las características incluidas en la segunda serie de operaciones de restructuración y, al mismo tiempo, la contribución a una mejor comprensión, tanto en los países directamente involucrados como en el conjunto de la comunidad internacional—incluyendo, desde luego, la opinión pública— de la naturaleza, magnitud, alcance y consecuencias del problema del endeudamiento. Sin embargo, varios de los pronunciamientos políticos y de las propuestas específicas planteadas no han encontrado aún respuesta positiva y, simultáneamente, la situación económica, comercial y financiera internacional ha evolucionado, en los últimos meses, en forma que disminuye las posibilidades de que los países deudores puedan manejar el problema en las condiciones derivadas de la segunda serie de operaciones de restructuración.

Por ello es necesario, ahora, actualizar y revitalizar la plataforma propuesta por los once países latinoamericanos participantes en el proceso de Cartagena. Esta actualización y revitalización es necesaria para responder a los cambios en la situación económica, comercial, y financiera y a los acontecimientos institucionales registrados en los últimos meses, avanzando más allá de las propuestas originales. Las reuniones que celebraron en Montevideo en el tercer trimestre de 1985 los países del Consenso de Cartagena, en especial, la cuarta reunión ministerial, ofrecen una oportunidad en este sentido. Para actualizar, revitalizar y llevar adelante los planteamientos del proceso de Cartagena, podría atenderse a los siguientes temas y propuestas.

### 1. *Dar inicio al diálogo político con los países acreedores*

Es imperioso definir las estrategias y procedimientos que permitan echar a andar, a la breve-

dad posible, el diálogo político entre deudores y acreedores propuesto por los países firmantes del Consenso de Cartagena.

En principio, el concepto no debería ser extraño a los países avanzados: de hecho, la manifestación más evolucionada de diálogo político sobre cuestiones de la economía, el comercio y las finanzas internacionales, se encuentra en las reuniones anuales de los líderes políticos de los siete principales países industriales de Occidente, que se han celebrado ya por once ocasiones consecutivas. Su posible contenido, tampoco: se abordan, en este tipo de oportunidades, cuestiones que no pueden ser solventadas adecuadamente en las instancias convencionales de contacto y negociación entre representantes gubernamentales, pues su desahogo reclama decisiones políticas de amplio alcance. Sin embargo, la propuesta de los países de Cartagena no ha sido—o no ha querido ser— entendida cabalmente por los gobiernos de los países desarrollados. Es necesario, por tanto, precisarla y afinarla.

Con este propósito, en septiembre de 1984 México presentó un memorándum que plantea los criterios centrales para el diálogo político (México, 1984) “directo entre gobiernos de países industrializados y gobiernos de países deudores”. Plantea que “... debe obtenerse el reconocimiento de que resulta esencial la participación directa de los gobiernos, si se quiere atender a los aspectos más amplios de la cuestión del endeudamiento y alcanzar acuerdos definitivos que permitan resolverla...”

“Es claro que [el temario del diálogo entre los gobiernos] debiera estar referido tanto a cuestiones conectadas con el alivio de la carga por servicio de la deuda, como a otras de mayor alcance, relacionadas tanto con la deuda, como con el financiamiento y el comercio, que se orienten a la restauración de las condiciones para el crecimiento económico sostenido de los países deudores. Habría que incluir, por una parte, la defini-



ción de criterios generales que constituyesen un marco de referencia para normar (la tercera serie de) operaciones nacionales de renegociación y, por otra, la definición de criterios y lineamientos para que los organismos financieros multilaterales adopten las nuevas acciones que resulten necesarias para atender, en su ámbito de operación, el problema del endeudamiento, por ejemplo la relativa a la extensión del servicio de financiamiento compensatorio del FMI a las alzas de las tasas de interés. El temario podría incluir también cuestiones relativas a las regulaciones de los sistemas bancarios nacionales de los países que actúan como centros financieros, para permitir acciones tales como el establecimiento, para la deuda acumulada, de tasas de interés inferiores a las prevalecientes en los mercados o el establecimiento de topes a las tasas de interés aplicables a los créditos a los países en desarrollo.”

Estos son los señalamientos que deben ser reiterados a los países desarrollados en relación con el diálogo político propuesto por los países de Cartagena. Se requiere, además, afinar la estrategia para el inicio del diálogo: reiterar su naturaleza oficiosa; examinar la posibilidad de iniciarlo con el grupo de países desarrollados mejor dispuesto a llevarlo adelante; convenir en un planteamiento gradual y progresivo de las cuestiones a considerar, entre otros puntos. Lo importante es aclarar y afinar la propuesta, para evitar que sea rechazada alegando que su formulación es confusa; lo importante es encontrar los canales adecuados para asegurar que sea escuchada y ponderada positivamente por los gobiernos de los países desarrollados.

### 2. Establecer el principio de “crecer para pagar”

Un denominador común de todos los planteamientos inteligentes alrededor del problema del endeudamiento es el que subraya que sólo si se restaura y se sostiene el crecimiento económico, a ritmos adecuados, de los países deudores podrán éstos continuar atendiendo el servicio y la amortización de su deuda. Este planteamiento es recogido en forma particularmente clara en el documento de Oaxtepec. Se señala allí que el principio de “crecer para pagar” debe sustituir al criterio, que hasta ahora ha prevalecido en la práctica,

de “pagar y quizás crecer” (p. 3). En el Consenso de Cartagena se postuló —y nadie lo ha, en realidad, rechazado— el principio de la corresponsabilidad de deudores y acreedores; en los próximos pronunciamientos del proceso debería postularse, con igual vigor, que la restauración del crecimiento económico sostenido de los países deudores es condición *sine qua non* para la continuada atención de sus compromisos de pago externos.

### 3. Pasar del “ajuste recesivo” al “ajuste positivo”

La aplicación práctica del principio de “crecer para pagar” supone una modificación de fondo de los procesos de ajuste de los países deudores. Hay que transitar del ajuste recesivo que hasta ahora ha predominado, a un ajuste positivo, que permita y aliente la reanudación del crecimiento económico sostenido. Es evidente que este tránsito supone modificaciones de política muy complejas, con particularidades específicas para cada país, y supone también una reforma de los criterios y prácticas del Fondo Monetario Internacional, incluso los relativos a la condicionalidad y otros aspectos señalados en el Consenso de Cartagena. Para llevar adelante el proceso, en este particular, podría plantearse la necesidad de pasar a procesos de ajuste positivos y sugerirse que se estudien a fondo las implicaciones de política interna e internacional que este tránsito extraña.

### 4. Completar la segunda serie de operaciones de restructuración

Como se recuerda, la plataforma original del Consenso de Cartagena se concentró en la definición de las características deseables de las operaciones de restructuración. La mayor parte de las características recomendadas en el Consenso se han incorporado a la segunda serie de operaciones de restructuración, que algunos países han concluido y otros están en trance de culminar. Por ello, es importante plantear, como se sugiere en el comunicado de Oaxtepec (p. 4) que los países deudores “continúen y consoliden la ronda II, de acuerdo a los principios del Consenso de Cartagena: restructuración mutianual, eliminación de tasas de interés administradas, reducción

de los *spreads* y eliminación de comisiones por reestructuración.”

##### 5. Definir las características de la tercera serie de operaciones de reestructuración

Como se ha señalado, entre los últimos meses de 1984 y mediados de 1985, se han modificado radicalmente los supuestos relativos al comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales y a la evolución de las economías de los países deudores, en los que se basó la segunda serie de operaciones de reestructuración y, por ello, es indispensable avanzar en la definición de las características que sería deseable tuviera la tercera serie. Es claro que no todos los países deudores deberán acudir a una tercera renegociación y, mucho menos, habrán de iniciarla en forma simultánea. Sin embargo, del mismo modo que en el Consenso de Cartagena se definieron las características deseables de las operaciones de la segunda serie, independientemente de que, en ese momento, no todos los países preveían embarcarse en este tipo de ejercicio, sería recomendable definir ahora las características deseables que deberían corresponder a la tercera serie. Estas características tienen que ver principalmente con la tasa de interés, el plazo, el período de gracia, la disponibilidad de recursos nuevos, las correcciones *ex post* a las transferencias por servicio, y la proporcionalidad entre amortización y servicio.

*Tasa de interés.* Dado el nivel extraordinariamente elevado que, en términos reales, han mantenido las tasas de interés internacionales, a pesar de sus reducciones nominales en los últimos meses, es indispensable que en la tercera serie de operaciones de renegociación se actúe deliberadamente sobre esta variable. Es decir, debe abandonarse el criterio según el cual las tasas de interés aplicables no pueden ser otras que las prevalentes en los mercados financieros internacionales, por lo que es irremediable que sus fluctuaciones afecten directamente la carga por servicio de la deuda renegociada. Es importante tener en cuenta que ya se ha dado un primer paso en este sentido, al abandonarse las “tasas administrativas” (tipo *Prime rate*) y optarse por tasas más relacionadas con el costo de captación de los recursos (tipo *Libor*), según lo recomendó el Con-

senso de Cartagena y se aceptó en muchas de las renegociaciones de la segunda serie. Se trata, en esencia, de ir más allá por el mismo camino. Existen, para ello, varias posibilidades.

La opción más innovadora consistiría en determinar, para la deuda acumulada, una tasa de interés distinta de las del mercado, cuyo nivel refleje, por una parte, la tasa de interés real media que prevaleció en las épocas de expansión económica de la posguerra y, por otra, el ritmo previsible de crecimiento del ingreso real y del valor real de las exportaciones de los países deudores. La diferencia entre esta tasa determinada y las tasas de mercado sería absorbida por los bancos acreedores, con cargo a sus resultados, o financiada por las autoridades monetarias de los países acreedores. En principio, esta diferencia no debería constituir una carga adicional para los deudores.

El Grupo de los 24 (p. 49) ha sugerido que se preste consideración urgente a “mecanismos evolutivos que permitan el *roll over*, o el refinanciamiento de una cierta proporción de los pagos por intereses, por ejemplo aquellos que se sitúen por encima de la tendencia de largo plazo de la tasa de interés real”. Este enfoque, similar al de establecer un tope (*cap*) a las tasas de interés aplicables a la deuda acumulada, supone establecer algún mecanismo de capitalización de intereses.

Una variante de esta idea es la que se propone en el documento de Oaxtepec (p. 4). Se sugiere que, más que un nivel dado de tasa de interés, lo esencial es establecer “límites máximos a las transferencias de capital, consistentes con tasas de crecimiento (económico) mínimas aceptables (de los países deudores)” y que “esto daría lugar a sistemas de posposición de pagos de intereses... y, en casos extremos, a sistemas de cancelación parcial de intereses”. Este planteamiento lleva también implícito un procedimiento de capitalización de intereses.

Existe, desde luego, la ya antigua propuesta de establecer, en el FMI, un mecanismo de financiamiento compensatorio de los incrementos en el servicio de la deuda derivados de alzas en las tasas de interés (*interest rate facility*).

En suma, independientemente de la modalidad concreta que se adopte, lo esencial es que, como característica de la tercera serie de opera-

ciones de restructuración, se establezca la necesidad de aislar los pagos por servicio de la deuda restructurada de las fluctuaciones al alza de las tasas de interés prevalecientes en los mercados monetarios de los países acreedores. Complementariamente, sería deseable que se definiera que los intereses no devengados no son capitalizables, sino que deberían ser absorbidos por los propios bancos o por las autoridades monetarias de los países acreedores.

*Plazo.* En general, las restructuraciones de la segunda serie supusieron plazos mucho más dilatados que las de la primera. Esta tendencia podría continuarse.

*Período de gracia.* También en la segunda serie de restructuraciones perdió sentido el concepto de período de gracia, en favor del establecimiento de un perfil de pagos compatible con la capacidad de pago del país deudor. En la tercera serie, sería esencial que al definir el perfil de pagos se tuviera en cuenta, prioritariamente, la necesidad de hacerlo compatible con la restauración de un ritmo de crecimiento sostenido de la economía del país deudor.

*Disponibilidad de recursos nuevos.* Otro punto de coincidencia de los análisis informados en materia de deuda es el que alude a la imperiosa necesidad de restablecer el acceso de los países deudores al ahorro externo, dando por concluida sin demora la etapa en que estos países se han visto forzados a ser exportadores netos de recursos financieros. Desde el punto de vista de la tercera serie de operaciones de restructuración, es importante que —como señala el documento de Oaxtepec (p. 6)— “se incluyan (en esas operaciones) compromisos de los bancos para aportar los recursos frescos que sean necesarios durante los años cuyos vencimientos están siendo restructurados”. Además, es importante que se incorpore un elemento de automaticidad en la disponibilidad de nuevos recursos.

*Corrección EX POST de las transferencias por servicio.* A diferencia de la segunda serie de operaciones de restructuración, en la que esta característica estuvo ausente, es esencial que en las operaciones de la tercera serie se prevea la posibilidad de corregir el monto total programado de transferencias por servicio, a la luz de cambios en las condiciones de la economía internacional que afecten la situación económica del país deudor.

De acuerdo con este criterio, como se sugiere en el documento de Oaxtepec (p. 4) un deterioro brusco e inesperado en la relación de precios del intercambio, una agudización de las dificultades de acceso a los mercados por la imposición de nuevas barreras proteccionistas o de nuevas restricciones al comercio por parte de los países desarrollados, una disponibilidad real de recursos nuevos inferior a la prevista o comprometida en la operación de restructuración misma, entre otros factores, darían lugar a una reducción de las transferencias por servicio, manteniendo “disponible el mismo volumen de divisas originalmente asignado a financiar importaciones para promover el desarrollo” (p. 5). La aplicación de este criterio supone la aceptación de “quitas” de intereses o, alternativamente, de capitalización de los que, por los cambios señalados, dejen de pagarse.

*Proporcionalidad entre amortización y servicio.* Las grandes transferencias de recursos que los países deudores han realizado en los últimos años apenas han tocado el principal de la deuda, pues se han destinado casi exclusivamente al pago de los intereses. En las operaciones de restructuración de la tercera serie podría establecerse una proporcionalidad adecuada entre amortización y servicio. Si se establecen, como sugiere el documento de Oaxtepec (p. 4), las “transferencias... máximas que los países deudores pueden hacer”, anualmente o a lo largo del lapso de restructuración, es importante que esos montos máximos incluyan una proporción significativa destinada a la amortización del principal.

#### 6. *Obtener compromisos efectivos en materia de comercio: acceso a los mercados y realización de importaciones esenciales*

En el Consenso de Cartagena se estableció la estrecha vinculación entre las cuestiones de la deuda y del comercio. Los países deudores se han visto en la necesidad de generar superávit comerciales de magnitud sustancial a fin de estar en condiciones de atender sus compromisos de pago externos. Hasta ahora, esos excedentes han sido resultado de los procesos de ajuste recesivo y han tenido su origen más en la restricción del gasto de importaciones, con consecuencias severas tanto en términos de crecimiento económico

como de creciente rezago tecnológico de la planta productiva, que en el incremento de los ingresos autónomos de divisas, vía exportación de bienes y servicios. Este último factor ganó importancia en 1984, pero desafortunadamente, como ya se ha señalado, ha empezado a perderla nuevamente en el año en curso. Una de las razones se halla, desde luego, en la proliferación de las barreras proteccionistas y de toda suerte de otras medidas restrictivas en los mercados de los países desarrollados, que han afectado particularmente la posición exportadora de los países deudores. Se requiere, por tanto, un compromiso efectivo de acceso a los mercados de las naciones industrializadas. Este compromiso puede, desde luego, ser negociado en los foros adecuados (UNCTAD y GATT), pero no debiera perderse de vista su íntima conexión con las posibilidades de atención continuada del servicio y amortización de la deuda. Al mismo tiempo, es preciso asegurar que los países deudores dispongan de las divisas necesarias para financiar las importaciones, en especial de insumos, bienes de capital y tecnologías, que requieran para alcanzar y sostener una tasa adecuada de crecimiento económico. En muchos casos, esto reclama el acceso a volúmenes suficientes de crédito de proveedores, en condiciones adecuadas.

#### *7. Restaurar el acceso al ahorro externo*

Además de la necesidad de que en la tercera serie de operaciones de restructuración se incluyan compromisos de disponibilidad automática de recursos nuevos, es necesario que se restaure, de manera más amplia, el acceso al ahorro externo por parte de los países deudores. Siendo éstos países en desarrollo, es evidente que requieren complementar los recursos destinados al financiamiento del desarrollo con fondos provenientes del exterior. Es igualmente indiscutible que se requiere trastocar cuanto antes la situación actual, en que muchos de estos países, como ya se ha advertido repetidamente, se han convertido en exportadores netos de recursos financieros. En este sentido, es claro que no se aspira a volver a alcanzar las magnitudes de endeudamiento externo que se registraron entre finales del decenio de 1970 y los primeros años del presente decenio, pues en el futuro deberá ser mayor la partici-

pación del ahorro interno en el financiamiento del desarrollo. Sin embargo, éste continuará siendo insuficiente y habrá de ser complementado con el crédito y la inversión directa. Lo esencial es que se establezca una mezcla equilibrada y suficiente, que abarque los financiamientos de organismos multilaterales, créditos bancarios e inversiones directas. No puede aspirarse a que los recursos provenientes de sólo una de estas fuentes proporcionen la totalidad o una proporción considerable de los montos necesarios, sino que se requiere una contribución equilibrada de todas ellas. En parte, el actual problema de la deuda se originó, como señala el Grupo de los 24, en que los créditos bancarios se convirtieron, con mucho, en la fuente más importante de crédito en condiciones más onerosas que las correspondientes a los créditos de organismos multilaterales. Por ello, para que estos últimos vuelvan a cumplir la función que les corresponde, es urgente expandir en una magnitud suficiente la base de recursos del Banco Mundial (incluida, desde luego, la AIF) y de los bancos regionales y el FMI. En este sentido, debe pugnarse por la aplicación de las propuestas a este respecto contenidas en el Consenso de Cartagena, las que, desde luego, coinciden con los planteamientos del Grupo de los 24. Es preciso también no demorar más la restauración del acceso voluntario de los países deudores a los créditos bancarios, en condiciones mejoradas. Finalmente, al restablecerse condiciones de estabilidad y de crecimiento en las economías deudoras, la inversión extranjera directa volverá a encontrar los incentivos que le permitan orientarse hacia ellas, sin necesidad de sistemas de garantías o de otros mecanismos de esta naturaleza.

#### *8. Poner en marcha mecanismos efectivos de intercambio de información*

Desde la reunión inicial del Consenso, en Cartagena, se convino en la necesidad de un intercambio fluido de información sobre la deuda —en especial, sobre características de las operaciones de renegociación y las cuestiones conexas de comercio y financiamiento (condiciones de los créditos)— entre los once países participantes. Por diversas razones, no ha sido posible establecer un mecanismo expedito, que asegure corrientes au-

tomáticas de información. Sería importante que en Montevideo se diseñase —en la reunión técnica— y se estableciese oficialmente —en la ministerial— dicho mecanismo, definiendo la información que, a través de la Secretaría *pro tempore*, se intercambiaría regularmente, a intervalos mensuales, por ejemplo, entre los países participantes.

Al apreciar, con un enfoque de más largo plazo, la perspectiva de conjunto del proceso de Cartagena, no puede perderse de vista el hecho de que el problema del endeudamiento es, en sí mismo, un asunto de largo plazo. Por el resto del presente siglo, la comunidad internacional ten-

drá que seguir atendiendo sus manifestaciones y sus secuelas. Lo crucial, ahora, es hacerlo manejable. La condición básica para ello es que se asegure, por medio de las medidas adecuadas, la compatibilidad entre la restauración de un crecimiento económico sostenido de los países deudores y la continuidad de la atención de sus compromisos de pago internacionales. La contribución del proceso de Cartagena a este objetivo ha sido y deberá seguir siendo gradual y progresiva. En el futuro inmediato, la cabal instrumentación de las propuestas específicas contenidas en el Consenso y de las que se deriven de su actualización y revitalización, permitirá continuar avanzando en este sentido.

### Bibliografía

- Comunicado de Mar del Plata* (1984): Mar del Plata, 14 de septiembre. [Reproducido en *Comercio exterior*. México: Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1984].
- Comunicado de Oaxtepec: eficiencia en el manejo de la deuda externa en América Latina* (1985): Versión preliminar. Oaxtepec, julio, mimeo.
- Comunicado de Santo Domingo* (1985): Santo Domingo, 8 de febrero. [Reproducido en *Comercio exterior*. México: Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo de 1985].
- Consenso de Cartagena* (1984): Cartagena de Indias, 22 de junio. [Reproducido en *Comercio exterior*. México: Banco de Comercio Exterior, julio de 1984].
- Declaración económica de Londres* (1984): Londres, 9 de junio. [Reproducida en *Uno más uno*, México, 10 de junio de 1984].
- De la Madrid, M (1985): *Tercer informe de gobierno, 1985*. Estados Unidos Mexicanos. México: Presidencia de la República, septiembre.
- García Pérez, A. (1985): *Mensaje del Presidente de la República del Perú al asumir el mando*. Versión taquigráfica. Lima, 28 de julio, mimeo.
- Grupo de los Diez (Group of Ten) (1985): *The functioning of the international monetary system - a report to the Ministers and Governors by the Group of Deputies*, junio, mimeo.
- Grupo de los 24 (Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs) (1985): *The functioning and improvement of the international monetary system. Report of the Deputies of the Group of 24*. Washington, D.C., 31 de agosto, mimeo.
- México, Gobierno de (1984): *El diálogo político propuesto en Mar del Plata: algunos criterios*. Documento presentado por la delegación de México a la consulta ministerial de los países signatarios del Consenso de Cartagena. Nueva York, septiembre, mimeo.
- Navarrete, J.E. (1985): *Declaración del jefe de la delegación de México en la sesión de verano de 1985 al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*. Ginebra, agosto.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1984 a): *Boletín de prensa del 19 de mayo de 1984*. México.
- (1984 b): *Boletín de prensa del 10 de junio de 1984*. México.

## Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?

*Guillermo O'Donnell\**

La actual relación de fuerzas, y la ecuación de disuasión que se sustenta en el encierro de los países latinoamericanos en el dilema del prisionero —más allá de tiras y aflojas, de acuerdos y de ventajas temporales para algunos— entrañan costos altísimos para ellos. Sin embargo, los *impasses* que resultan de seguir tironeando de una cuerda que nos ahoga a todos obedecen a una poderosa lógica que es sumamente difícil quebrantar para instaurar otra más compatible con los intereses fundamentales de nuestros países. Pero el autor sostiene que no es imposible; una condición necesaria para lograrlo es reconocer la situación a la que estamos abocados, la lógica que la estructura, y las estrategias básicas que de ella derivan para deudores y acreedores. Lo demás podría ser cuestión —nada más y nada menos— de la visión, audacia y capacidad de los liderazgos políticos de nuestros países para presentar a sus pueblos las verdaderas opciones, así como los costos y riesgos de cada una de ellas. En estos momentos de durísima crisis económica y social ocurre el hecho nada insignificante que la mayoría de los liderazgos, en el gobierno y en la oposición, son democráticos. Entre otras cosas, esto da una capacidad de diálogo enteramente ausente hasta hace poco. Ese diálogo, basado en la búsqueda patriótica e inteligente para romper el dilema en que estamos todos encerrados, constituiría un importante primer paso.

*\*Investigador titular de CEBRAP, Director Académico del Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame y Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.*

## I

### ¿En qué estamos?

“La unión hace la fuerza”. Aunque este dicho no es incondicionalmente cierto, siempre ha sido el criterio que motivó la organización de los débiles, para aliviar al menos esa debilidad. Vale también, hoy, para los países deudores. Las razones, de sentido común, son dos. En primer lugar, presentar un frente común ante los acreedores aumentaría la capacidad de negociación de todos y cada uno de los deudores. Segundo, los acreedores están bien organizados: han formado su ‘club’ o ‘cartel’, dirigido por comités manejados por los grandes bancos, tienen su ‘secretaría general’ y mecanismo de presión sobre los deudores en el Fondo Monetario Internacional, y cuentan con el decidido apoyo de sus gobiernos.

Sin embargo, la alianza de los deudores, de la cual tanto se ha hablado y que ilusionó a algunos de nuestros gobiernos al comienzo de su gestión, parece lejos de concretarse. Para entender esto, y para pensar nuevas posibilidades, tal vez convenga usar algunos elementos que, sobre teoría de juegos y de coaliciones, ha desarrollado la ciencia política. Dicho sea de paso, todo indica que esos elementos son conocidos y utilizados por los acreedores.

Comencemos por el hecho de que se trata de una negociación, en la que nos interesa pagar lo menos posible, en el mayor plazo posible y con la menor interferencia posible sobre el crecimiento económico de nuestros países. Toda negociación incluye acuerdos y, también, amenazas más o menos explícitas de lo que cada una de las partes podría hacer contra los intereses de la otra. Igual que en el póker, siempre hay un elemento de *bluff*; pero a la larga no se puede ganar si uno siempre tiene cartas perdedoras. En otras palabras, además de un importante componente de habilidad y audacia, toda negociación se desenvuelve en el contexto de una relación de fuerzas.

Si partimos de la base de que, por más que se diga, la posición de deudor es más débil que la de acreedor, y que estos últimos están organizados y los primeros están desunidos, poca duda puede haber acerca de hacia dónde se inclinarán los resultados de la negociación de la deuda externa. Pero, felizmente, no se trata de una negociación que surte efectos de una vez para siempre, sino (en parte debido a las exorbitantes consecuencias

que resultan para los deudores de la relación de fuerzas en la que están inscritos) de un proceso, de una serie de renegociaciones acerca de cómo y cuándo ir pagando la deuda externa.

Dentro de ese proceso, es de claro interés de los acreedores evitar transformaciones en el poder relativo de las partes —es decir, impedir que los deudores se organicen. Para ello los acreedores pueden hacer, y han estado haciendo, varias cosas. Primero, protestar estentóreamente contra los intentos de organizar 'clubes' de deudores, por supuesto sin que les preocupe (ya que no se trata de lógica sino de poder) la incongruencia de esas protestas con su propia organización. Segundo, insistir que la cuestión es puramente 'técnica' y 'económica', tal como si se tratara, 'simplemente', de un contrato de derecho privado —lo cual excluye la 'politización' que implicaría el que los deudores se unan en su condición de estados nacionales cargados de irrenunciables responsabilidades hacia sus poblaciones. Tercero, amenazar con severas sanciones a los deudores que rompan los términos de la situación, no pagando la deuda o pretendiendo definir unilateralmente las condiciones en las que pagarían.

Todo esto es obvio —tanto que, planteado así, asombra que los deudores no hayan ya hecho su propia alianza. Los que no son tan evidentes son los mecanismos mediante los cuales los acreedores están logrando que esa alianza no ocurra. Las razones obedecen a una estricta lógica de teoría de juegos. El tema, primero, es el de la verosimilitud de las amenazas que cada uno puede hacer al otro y, segundo, el del cálculo de costos y beneficios que cada uno hace, respecto de sí mismo y de la otra parte, para el supuesto de que tal o cual amenaza se cumpla. La mayor amenaza del deudor es, simplemente, no pagar. La mayor amenaza del acreedor es excluir a ese deudor de la 'comunidad internacional': cerrar créditos para importación, prohibir exportaciones del deudor y confiscar sus bienes en otros países, entre otras sanciones. El cumplimiento de esta amenaza implicaría costos para los acreedores: no sólo dejarían de cobrar lo que pretenden sino que también incurrirían en el lucro cesante de dejar de hacer negocios con ese deudor; además, llegado a ese punto de conflicto, sería previsible que éste confiscara los bienes del acreedor que se encuentran en su territorio.

El problema gira alrededor de la 'ecuación de disuasión' tendiente a mantener al deudor en la actual relación de fuerzas. Aquí interviene el problema del aislamiento del deudor, ya que si éste, en lugar de no pagar, o de redefinir unilateralmente cómo se propone pagar, consiguiera aliarse a otros en similar situación, esa ecuación cambiaría radicalmente. Si el gobierno del país X decide unilateralmente no pagar o redefinir cómo pagaría, tiene la obligación frente a su propia población (si es un gobierno democrático, al menos) de, primero, prever que severas sanciones como las arriba mencionadas serán aplicadas y, segundo, explicar esas consecuencias a la población y de alguna manera consultarla. Esto vale también por razones muy prácticas: si las sanciones se aplican y resultan serias penurias económicas, y si (como también sería obligatorio prever) esas sanciones y penurias radicalizan fuertemente el proceso político interno, ese gobierno no podría ignorar, en sus cálculos previos a aquella decisión, que de ello seguirían, con alta probabilidad, una o las dos de las siguientes consecuencias: las dislocaciones económicas y sociales que producirían las sanciones —a pesar de previsibles euforias iniciales— implicarían su suicidio político o inaugurarían un proceso revolucionario. Ninguno de los gobiernos latinoamericanos actuales muestra tal vocación suicida ni revolucionaria —máxime cuando esas dislocaciones ocurrirían a partir de la grave crisis que nuestros países ya atraviesan. Ante tales previsiones es razonable que estos gobiernos lleguen a la conclusión de que es menos costoso seguir renegociando, aunque sea en una situación de extrema debilidad, que lanzarse a una ruptura con los acreedores. Esto es, me temo, evidente para los acreedores —dicho en otras palabras—, la mayor amenaza de los deudores no es verosímil y, por lo tanto, no es útil como elemento de presión en la negociación.

¿Es, en cambio, verosímil la amenaza de los acreedores de aplicar esas sanciones? Ciertamente lo es, y éste es el desequilibrio fundamental en el que se refleja la relación de fuerzas existente. En efecto, si el país X deja de pagar, los acreedores deben contrapesar el costo que implicaría para ellos aplicar esas sanciones con el costo de no hacerlo. En este supuesto está comprometida, en el cálculo que deben hacer los acreedo-

res, toda la deuda de todos los deudores: si el país *X* se sale con la suya al no pagar (o redefinir unilateralmente) y no ser sancionado, aumenta fuertemente la probabilidad de que otros deudores hagan lo mismo. Es decir, por grande que sea la deuda del país *X* y por altos que sean los costos que implicaría aislarlo económicamente, ellos serían menores que los que traería consigo para los acreedores la propagación de semejantes decisiones a otros países. Aún más: en ese supuesto sería de interés para los acreedores no sólo aplicar sanciones a *X* sino también hacerlo con la máxima severidad, de manera que *X* sufra las más graves consecuencias posibles, ya que, cuanto más lo sean, más eficaces serán para disuadir a otros de seguir su camino. Por lo tanto, los deudores no pueden ignorar que es probable que los acreedores tengan el as de triunfo que dicen tener. Este, como vimos, no es el caso de cada deudor considerado aisladamente.

Pero los costos y beneficios para los acreedores de la ecuación de disuasión se modificarían en la medida en que ya no sea sólo *X* sino *X... N* los países que concertadamente amenazan con dejar de pagar o con redefinir unilateralmente sus pagos. En tanto esa conjunción aumenta la deuda en juego, así como el lucro cesante que los acreedores sufrirían al dejar de operar con esos países, aumenta el costo de sancionar a éstos en relación con el beneficio de disuadir a los restantes. Cuando ambas curvas se intersectan, la relación de fuerzas se transforma fundamentalmente: pasa a ser verosímil que en conjunto esos deudores —pero, insisto, sólo en conjunto— realmente tienen, y pueden llegar a jugar, la carta de su máxima amenaza.

Frente a una situación como ésta, la teoría de juegos predice que la meta principal de la estrategia de acreedores que actúan racionalmente no sería —como se suele suponer— optimar a cada momento su capacidad de extraer pagos de los deudores. La meta principal (o, al menos, la restricción a la que debe obedecer aquella optimación) es mantener vigente la actual ecuación de disuasión y, con ella, la relación de fuerzas en la que se sustenta. Como veremos, tener esto en claro puede tener importantes consecuencias prácticas.

Para que los acreedores logren su meta deben satisfacer dos condiciones. La primera se

relaciona con ellos mismos, y es la de su propia organización en un club o cartel. En efecto, es crucial para ellos disciplinarse, garantizando que ninguno intentará optimar a corto plazo sus cobros o, lo cual es lo mismo, garantizando que en el trato con los deudores prevalecerá el interés dominante de no provocar el cambio de la ecuación de disuasión. No es accidental que los comités que se ocupan de cada uno de los países deudores sean dirigidos por los principales bancos acreedores, ni el papel crucial que representa FMI: ambos están prácticamente forzados a tener una visión de medio y largo plazo, frente a los acreedores pequeños para quienes su crédito implica una pequeña parte de su patrimonio. Si así no fuera, la presión de los últimos podría llevar a suficientes deudores a tal desesperación que podrían estar dispuestos a asumir cualquier costo con tal de no pagar. Adviértase, además, que al actuar concertadamente y así maximizar su capacidad de presión manteniendo la relación de fuerzas existente, los bancos acreedores y otros segmentos del capital transnacional pueden aumentar grandemente sus beneficios en actividades aparentemente desconectadas de la deuda externa. Esto resulta de la capacidad de presionar duramente a los gobiernos deudores para que, por ejemplo, permitan a ese capital el acceso a mercados o actividades internas que de otra manera esos gobiernos no hubieran permitido. Esta es la prenda de “buen comportamiento” que los acreedores exigen para aceptar postergaciones de los pagos de la deuda que, de todas formas, como vimos, no es de su máximo interés optimar a corto plazo. De esta manera, es probable que nuestros países estén pagando un pesado tributo que en realidad se origina en la deuda externa pero que, como esa relación es oscura, no es atribuido a ella y, por lo tanto, no entraña para los acreedores el riesgo de que se ponga en cuestión la relación de fuerzas en la que se origina ese mismo tributo.

En cuanto a los deudores, la condición consiste en encerrarlos y mantenerlos en el llamado “dilema del prisionero,” cuya estructura paso a explicar en lo que más directamente interesa a nuestro tema. Conviene advertir, para comenzar, que el cálculo del severo perjuicio que les causaría la formación de una alianza de deudores suficientemente “pesada” como para intersectar



el cálculo de costos y beneficios mencionado, hace racional que los acreedores, con el propósito de impedir la formación de esa alianza, estén dispuestos a hacer "pagos" relativamente importantes a ciertos deudores. Por el lado de los deudores, esos se llaman "pagos laterales": beneficios individuales que algunos pueden percibir en compensación por actuar de conformidad con la estrategia de los acreedores —dicho de otra manera—, sobornos para no actuar conforme al interés del conjunto de los deudores.

Recapitemos la situación. Por el lado de los acreedores, es racional hacer pagos laterales para impedir la alianza de los deudores. Esto es aún más cierto porque en general no se trata de pagos sino de aceptar postergaciones de cobros que los acreedores no ignoran que de todas maneras sería muy difícil percibir en el plazo y que, si lo intentaran, correrían el riesgo de instar a deudores desesperados a correr el riesgo de formar su alianza. Por el lado de cada deudor (más precisamente, del gobierno de cada deudor), vimos que es poco verosímil la amenaza máxima de no pagar o de redefinir unilateralmente la deuda. Pero, le queda otra amenaza: formar el 'club' de deudores. Para que a su vez esta amenaza sea verosímil ese deudor tiene que reunir las siguientes condiciones: (a) unirse a otros deudores que en conjunto tengan peso suficiente como para intersectar la curva de costos y beneficios de los acreedores, ya que a partir de ese punto no será racional para éstos sancionar con máxima severidad a esos deudores; (b) tener alto grado de confianza que esos otros deudores lo acompañarán en ese camino; y (c) haber dado señales claras (aunque no necesariamente públicas) como para que su propia intención sea verosímil y otros deudores puedan responder a ella.

Tras estos enunciados se ocultan problemas que los acreedores pueden aprovechar. El primero es que es precisamente a los deudores que parecen estar moviéndose hacia una alianza (no a todos, basta con un número tal que la alianza no tenga suficiente peso) a los que es racional ofrecerles pagos laterales. Por parte de cada uno de estos deudores, la situación se presenta de la siguiente manera: si acepta esos pagos estará mejor que antes de haber parecido predisposto a promover o participar en la alianza de deudores; dicho de otra manera, la verosimilitud de esa

amenaza resultó, o fue desde el comienzo, un buen instrumento de negociación, pero el precio pagado es la permanencia de la relación de fuerzas y, consiguientemente, de la ecuación de disuasión preexistentes. Además, que ese deudor debe pesar las ventajas inmediatas y tangibles de recibir pagos laterales contra los beneficios mediatos de la formación de la alianza, y que el saldo neto de esos beneficios será función de algo que no puede prever enteramente —las reacciones de los acreedores.

Si, por el contrario, el deudor rechaza el pago lateral y sigue adelante con sus intenciones, no puede ignorar que la táctica de los acreedores consistirá en ofrecer pagos laterales a otros deudores. Esos pagos, además, aumentarían en la medida en que aquel deudor avanzara en el logro de su meta. Como esos pagos podrían llegar a ser realmente significativos para algunos deudores, hasta el último momento ninguno de los primeros podría tener seguridad de que logrará formar una alianza suficientemente contundente. Si se produjeran deserciones, los deudores que quedaran atados a una alianza de peso insuficiente sufrirían las graves sanciones mencionadas al comienzo —con lo cual quedarían en la peor de las situaciones posibles. En cuanto a los desertores, su situación habría mejorado pero, como ya señalé, al precio de ratificar una relación de fuerzas que les es extremadamente desfavorable. Este es, en relación con la deuda externa, el "dilema del prisionero" en el que estamos encajados y en el que es racional que los acreedores tengan máximo interés en mantenernos.

Este dilema no puede romperse mediante decisiones secuenciales: si el país X "va al frente" esperando que Y y Z lo sigan para formar una alianza suficientemente fuerte, no puede dejar de calcular que, en este supuesto, aumentarán aún más los pagos laterales que los acreedores están dispuestos a hacer a Y y a Z. En ese caso X podría estar lanzándose al abismo sólo para aumentar los pagos laterales percibidos por los desertores; las repetidas —y fallidas— exhortaciones al estilo "atrevámonos todos pero vayan ustedes primero" reflejan esta situación. Como también lo señala la teoría de juegos, el dilema sólo puede ser roto, primero, mediante el establecimiento de comunicaciones altamente confiables entre los posibles socios y, segundo, mediante

una decisión simultánea de todos ellos. En la segunda parte de esta nota veremos si por este

camino es posible llegar a conclusiones algo más alentadoras.

## II

### ¿Es posible hacer algo?

En la primera parte de esta nota vimos que nuestros países, en términos de la deuda externa, están encerrados en “el dilema del prisionero” y que la estrategia dominante de los acreedores es, racionalmente, mantenernos en ese dilema. Vimos también que, si hay un camino de salida, debe hallarse por el lado de establecer comunicaciones fehacientes entre los deudores, en dirección al anuncio y formalización simultáneas de su alianza y de las principales decisiones que ésta ha tomado respecto de la deuda de esos países. Para explorar este posible camino conviene elaborar un poco más una observación hecha en la primera parte de esta nota. Dado el grave perjuicio que implicaría para los acreedores la formación de una alianza suficientemente importante como para que sea demasiado costoso aplicar severas sanciones a todos sus miembros, los pagos laterales que los acreedores están dispuestos a hacer para impedir la crecen velozmente en la medida en que la formación de esa alianza parezca probable e inminente.

Esto —además de que, como ya vimos, hace siempre posible que alguien “traicione” a último momento y deje a los otros en una alianza de peso insuficiente— plantea el problema del proceso mediante el cual se llegaría a la formalización de la alianza. Si, por ejemplo, los gobiernos de los países X... N concuerdan en declarar conjuntamente una moratoria de 5 años y luego pagar la deuda a plazos e intereses que también deciden en común y sin previo consentimiento de los acreedores, tienen claro interés en que las negociaciones entre ellos, así como el trabajo previo interno en cada uno de ellos, se hagan en el mayor sigilo. Si los acreedores conocen esos pasos es predecible que redoblarán sus esfuerzos por lograr deserciones, así como por movilizar a

los sectores internos en cada país deudor que por diversas razones se opondrían a aquella alianza. También debería preverse que los acreedores y sus gobiernos aplicarían algunas “sanciones preventivas” para disuadir a los deudores. Todo esto significa que, sobre todo en la medida en que sea conocido, el proceso de formación de la alianza estaría lejos de ser libre de costos políticos y económicos. Pero si consideramos que las negociaciones exigirían viajes y comunicaciones internacionales de importantes personajes de los países deudores, vemos que es improbable que ese proceso pase inadvertido para los servicios de inteligencia de los países acreedores. Además, y sobre todo, el secreto de las negociaciones y —por lo tanto— el carácter inevitablemente inconsulto de una decisión que, como la de formar la alianza de deudores, no puede dejar de implicar riesgos e incertidumbres (y eventualmente costos) considerables para la población, sería escasamente congruente con el carácter democrático de buena parte de los gobiernos que podrían formar esa alianza en América Latina.

Lo recién anotado plantea el problema del quién y cómo de los representantes de cada uno de esos gobiernos daría a los otros seguridad de que tiene real capacidad de comprometer a su gobierno (y país) en la alianza; si así no fuera, cada uno tenderá a calcular que el riesgo de desertión es demasiado grande —lo cual, por sí mismo, aumenta ese riesgo. ¿Podrían invocar esa capacidad los Ministros de Economía o de Relaciones Exteriores? Claramente que no, porque mañana pueden ser demitidos o desautorizados. ¿Los Presidentes? Es difícil que los actuales de nuestros países sientan que tienen responsabilidad y facultades tan cesaristas como para asumir solitariamente esas responsabilidades. ¿El Parla-

mento, como instancia originaria o ratificadora de iniciativas presidenciales? Esto se acercaría a la letra y al espíritu de la democracia constitucional, pero haría difícil —si no necesariamente predecir el resultado de las decisiones parlamentarias— asegurar la indispensable simultaneidad de decisiones de todos los países que en ese acto formarían el Club. ¿Un referéndum popular? Probablemente sería el medio más apropiado (si es que no hay impedimentos constitucionales para ello en algunos países), incluso porque se podría celebrar simultáneamente en todos esos países. Pero adviértase que las instancias más adecuadas para tomar la gran decisión (alguna combinación de autoridad presidencial y parlamentaria, eventualmente también con un referéndum) entrañan un período bastante considerable. Esto agudiza el riesgo de vulnerabilidad a los intentos de soborno y diversas presiones de los acreedores, sobre todo si se considera que, como vimos, cada gobierno comienza a incurrir en costos considerables, para sí y para su país, desde el momento en que lanza ese proceso decisorio, antes de tener seguridad de que la alianza se llevará a cabo. Si por cualquier razón fuere necesario echarse atrás (por ejemplo, porque en ese lapso desertaron países indispensables para que la alianza tenga peso suficiente), aquellos costos se habrían incurrido sólo para agudizar los conflictos internos, desmoralizar a los que apoyaron a esos gobiernos, y beneficiar a los países desertores con los importantes pagos laterales que en ese supuesto recibirían. Claro está, este riesgo es menor en el caso de negociaciones secretas inesperadamente anunciadas —pero ya vimos que es improbable que ellas puedan ser ocultadas a los acreedores y, además, que ese secreto no es fácilmente conciliable con el funcionamiento de un régimen democrático.

No son éstos los únicos obstáculos que habría que sortear. En el supuesto de que se haya llegado a la formación del 'club' o alianza de deudores, debe partirse de la base de que éste sufrirá las presiones centrifugas propias de todo cartel u oligopolio. En efecto, para lograr las metas buscadas no basta ni mucho menos con la creación de la alianza. No menos importante es que esa alianza se mantenga por todo el tiempo envuelto en la decisión de moratoria y posterior reformulación de los pagos de la deuda externa (que no

puede dejar de abarcar un período relativamente prolongado, si es que esa alianza tiene sentido (para los deudores.) Volviendo a la primera parte de este trabajo, consideremos el mejor supuesto. *N* países deudores han logrado formar una alianza de peso suficiente como para que, como aquéllos han calculado correctamente, los acreedores (incluso el FMI y sus gobiernos) evalúen que, aunque esas alianzas les cause muy serios perjuicios, serían aún mayores los costos que para ellos mismos resultarían de aplicar a esos deudores sanciones de máxima severidad (y que, como vimos, los acreedores probablemente no vacilarían en aplicar si aquella alianza no tuviere suficiente peso).

En otras palabras, mediante su alianza los deudores habrían logrado salir del dilema del prisionero. Pero, por eso mismo, la táctica racional de los acreedores es tratar de volver a encasillarlos en ese dilema. Para ello éstos contarían con una base importante, a partir de la que, con alta probabilidad, aunque no usen al máximo su capacidad de represalia, no dejarían de aplicar algunas sanciones a esos países. Esas sanciones tendrían consecuencias diferenciales en los países deudores, según fueran su estructura económica, grado y tipo de industrialización, y características de sus principales exportaciones, entre otros factores. También, según el equilibrio de fuerzas políticas e ideológicas en cada país, consecuencias semejantes podrían ser interpretadas y evaluadas en forma diferente. Además, sería racional para los acreedores tratar de acentuar esas diferencias en todo lo posible; con ello podrían fomentar sentimientos de injusticia relativa en cuanto a las consecuencias de la alianza desde unos países miembros a otros. Con ello los acreedores nuevamente apuntarían —aunque en un contexto menos propicio para ellos que el actual— a lograr desertiones de países deudores, suficientes para restar a la alianza el peso necesario; si lo lograran, la situación revertiría al punto anterior, aunque probablemente con costos aún mayores para los deudores que quedaron encerrados en una alianza de insuficiente peso.

Una típica forma de disminuir el riesgo recién anotado (no de cancelarlo) es que los 'socios' de alguna forma se den como rehenes los unos a los otros; por ejemplo, constituyendo un ente supranacional al que alienan, por el lapso que

demande la moratoria y el subsiguiente plan de pagos, las decisiones y recursos indispensables para hacer efectiva la alianza. Este me parece el punto en que el pensamiento creador, al que tendrían que colaborar los conocedores de varias disciplinas, podría tal vez hacer su principal contribución. Sería además fundamental hacerla desde ahora, porque la visión de un sistema institucional viable y en principio aceptable para los potenciales 'socios' sin duda daría un fuerte impulso para moverse en esa dirección.

En rigor, sin embargo, los dos párrafos anteriores transpusieron el límite de lo que, razonando según los lineamientos de las teorías de juegos y de coaliciones, es posible avanzar. En efecto, si se llegara a la formación de una alianza suficiente y si ésta diera (al menos) la sensación de que es

capaz de perdurar a mediano plazo, aumentaría enormemente el número de variables que habría que tomar en cuenta. En especial, si tal fuera el caso, habría alta probabilidad de que otros países deudores que no entraron originariamente en la alianza quieran incorporarse a ella, o que declaren unilateralmente (ya que para los acreedores habría caducado la racionalidad de sancionar severamente a deudores que deciden unilateralmente después de que aquella alianza existe) que adhieren a las condiciones de la moratoria y al plan de pagos de aquélla. La convergencia de estos advenedizos con los socios originales de la alianza transformaría tan profundamente el conjunto por lo menos de las relaciones financieras internacionales, que el juego en que se empeñarían las partes ya no sería el que se ha delineado aquí.



## Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa

*Robert Devlin\**

Este trabajo presenta una visión general de las reprogramaciones de las deudas latinoamericanas con la banca privada durante el período 1982-1985. El acentuado deterioro en las condiciones del endeudamiento experimentado por los deudores en la primera ronda de negociaciones de 1982-1983, ha cedido el paso gradualmente a condiciones más favorables, sobre todo en las reprogramaciones más recientes de 1984-1985. Los acreedores utilizan conceptos de mercado para explicar este fenómeno: las condiciones más favorables constituyen un premio por el buen comportamiento y por la disminución consiguiente del riesgo.

El presente análisis desarrolla otro marco conceptual para interpretar los hechos, basado en la noción de un monopolio bilateral. Según este planteamiento, la evolución favorable de las condiciones de reprogramación se debió no tanto a algún cambio fundamental objetivo en la imagen de solvencia de los prestatarios, cuanto a su mayor poder negociador, lo que les permitió captar las rentas monopolistas percibidas por los bancos en las rondas iniciales de negociación. El estudio analiza entonces el debate Norte-Sur en torno a la gran transferencia de recursos de la región hacia los bancos acreedores, y concluye que ésta no puede justificarse con los criterios convencionales de la teoría económica. Por último, en el marco del monopolio bilateral, el trabajo sugiere diversas opciones que permitirían a los países reducir la transferencia hacia los bancos y, por consiguiente, dar mayor apoyo a su propio crecimiento y desarrollo.

\*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Una versión más extensa de este trabajo fue elaborado para la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) durante la estancia del autor como Investigador Visitante en el Programa de Investigaciones sobre Economía y Relaciones Internacionales de esa institución que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford. El autor agradece los comentarios de José De Gregorio, Enrique de la Piedra, Ricardo Ffrench-Davis, Adolfo Gurrieri, Manuel Marfán, Oscar Muñoz y Joseph Ramos. Guillermo Mundt le otorgó valiosa asistencia estadística.

## I

### La reprogramación de la deuda: las tres primeras rondas

Las múltiples reprogramaciones de la deuda en América Latina en los años recientes han seguido un curso bien definido. En la primera ronda, que comenzó en agosto de 1982, los países deudores reprogramaron obligaciones que vencían en un plazo de 12 a 36 meses. Asimismo, para un gran número de países, los bancos acordaron otorgar nuevos créditos para 1983, lo que representaba una expansión *ex ante* de alrededor de un 7% de la cartera de préstamos de los acreedores (cuadro 1).<sup>1</sup> El costo negociado de este ejercicio —definido en términos amplios para incluir el margen sobre la LIBOR, el plazo de amortización y las comisiones— era extremadamente alto. En general, los países debieron pagar un margen superior al 2%, obtuvieron plazos de amortización de sólo 6 a 8 años, y afrontaron comisiones fijas de 1.25% o más (cuadro 2). En comparación con las condiciones crediticias negociadas por los mismos países en el mercado de eurodivisas antes de la irrupción de la crisis, las condiciones de reprogramación representaban un serio revés. En efecto, utilizando un índice compuesto construido sobre la base de los márgenes de la LIBOR, el plazo de amortización y las comisiones, se estima que la mayoría de los deudores sufrió un deterioro en el costo negociado del crédito de entre 100% y 250% (cuadro 3).

La primera ronda de reprogramaciones fue seguida casi de inmediato por otra en 1983-1984, para rescalonar los vencimientos para 1984 de algunos países y para determinar el monto de nuevos recursos que los bancos prestarían para ese año. Si bien seguían siendo relativamente severas las condiciones impuestas a las transacciones, eran algo mejores que las negociadas en las reprogramaciones de la primera ronda. En general, los márgenes eran de 0.3 a 0.5 puntos porcentuales más bajos, los plazos de amortización se ampliaron en 1 ó 2 años y las comisiones llegaron a niveles inferiores al 1% (cuadro 2). En

<sup>1</sup>La cifra de 7% fue lograda por acuerdo general del FMI (CEPAL, 1984a, p. 56).

Cuadro 1  
AMERICA LATINA: LA REPROGRAMACION DE LA DEUDA BANCARIA 1982-1985<sup>a</sup>

(Millones de dólares)

Países	Primera ronda 1982/1983			Segunda ronda 1983/1984			Tercera ronda 1984/1985		
	Vencimientos		Nuevos créditos	Vencimientos		Nuevos créditos	Vencimientos <sup>b</sup>		Nuevos créditos
	Monto	Años	Monto	Monto	Años	Monto	Monto	Años	Monto
Argentina	13 000 <sup>c</sup>	Sept. 82-83 <sup>c</sup>	1 500 <sup>c</sup>	—	—	—	13 400	82-85	4 200
Brasil	4 800	83	4 400	5 400	84	6 500	...	...	...
Costa Rica	650	82-84	225	—	—	—	280	85-86	75
Cuba	130	Sept. 82-83	—	103	84	—	94	85	—
Chile	3 424	83-84	1 300	—	—	780	5 932	85-87	714; 371 <sup>d</sup>
Ecuador	1 970	Nov. 82-83	431	900	84	—	4 811	85-89	200
Honduras	121	82-84	—	—	—	—	220	85-86	—
México	23 700	Ago. 82-84	5 000	12 000 <sup>c</sup>	82-84	3 800	48 700	85-90	—
Panamá	180	83	100	—	—	—	603	85-86	60
Perú	400	83	450	662	84-jul. 85	—	...	...	...
República Dominicana	56 <sup>c</sup>	82-83 <sup>c</sup>	—	—	—	—	868	82-85	—
Uruguay	630	83-84	240	—	—	—	...	...	...
Venezuela	—	—	—	—	—	—	21 200	83-88	—

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

<sup>a</sup> Se trata del valor de las amortizaciones reprogramadas y los años a que corresponden, además de los nuevos créditos otorgados por la banca como parte integral de esa restructuración. El cuadro no incluye información sobre el mantenimiento de líneas de crédito de corto plazo y los créditos de enlace autorizados por la Tesorería de Estados Unidos, el Banco de Pagos Internacionales, etc.

<sup>b</sup> En algunos casos incorporan vencimientos ya reprogramados en 1982/1983.

<sup>c</sup> El acuerdo nunca fue firmado y los vencimientos se incorporaron al nuevo acuerdo de 1984/1985.

<sup>d</sup> Los valores corresponden a 1985 y 1986, respectivamente. Incluyen 150 millones de dólares avalados por el Banco Mundial.

<sup>e</sup> Obligaciones del sector privado.

Cuadro 2  
AMERICA LATINA: LAS CONDICIONES DE LA REPROGRAMACION DE LA DEUDA BANCARIA<sup>a</sup>

Países	Primera ronda 1982/1983			Segunda ronda 1983/1984			Tercera ronda 1984/1985		
	M	P	C	M	P	C	M	P	C
Argentina	2.16 <sup>b</sup>	6.8 <sup>b</sup>	1.25 <sup>b</sup>	—	—	—	1.44	11.5	0.15
Brasil	2.32	8.0	1.50	2.00	9.0	1.00	...	...	...
Costa Rica	2.25	8.0	1.00	—	—	—	1.65	9.5	1.0
Cuba	2.25	7.0	1.25	1.88	9.0	0.88	...	...	...
Chile	2.16	7.0	1.25	1.75	9.0	0.63	1.42	12.0	0.08
Ecuador	2.28	6.7	1.25	1.75	9.0	0.88	1.39	11.9	—
Honduras	2.38	7.0	1.38	—	—	—	1.58	11.0	0.88
México	1.95	7.6	1.05	1.50	10.0	0.63	1.13	14.0	—
Panamá	2.25	6.0	1.50	—	—	—	1.40	11.7	0.50
Perú	2.25	8.0	1.25	1.75 <sup>c</sup>	9.0 <sup>c</sup>	0.75 <sup>c</sup>	...	...	...
República Dominicana	2.25 <sup>b</sup>	6.0 <sup>b</sup>	1.25 <sup>b</sup>	—	—	—	...	...	...
Uruguay	2.25	6.0	1.41	—	—	—	...	...	...
Venezuela	—	—	—	—	—	—	1.13	12.5	—

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

<sup>a</sup> No se consideran los créditos de corto plazo. Los símbolos son:

M = margen sobre la LIBOR;

P = plazo total (en años) de amortización; y

C = comisiones fijas expresadas como porcentaje del valor total del crédito.

Cada columna representa las condiciones acordadas con la banca para los vencimientos reprogramados y los créditos nuevos. En los casos en que un país negociaba en una ronda tanto un rescalonamiento de vencimientos como la concesión de nuevos recursos, la cifra representa un promedio ponderado de ambas transacciones. Para información más detallada de estos ejercicios crediticios, véanse CEPAL (1984b), cuadros 15 y 16; y CEPAL (1985), pp. 67 a 72.

<sup>b</sup> Este acuerdo nunca entró en vigencia. Los vencimientos correspondientes fueron incorporados en el convenio que formó parte de la tercera ronda.

<sup>c</sup> Este convenio está en suspenso.

cuanto al volumen de nuevos créditos otorgados por los bancos para 1984, en su mayoría eran por un valor menor con respecto a los préstamos autorizados para el año anterior (cuadro 1).<sup>2</sup>

Al poco tiempo de haber finalizado la segunda ronda de reprogramaciones, los países se reunieron de nuevo para discutir la restructuración de vencimientos de 1985 en adelante. En esta tercera ronda, que continuaba realizándose durante 1985, se pudo observar un nuevo mejoramiento —y ahora muy marcado— en el costo negociado del crédito. Los márgenes sobre la LIBOR continuaron la tendencia descendente apreciada en la segunda ronda; los plazos de

amortización se extendieron (10 a 14 años), y las comisiones fueron reducidas bruscamente y llegaron hasta cero en los casos de Ecuador, México y Venezuela (cuadro 2). En efecto, es evidente que las condiciones de crédito logradas en la tercera ronda, consideradas en su conjunto, eran algo mejores que las obtenidas en el mercado de eurodivisas anterior a la crisis (cuadro 3). Ese resultado se facilitó además por la voluntad de los acreedores de extender el horizonte de rescalonamiento de los vencimientos desde un máximo de 2 a 3 años, a un plazo de 3 a 6 años.<sup>3</sup> Por otra parte, los bancos evidentemente se han

<sup>2</sup>El nuevo conjunto de préstamos para Brasil fue mayor que el de 1983, pero este aumento tenía por finalidad compensar al país por la pérdida sufrida en las líneas de crédito de corto plazo durante 1982 y 1983.

<sup>3</sup>Otras innovaciones fueron la opción ofrecida al prestatario para transferir sus préstamos de la tasa Prime a la tasa de referencia LIBOR más baja, y de incorporar la deuda reprogramada en la primera ronda a las condiciones más favorables de la tercera.



Cuadro 3  
 AMERICA LATINA: LAS CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO  
 CON LA BANCA PRIVADA<sup>ab</sup>  
 (Índice: 1980-1981=100)

País	Del mercado crediticio	Las reprogramaciones de la deuda		
	1980-jun./1981	Primera ronda 1982/1983	Segunda ronda 1983/1984	Tercera ronda 1984/1985
Argentina	100	317	—	116
Brasil	100	144	108	...
Costa Rica	100	133	—	83 <sup>c</sup>
Cuba	100	148	93 <sup>c</sup>	...
Chile	100	250	151	89 <sup>c</sup>
Ecuador	100	342	191	109
Honduras	100	153	—	63 <sup>c</sup>
México	100	281	160	83 <sup>c</sup>
Panamá	100	274	—	81 <sup>c</sup>
Perú	100	197	133	...
República Dominicana	100	235	—	...
Uruguay	100	349	—	...
Venezuela	100	—	—	68 <sup>c</sup>

**Fuente:** Devlin (1983), p. 108; CEPAL (1985), pp. 67 a 69 y datos proporcionados por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

<sup>a</sup> Basado en un índice de los elementos del costo de crédito sujetos a la renegociación. La fórmula utilizada es la siguiente:

$$\frac{\frac{C_1}{P_1} + M_1}{\frac{C_0}{P_0} + M_0} - 1$$

donde: C = comisiones; P = plazo de amortización y M = margen sobre la LIBOR y en que el subíndice 1 se refiere a las condiciones existentes en las respectivas rondas de reprogramaciones y el subíndice 0 a las que se presentaron en el mercado crediticio normal de 1980-junio 81. Todos los elementos de la fórmula se refieren a la deuda reprogramada y a los nuevos créditos y están ponderados por el monto de crédito. Nótese que en el deterioro relativo influye poderosamente la posición inicial del prestatario con respecto a los márgenes, plazos y comisiones contratados en el mercado entre 1980 y junio de 1981.

<sup>b</sup> En las reprogramaciones el Estado a menudo tuvo que ofrecer su aval a la deuda del sector privado que anteriormente no llevó tal garantía. Este deterioro no está incorporado en el índice.

<sup>c</sup> Mejoramiento.

puesto más restrictivos con los créditos nuevos, ya que éstos fueron mucho más escasos en la tercera ronda (cuadro 1).<sup>4</sup>

En estas tres rondas de reprogramación, la banca privada ha acometido la restructuración de deudas más masiva de toda la historia de las finanzas modernas. Además, los bancos tuvieron

buen cuidado de velar por sus propios intereses al incorporar créditos nuevos en los ejercicios de reprogramación, a lo que tradicionalmente se habían resistido.<sup>5</sup> Sin embargo, aun con el alivio de la deuda, los países prestatarios no han logrado evitar serios trastornos para su crecimiento y desarrollo económico. Tal vez la estadística que mejor resume la difícil situación que vive la re-

<sup>4</sup> Algunos países no solicitaron nuevos créditos, en parte por el deseo de mejorar su imagen de solvencia con el fin de retornar al mercado de crédito autónomo.

<sup>5</sup> El tema de los nuevos créditos en los conjuntos de reprogramación es abordado en mayor detalle más adelante.

gión es el ingreso per cápita: en 1984 era inferior en 9% al registrado en 1980, siendo que el promedio oculta situaciones aun peores para algunos países (CEPAL, 1984b, cuadro 1). Asimismo, pese a la evidente relajación de las condiciones negociadas en la tercera ronda de reprogramación, las perspectivas de crecimiento de la región son bastante poco halagüeñas. En efecto, hasta los observadores más optimistas reconocen que el decenio de 1980 será una década perdida para América Latina, y auguran un ingreso per cápita en 1990 que en el mejor de los casos será sólo levemente superior al de 1980 (Cline, 1984a, p. 195). Con supuestos menos favorables, ni siquiera podría preverse la recuperación del nivel de ingresos de 1980.

El meollo del asunto está en el hecho de que, aun después del alivio de la deuda (que incluyó los nuevos créditos), América Latina continuará realizando enormes transferencias de recursos financieros hacia los países acreedores. El cuadro 4 muestra que el saldo neto entre la entrada de nuevos capitales y la salida de recursos por

concepto de servicios de factores (que en su casi totalidad corresponden a pagos de intereses) fue muy negativo en 1982-1984, con una transferencia hacia el exterior que fluctuaba entre el equivalente al 18% y el 30% de las exportaciones de bienes y servicios de la región. La transferencia de recursos fue posible gracias a la rápida transformación, en los países deudores, de un déficit comercial en importantes excedentes. Sin embargo, éstos se lograron casi enteramente por efecto de la contracción de las importaciones latinoamericanas, cuyo valor descendió casi en 40% en el curso de esos tres años. Con esta brusca reducción de las compras en el exterior, fue inevitable el colapso de la actividad económica y la caída del producto interno bruto en términos absolutos.

¿A qué se debieron las grandes transferencias que desencadenó esta negativa secuencia de sucesos? Estas obedecen a tasas mundiales de interés sin precedentes con una tasa LIBOR media entre 10% y 13%; costos negociados (márgenes, plazos de amortización, comisiones) nunca antes

Cuadro 4  
AMERICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Entrada efectiva neta de capitales <sup>a</sup>	Transacciones no registradas <sup>b</sup>	Entrada neta de capitales	Pagos netos de utilidades e intereses	Transferencias de recursos		Transferencias en % de las exportaciones (x)	
					(1-4)	(3-4)	5/x	6/x
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1970	3.8	0.1	3.9	2.8	1.0	1.1	5.9	6.5
1971	4.5	- 0.2	4.7	3.0	1.5	1.7	8.5	9.6
1972	6.0	1.0	7.0	3.1	2.9	3.9	14.1	19.0
1973	8.5	- 0.7	7.8	4.2	4.3	3.6	14.9	12.5
1974	12.7	- 1.3	11.4	5.0	7.7	6.4	17.7	14.7
1975	16.0	- 1.8	14.2	5.5	10.5	8.7	25.5	21.2
1976	18.9	- 0.7	18.2	6.8	12.1	11.4	25.6	24.1
1977	15.4	1.6	17.0	8.2	7.2	8.8	12.9	15.7
1978	24.4	1.7	26.1	10.2	14.2	15.9	23.1	25.9
1979	26.9	1.7	28.6	13.6	13.3	15.0	16.2	18.3
1980	35.5	- 5.5	30.0	18.0	17.5	12.0	16.5	11.3
1981	48.3	-10.6	37.7	27.7	20.6	10.0	18.1	8.8
1982	30.0	-10.8	19.2	37.6	- 7.6	-18.4	- 7.3	-18.1
1983	11.1	- 6.7	4.4	34.5	-23.4	-30.1	-23.3	-30.0
1984 <sup>c</sup>	...	...	10.6	37.3	...	-26.7	...	-23.8

Fuente: CEPAL (1984a), p. 11; CEPAL (1984b), cuadro 12 y datos proporcionados por la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.

<sup>a</sup> Equivale a la entrada neta de capitales menos transacciones no registradas.

<sup>b</sup> Corresponde a la partida de errores y omisiones del balance de pagos.

<sup>c</sup> Cifras preliminares.

vistos sobre las deudas reprogramadas y los nuevos préstamos; y una caída masiva en la afluencia de capitales netos, que durante el decenio de 1970 había sido más que suficiente para cubrir el déficit de los servicios de factores. Este último fenómeno se debió a la renuencia de la banca privada, después de 1982, a otorgar nuevos préstamos a los países latinoamericanos y a la considerable fuga de capitales pertenecientes a agentes económicos privados.<sup>6</sup>

La deuda y el problema de la transferencia de recursos seguramente condicionarán la polí-

tica de desarrollo de América Latina en los próximos años. A falta de una solución pública internacional que alivie la carga financiera de estos países,<sup>7</sup> la región seguirá negociando continuamente con sus bancos privados, mientras los países buscan nuevas fórmulas que les permitan minimizar los pagos y liberar recursos para la inversión y el crecimiento. En estas circunstancias es importante examinar las opciones que se abren a los deudores, estableciendo primero el marco de referencia en el cual se encuadran las negociaciones.

## II

### El marco de referencia para las negociaciones entre acreedores y deudores<sup>8</sup>

#### 1. ¿Están operando las fuerzas del mercado?

Al evaluar sus propias políticas con respecto a la reprogramación de la deuda, los banqueros frecuentemente echan mano de los conceptos del mercado. Esto es muy evidente en sus argumentos con respecto al precio en los ejercicios de reprogramación. Por ejemplo en la primera ronda de reprogramación los acreedores emplearon uno o más de los siguientes argumentos para justificar el alza abrupta en el precio negociado del crédito.

*Elasticidades de precio.* Se alegaba que el mayor precio provocaría el refinanciamiento de la amortización y la extensión del crédito neto. Como decían Gasser y Roberts (1982, p. 27) "evidentemente mientras más atractivas sean las condiciones de la deuda restructurada o reprogramada, tanto mejor voluntad tendrán los bancos para participar y será más probable una reanudación en un plazo razonable de la actividad crediticia".

*El riesgo.* Otro argumento que se esgrimía frecuentemente para explicar el precio más alto del crédito era el mayor riesgo que suponía ex-

tender el vencimiento más allá de las fechas pactadas originalmente, es decir, el mayor precio compensaba el mayor riesgo.

*El peligro moral.* Tomando sus ejemplos de la bibliografía sobre los seguros de salud, algunos argumentaban que se necesitaba un precio más alto para que los deudores tuvieran un desincentivo en la aplicación de políticas que pudieran llevar a la necesidad de una reprogramación.<sup>9</sup> En otras palabras, había que penalizar a los deudores para que no cayeran en la tentación de asumir comportamientos que llevaran a reiterados problemas de pago.

Todos los argumentos anteriores se orientan

<sup>7</sup>Para un resumen analítico de las distintas propuestas para resolver la crisis de la deuda, véase Guerguil (1984).

<sup>8</sup>Esta sección es una síntesis de un análisis más extenso y teórico que aparece en Devlin (1985). El mismo artículo contiene la documentación de apoyo y el material bibliográfico. Este artículo de 1985 es una elaboración de artículos anteriores del mismo autor (1984 y 1983a).

<sup>9</sup>En la bibliografía sobre seguro médico se señala que la forma en que se comporta el cliente influye en la necesidad de estos servicios. Después de pagar la prima, el costo del cuidado médico es cero. Esto podría inducir a un agente económico a comportarse en forma en que consumiría mayor cantidad de servicios de salud que si hubiera un costo marginal positivo. Así, para evitar un peligro moral, la mayoría de las compañías de seguro exigen que sus asegurados paguen un descuento sobre cada reclamación.

<sup>6</sup>Una idea burda del efecto de la fuga de capitales la da la columna 2 del cuadro 4, derivada de la partida de "errores y omisiones" de la balanza de pagos.

al mercado y en una u otra forma suponen que la curva de la oferta se desplazaba hacia arriba y hacia la izquierda en la primera rueda de reprogramación con lo cual se encarecía el crédito. El mejoramiento de las condiciones en la segunda rueda de reprogramación lo justificaban los banqueros arguyendo que los deudores se habían comportado bien en el proceso de ajuste lo que reducía los riesgos y el peligro moral; en otras palabras la curva de la oferta empezaba a desplazarse hacia abajo y hacia la derecha nuevamente. La tercera rueda representaba otro desplazamiento descendente en la curva de la oferta. Es así como todos los fenómenos se explican en función de la "magia del mercado". Pero hay que recelar de estas improvisaciones cuando se requieren tres argumentos simultáneos para explicar un solo fenómeno. En efecto ninguno de estos argumentos se sostiene cuando se le examina detenidamente.

Con respecto a las elasticidades de precio, no hay comprobaciones empíricas que apoyen el concepto de que la buena disposición de un banco a reprogramar la deuda se relaciona con un precio negociado más alto para el crédito. Es a todas luces evidente que los bancos reprograman no para obtener utilidades sino para evitar las grandes pérdidas de capital que resultarían si el deudor cayera en la mora abierta. En cuanto al crédito neto, los estudios han mostrado que la reacción de los bancos a la reprogramación —aun cuando el precio negociado haya subido abruptamente— es limitar el riesgo y no ampliarlo.

Es cierto que durante la serie actual de reprogramaciones, los bancos extendieron nuevos créditos, pero éstos son en realidad una forma encubierta de reprogramación de los pagos por concepto de intereses. En efecto, los deudores han hecho frente a pagos de intereses que no podían sostener, equivalentes a 30% o más de sus ingresos de exportación. Si los bancos no hubieran concedido nuevos préstamos, la mayoría de los deudores habría dejado de pagar intereses, con lo cual habrían echado por tierra la viabilidad comercial de todo el ejercicio de reprogramación. En suma, los nuevos créditos simplemente forman parte de la administración general de la deuda antigua y su aparición se debe a la necesidad de evitar las pérdidas de capital más

bien que a la atracción que ejerce el precio de esa operación.

Hay por supuesto muchos bancos que llegaron tarde a la etapa expansiva del ciclo crediticio latinoamericano. Estos bancos han tenido un menor volumen relativo de operaciones en la región y quizá se vieron tentados a resistirse a un nuevo crédito, incluso frente a un incumplimiento potencial. Pero su participación en los nuevos créditos no se debía al precio más alto; en realidad estos bancos se encontraban en su punto máximo de racionamiento del crédito en el cual no habría habido ningún precio que voluntariamente hubiera logrado una oferta. Su disposición para conceder préstamos se debió fundamentalmente a la coerción por parte de los bancos más grandes, las autoridades de los bancos centrales, el FMI, etc. Esto lo confirma el hecho de que los prestamistas más pequeños aprovecharon cualquier coyuntura para eludir los nuevos conjuntos de préstamos aunque el precio negociado del crédito se situara en sus niveles máximos.

Con respecto al riesgo, no hubo ningún aumento de este elemento en la deuda reprogramada. Lo que enfrentaban los prestamistas en 1982 era la concreción del riesgo que habían evaluado en el decenio de 1970 y para el cual habían cobrado una prima. En realidad la reprogramación disminuyó el riesgo porque sin ella el riesgo original de incumplimiento y la pérdida consiguiente habrían tenido que aparecer en sus balances. Además se redujo el riesgo aún más por la vigilancia sobre las economías que ejerció el Fondo Monetario Internacional y por la capacidad de los bancos para obligar a los gobiernos a garantizar deudas del sector privado en el país deudor.

También es espurio el argumento del peligro moral. En un ambiente equitativo, las primas por peligro moral se determinan en un sistema competitivo y los agentes económicos tienen conocimiento de los costos al firmar un contrato. Cobrar una prima por este concepto durante un ejercicio de reprogramación es un acto arbitrario y equivale a informar al paciente de un sistema de seguro médico después de que él se ha enfermado. Por lo demás, en la bibliografía económica es bien sabido que la elevación del precio del crédito —especialmente cuando el deudor está bajo presión— puede aumentar el peligro moral y no reducirlo. Por una parte, los deudores tie-

nen que asumir una conducta más peligrosa para poder atender los pagos más altos por conceptos de servicios. Por la otra, si el deudor es deshonesto, el precio más alto del crédito eleva el beneficio de un incumplimiento abierto.

En realidad el precio del crédito no es el verdadero incentivo para un buen comportamiento. Ningún país quiere entrar en la reprogramación porque significa la interrupción de la afluencia de créditos y de ahorros externos, que tienen una alta rentabilidad. Y como se mencionó, si el deudor está inclinado al incumplimiento el precio más alto simplemente aumenta el incentivo para adoptar este tipo de conducta. En realidad, el comportamiento de los agentes económicos no puede ser controlado solamente por incentivos económicos. Un buen sistema económico se caracteriza por una confianza suficiente entre el principal agente económico y el subordinado, de manera que el primero supone que el segundo no actuará de mala fe aunque fuera racional hacerlo. En otras palabras, un sistema económico integrado y eficiente no puede basarse en el concepto del *homo economicus*, en que toda la conducta se basa en un puro cálculo de costo-beneficio.

Es a la luz de estas consideraciones que cabe interpretar el gran sentido de responsabilidad con que ha afrontado sus obligaciones la mayoría de los países latinoamericanos, aunque ello haya supuesto un enorme costo social y riesgos políticos. En efecto, los países latinoamericanos están integrados en el sistema capitalista mundial y en gran medida comparten sus valores. Sin embargo, el enorme peso de la deuda está conspirando en contra la continuada integración económica de la región y amenaza con apoyar aquellas fuerzas políticas que desean cerrar las economías y reducir sus compromisos con el sistema capitalista internacional. Es precisamente por esa razón que hay urgente necesidad de encontrar formas novedosas y más equitativas de administrar el problema de la deuda.

## 2. El poder monopolista de los bancos

Hemos visto que la interpretación de los bancos de las tres ruedas de reprogramación se relacionaba conceptualmente con el mecanismo del mercado. Pero en realidad no existe un mercado

competitivo; en efecto, si el mercado hubiera estado funcionando, los países deudores habrían recibido un alivio por el dispositivo clásico de compartir el riesgo del mercado —el incumplimiento y la devaluación de los activos de los bancos— como ocurrió en el decenio de 1930. De hecho, en la primera ronda de reprogramación los bancos evitaron la competencia y las pérdidas, asociándose para negociar en bloque y usando el consiguiente poder monopolista para traspasar a los prestatarios los costos de su deficiente evaluación de riesgos en el decenio de 1970.

Al mismo tiempo, el alza posterior en el costo de la deuda que impusieron los bancos en la primera ronda de reprogramación constituyó una renta monopolista, una ganancia extraordinaria. Una renta es un pago por sobre aquel que requiere el agente económico para cumplir sus funciones. En este caso los bancos cobraron más por concepto de una operación administrativa (la reprogramación de la amortización y el refinanciamiento del interés) de lo que era en todo caso necesario para evitar grandes pérdidas de capital. Además, la reducción casi uniforme de las condiciones del crédito en la segunda ronda de la reprogramación es un buen indicador empírico de las rentas adquiridas en la primera ronda. En efecto, muchos países ganaron concesiones sin ningún mejoramiento objetivo de la situación económica subyacente y muchos estaban acumulando atrasos para eliminar los cuales estaban diseñados en parte los nuevos créditos. El hecho de que la mayoría de los países está pagando en la tercera ronda en condiciones que son mejores que las que negociaron durante el mercado normal del crédito de 1980-1981 es otra buena indicación de que los bancos durante su gestión de la crisis obtuvieron rentas monopolistas.

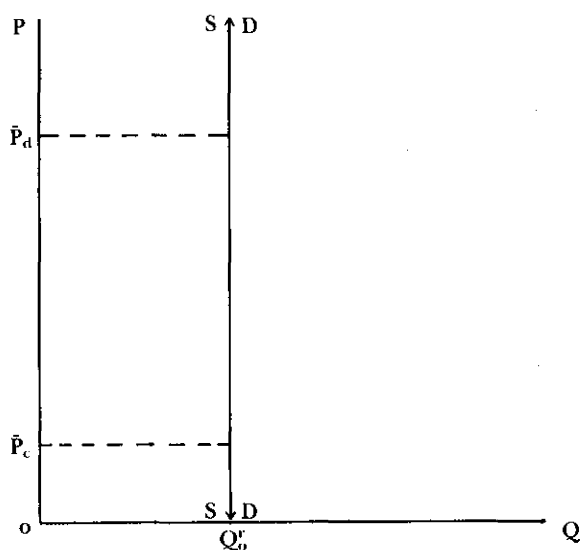
La reprogramación de la deuda y el refinanciamiento de los pagos de intereses no pueden evaluarse como una transacción de mercado donde hay un precio por un flujo determinado. El ejercicio ocurre en el marco de referencia de un monopolio bilateral. El resultado es teóricamente impreciso y depende del poder negociador de ambas partes. En la medida en que los bancos logren imponer condiciones de reprogramación que les permitan eludir la devaluación de sus activos y las pérdidas que resultarían del libre juego de las fuerzas del mercado están obtenien-

do una renta. Esta puede ser captada por los deudores y de hecho está ahora siendo captada por ellos.

La situación puede ilustrarse como se hace en el gráfico I, que supone que hay sólo una reprogramación de capitales que de otra forma estarían en incumplimiento. Tampoco se toman en cuenta las externalidades o los efectos de demostración. Se observa en el gráfico que en un monopolio bilateral las curvas de oferta y demanda se superponen una con otra sobre el volumen de la deuda sujeto a la reprogramación ( $Q_o^r$ ).

La curva de demanda DD es perfectamente inelástica porque el deudor es insensible al precio del crédito a fin de obtener préstamos ( $Q_o^r$ ) suficientes para evitar el incumplimiento. Del mismo modo, el acreedor no tiene un comportamiento muy preciso en cuanto al precio de la reprogramación por la necesidad de evitar el incumplimiento y las pérdidas que resultarían si no hubiera una reprogramación. Por este motivo el acreedor también presenta una amplia gama de precios que son aceptables para los préstamos  $Q_o^r$ .

Gráfico I



$\bar{P}_d$  = Precio máximo aceptado por el deudor para evitar el incumplimiento.

$\bar{P}_c$  = Precio mínimo aceptado por el acreedor para evitar el incumplimiento.

$Q_o^r$  = Crédito para refinanciar/reprogramar amortizaciones impagables.

S = Oferta

D = Demanda

Sin embargo, el deudor tendrá un precio máximo para el crédito  $\bar{P}_d$  sobre el cual sería preferible el incumplimiento. El acreedor también tendrá un precio mínimo  $\bar{P}_c$  por debajo del cual estaría inclinado a permitir el incumplimiento. Hay por lo tanto una variedad de precios  $\bar{P}_c$  a  $\bar{P}_d$  sobre los cuales puede llegarse a un acuerdo aceptable. El resultado no depende de las fuerzas de la oferta y de la demanda sino más bien del poder relativo de negociación de ambas partes.

En la primera ronda de reprogramaciones los deudores, sin saberlo, aceptaron el marco conceptual de referencia de los bancos y el precio del crédito se acercó a  $\bar{P}_d$ , con lo que los bancos obtuvieron grandes rentas monopolistas.  $\bar{P}_d$  y esas rentas decayeron en la segunda ronda y sobre todo en la tercera ronda de la reprogramación. Ello se relacionaba con el mejoramiento paulatino del poder negociador conjunto de los deudores. Por otra parte se expresó consternación en muchos círculos del Norte y del Sur por el costo exorbitante de la reprogramación; incluso en el Congreso de Estados Unidos se pidió una liberalización de las condiciones en una ley que se refería al incremento de las cuotas para el FMI. Por otra parte, los países deudores empezaron a movilizarse, primero en reuniones regionales como la Conferencia Económica Latinoamericana (Quito, enero de 1984) y luego en la Declaración Conjunta de los Presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México en mayo de 1984, que condenó el alto nivel de las tasas de interés mundiales. Esta última iniciativa a la postre dio lugar a una reunión de once ministros latinoamericanos en Cartagena, Colombia, en junio de 1984.

Aunque los países deudores rechazaron de plano todo intento de formar un club de deudores, los bancos se preocuparon de la creciente solidaridad entre los deudores y su potencial para la formación de un cartel de ese tipo. Por lo tanto trataron de neutralizar el nuevo movimiento y ofrecieron a México y después a Brasil —los dos deudores más poderosos del grupo— condiciones muy mejoradas, que se incorporaron a la tercera ronda de reprogramación.<sup>10</sup> Más tarde

<sup>10</sup>Brasil nunca firmó su acuerdo de reprogramación y continúa renegociando con los bancos y el FMI.

otros deudores recibieron un tratamiento más o menos similar.

La estrategia de los acreedores temporalmente resultó eficaz ya que las reuniones subsiguientes de los once ministros (que ahora se denomina el Consenso de Cartagena) en Santo Domingo y Mar del Plata fueron reuniones sin mayor interés. Sin embargo, a mediados de 1985 parece que una vez más los acreedores fueron sometidos a presión para reducir sus rentas. El descenso de la actividad económica en Estados Unidos ha perjudicado las perspectivas de que se obtenga un alivio gracias a la recuperación mundial y ha apagado esa pequeña luz que algunos deudores habían visto encendida al final del túnel de la crisis. Además, el Gobierno de Cuba ha tomado la iniciativa sobre el problema de la deuda, promoviendo en la región la idea de que la deuda no puede pagarse y por lo tanto debiera perdonarla el Norte como un elemento en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Así también, nuevos gobiernos democráticos, como los del Brasil y el Perú, han estado expresando su profunda inquietud por la gestión ortodoxa del problema de la deuda.

En todo caso ¿sería posible llegar a alguna precisión sobre  $\bar{P}_c$  en el gráfico 1, el límite por debajo del cual la declaración de incumplimiento es la opción preferida del banco? Sin contar las externalidades, sería aquel precio que acarrea pérdidas un poco inferiores a las que ocurrirían en el caso de un incumplimiento abierto. La determinación de este precio es muy difícil por la renuencia de los bancos a entrar en el mercado secundario con los títulos de la deuda y por la fuerte influencia de las autoridades regulatorias bancarias en la evaluación de los activos. Pero es evidente que  $\bar{P}_c$  es muy inferior al precio acordado en las primeras rondas de reprogramación y en realidad podría incluso ser negativo.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Por ejemplo, supóngase que un banco tuviera que declarar el incumplimiento con relación a préstamos por un valor de 100 millones de dólares. Podría ingresar a un pequeño mercado secundario para vender los títulos. A comienzos de la crisis, los documentos latinoamericanos tenían descuentos de hasta 20%. Con un costo de los fondos de 10% la pérdida para el banco sería 20% del capital (20 millones de dólares) más 10% (otros 10 millones). La rentabilidad por lo tanto es -30% [ $100(1+x) = 70$ ]. En este caso cualquier acuerdo que ofreciera una pérdida menor que -30% sería

La introducción de las externalidades complica en alta medida el análisis. Si no considerara la actitud de otros deudores, el acreedor quizá aceptaría un precio para la reprogramación de la deuda muy por debajo de la tasa comercial. Pero el acreedor sabe que si las deudas se reprograman a una tasa inferior a la comercial, otros deudores podrían exigir un tratamiento similar, de manera que la pérdida efectiva registrada en una reprogramación en realidad podría multiplicarse muchas veces por la gestión de otros deudores. A la luz de estas consideraciones,  $\bar{P}_c$  sería mucho más alto que el señalado en el ejemplo contenido en la nota 11 de pie de página. Que esté o no por debajo del precio registrado en la tercera ronda de reprogramación es cuestión de conjetura, pero se sospecha que hay todavía lugar para reducir las rentas; en realidad algunos países como Perú, Bolivia y Nicaragua han logrado rebajar el precio efectivo por debajo de lo que se registró en la tercera ronda de reprogramación al proceder a la acumulación de atrasos.

El mismo marco de referencia de un monopolio bilateral puede emplearse para evaluar la posibilidad de obligar a los bancos a emitir nuevos créditos. En efecto, los nuevos créditos no se distinguen de la deuda anterior, porque mantienen activos los pagos de intereses y evitan dar de baja la cartera. He demostrado en otra parte (Devlin, 1985) que es más probable que un prestatario tenga mayor poder para obligar a los bancos a conceder nuevos créditos cuanto mayor sea su deuda con ellos y mayor la reducción de la probabilidad de incumplimiento después que se haya extendido el préstamo. Siendo así, los nuevos préstamos forzosos que se obtienen son más fáciles de lograr en el contexto de iliquidez y mucho más difíciles de realizar en un estado de

atractiva para el acreedor. Una rentabilidad mayor que la evaluación de mercado constituiría una renta. Puede llegarse a conclusiones similares formulando hipótesis sobre el comportamiento de los supervisores bancarios en cuanto a la evaluación de los activos del banco. En toda probabilidad éstos distribuirían las pérdidas en el tiempo. Por último, vale la pena mencionar que a comienzos de 1985 los descuentos registrados en el mercado secundario de valores latinoamericanos eran los siguientes: Argentina (30%), Brasil (20%), Bolivia (80%), Chile (35%), México (15%), Nicaragua (90%), Perú (50%) y Venezuela (10%).

insolvencia.<sup>12</sup> Además, un prestatario con falta de liquidez que coopera y está inclinado a comprimir sus importaciones cuanto sea necesario para pagar su deuda irónicamente tiene mucho menos probabilidades de obtener nuevos créditos que un prestatario con problemas de liquidez que toma una actitud firme y amenaza con el incumplimiento si no se le cubre un alto porcentaje de los pagos de interés con nuevos préstamos.

Finalmente, la buena disposición a prestar

depende mucho de la gestión colectiva de los bancos, ya que ninguna institución tendría incentivos para conceder créditos aisladamente. Es precisamente en su papel de coordinador que el Comité Asesor Bancario es un 'bien público'. Desgraciadamente, se ha visto que esta agrupación también ha tenido su aspecto colusorio: permitió que la banca actuase en bloque frente a deudores aislados para traspasarles la mayor parte de los costos de la crisis.

### III

## Estrategias para escudar al desarrollo del peso de la deuda

Ya se observó que la crisis financiera ha tenido un impacto devastador sobre la actividad económica y el producto per cápita de América Latina. Un factor central en el fenómeno fue la transferencia de recursos financieros desde los países deudores, lo que se ha traducido en una contracción espectacular de las importaciones. Ese egreso tiene su origen principalmente en dos fenómenos: (i) el comportamiento procíclico de la banca; y (ii) la fuga de capitales. Pero como se verá más adelante, aún no se puede desvincular el segundo fenómeno del primero.

#### 1. Las transferencias de recursos a la banca privada

##### a) *¿Virtud o vicio?*

La crisis financiera mexicana de agosto de 1982 trajo consigo una paralización de los créditos bancarios a América Latina, los que en el decenio de 1970 venían expandiéndose a un ritmo anual de 30% o más.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>En términos estrictos, la iliquidez y la insolvencia son conceptos comerciales que no pueden aplicarse a países soberanos. Aquí se emplean en un sentido más lato para distinguir entre los deudores que tienen perspectivas de ajuste a mediano plazo y los que tienen que someter su economía a una restructuración de largo plazo a fin de volver a conquistar su solvencia crediticia.

<sup>13</sup>Morgan Guaranty Trust Co (1983, p. 6) y Ffrench-Davis (1985, p. 2)

Frente al colapso de la oferta autónoma de créditos, los bancos acreedores llegaron a un acuerdo entre ellos para administrar nuevos préstamos a los deudores como parte integral de la reprogramación de la deuda.

En la primera ronda la fórmula general de los acreedores fue de expandir los empréstitos en alrededor de 7%. Sin embargo, las tasas de interés en ese momento se situaban en promedio en torno al 12% (incluidos los márgenes) lo que significaba una transferencia negativa programada a la banca equivalente a 5% de los compromisos existentes. Fue grave el impacto negativo en los deudores ya que inmediatamente antes de la crisis estaban recibiendo un aporte positivo de la banca, equivalente a alrededor de 6% de dichos compromisos, dando lugar a un vuelco total de 11% en el financiamiento programado.<sup>14</sup>

La transferencia de recursos financieros a la banca fue y sigue siendo tema de gran controversia. Analistas de América Latina, por ejemplo, CEPAL (1983 y 1984a); Prebisch (1985), p. 50; Ffrench-Davis y Molina (1985), pp. III 10 a 13; y

<sup>14</sup>En realidad, resultó cercano al 14%. Según Ffrench-Davis (1985, p. 10) la transferencia positiva de la banca a América Latina en 1981 fue 10 500 millones de dólares, lo que equivale a 6% de la deuda bancaria total de 1980. El mismo autor estimó el flujo negativo de 1983 en 18 800 millones de dólares, lo que equivale a 8% de los compromisos totales a comienzos de este año.



Ferrer (1984), pp. 309 a 311, han criticado el proceso vigorosamente. Incluso, en una ocasión CEPAL (1983, p. 9) lo denominó 'perverso', por cuanto fue prematuro con relación al nivel de desarrollo de la región.

Por otro lado, muchos analistas del Norte suelen defender las transferencias negativas como la única manera de 'resolver' la crisis financiera de la región. A manera de ejemplo, Cline (1984a; p. 175) —uno de los investigadores más influyentes en esta materia— objetó recientemente la preocupación de la CEPAL por los egresos netos de recursos. Según él, los grandes pagos netos a los acreedores no son 'perversos', sino un fenómeno saludable por cuanto promueven la reducción de la deuda en términos relativos y aceleran la llegada de aquel día en que los países latinoamericanos recuperarán su imagen de solvencia y su acceso normal al crédito. También se alega que la inquietud por las transferencias negativas y la compresión de las importaciones están mal enfocadas por cuanto las políticas de ajuste promoverán la producción de transables y especialmente de exportaciones. A su vez el crecimiento de estas últimas aumentará la capacidad de importar, aun con la transferencia de recursos a los acreedores.

Este argumento tiene cierta validez a mediano plazo, pero cojea por su deficiente consideración del factor tiempo en el proceso de ajuste. En efecto, a corto plazo las elasticidades-precio de las exportaciones y las importaciones son a menudo bajas, por efecto de rigideces en la reasignación de recursos hacia los bienes transables.<sup>15</sup> Así, un país deudor que enfrenta el ajuste sin un financiamiento externo adecuado se ve obligado a generar un superávit comercial comprimiendo en forma desproporcionada sus importaciones y reduciendo su actividad económica. Este ajuste negativo se magnifica en la medida en que la economía mundial esté en recesión y no sea dinámica la demanda externa. Lo anterior describe muy bien lo que le pasó a América Latina en 1982-1983: se sobrestimaron los efectos de la reasignación de recursos y se subestimó la necesidad de financiamiento, lo que se tradujo en una

brusca caída de las importaciones y del ingreso per cápita. Es precisamente en este contexto que las transferencias negativas y el ajuste requerido por ellas fueron 'perversas' y socialmente ineficientes.

Si el problema de pago de los deudores se hubiera caracterizado por una falta de liquidez, como afirmaban los proponentes de las transferencias negativas, la prescripción lógica habría sido muy distinta a la experiencia que efectivamente vivió América Latina. Es bien sabido que el proceso clásico de ajuste eficiente basado en la reasignación de recursos sufre de rezagos que lo hacen evolucionar en la forma de la famosa curva-J. Para mantener la simetría, un ajuste socialmente eficiente debe incluir nuevo financiamiento en la forma de una jota invertida. Es decir, hubo una razón lógica para esperar que durante la fase inicial del ajuste la transferencia de los acreedores debiera haber sido nula o levemente positiva, pero no negativa. Además, el coeficiente deuda a exportaciones tendría que subir transitoriamente y no bajar. Solamente cuando se hubiera confirmado que la reasignación de recursos logró el efecto esperado sobre el crecimiento global de las exportaciones y sobre la sustitución de las importaciones deberían haber comenzado las transferencias de gran monto a los acreedores y la sostenida reducción del coeficiente de deuda a exportaciones.

La raíz del problema está en que durante el decenio de 1970 se atrofiaron los componentes anticíclicos del sistema financiero internacional (los prestamistas públicos internacionales) en tanto que los elementos procíclicos (los bancos privados) se sobredimensionaron. Al estallar la crisis en 1982, el sistema estaba altamente desequilibrado y sólo podía enfrentar el problema de una manera *ad hoc* con políticas de parche. Aunque fue bien logrado el manejo de la crisis, en el sentido de que permitió salvar al sistema financiero internacional, el resultado se logró a expensas del proceso de desarrollo latinoamericano.<sup>16</sup>

La disyuntiva era evidente desde el princi-

<sup>15</sup>Los cuellos de botella son de naturaleza económica, social y política. Por supuesto, la gravedad y naturaleza de los obstáculos varían mucho entre los países.

<sup>16</sup>Cabe recordar que la teoría marxista predice que en una crisis financiera el sistema capitalista tenderá siempre a sacrificar el valor del capital productivo en aras del capital financiero (Weeks, 1981; pp. 123 a 217). Esta interpretación parece tener alguna similitud con el manejo de la actual crisis en América Latina.

pio. Al enfrentarse a la retracción procíclica masiva de los bancos, el FMI —cuya posición internacional relativa se había visto mermada—<sup>17</sup> no estaba en condiciones ni siquiera de comenzar a llenar el vacío. Frente a esta realidad, decidió rápidamente convertirse en un catalizador para la movilización de fondos privados; actuando en conjunto con los grandes bancos, condicionó muchos de sus programas *stand-by* con la mencionada fórmula del 7% para la expansión del crédito. Pero se ha visto que ante la rigidez de la reasignación de recursos y los efectos depresivos de la recesión mundial, la expansión del 7% fue insuficiente para promover un ajuste socialmente eficiente. Más aún, no es de ningún modo patente que las iniciativas recientes de los acreedores para reducir todavía más los nuevos compromisos hayan sido las que convenían, ya que hasta el momento no hay comprobaciones fehacientes de que las exportaciones latinoamericanas estén respondiendo favorablemente al ajuste prescrito por el Fondo.

Pero más inquietante aún es la visión utópica que tienen muchos analistas del Norte de estos sucesos. La contracción de las importaciones y la caída de la actividad económica (que implicó una reducción en la inversión requerida para fortalecer la capacidad futura de pago) se evalúan positivamente como un “sobredesempeño” (*overperformance*) en el proceso de ajuste (Wallich, 1985, p. 1; Cline, 1984b, p. 15). Asimismo, hay reiteradas expresiones de “confianza respecto a la atinencia de la actual estrategia” (De Larosiére, 1985, p. 200). Entretanto, aquellos que plantean formas más equitativas para resolver el problema del endeudamiento —que implicaría efectuar reformas de fondo— son considerados como meros aguafiestas por los partidarios de las principales corrientes del pensamiento ortodoxo.

Es verdaderamente difícil para un economista del desarrollo económico comprender esta actitud de complacencia. El único motivo de optimismo que podría haber frente a un proceso de ajuste que ha violado tan descaradamente los principios más fundamentales de una economía social de mercado es que, para decirlo con fran-

queza, existe en algunos círculos el supuesto implícito de que los latinoamericanos son irresponsables y que el Fondo Monetario Internacional es incapaz de controlarlos. De aquí surgiría la necesidad de imponer un ajuste forzado y oneroso. Desgraciadamente, ésta parece ser la hipótesis que ha orientado gran parte de la política de los países acreedores.<sup>18</sup>

#### b) ¿Cómo reducir las transferencias a la banca?

Sólo el crecimiento económico permitirá servir la deuda. No puede prolongarse la obligación de pagar en circunstancias que el producto per cápita baja o está estancado, y, en todo caso, sería contraproducente. Por una parte, sin crecimiento, el servicio de la deuda rápidamente deja de ser asunto técnico y se transforma en problema político, en que, en última instancia, hasta las autoridades más comprometidas con el sistema internacional tienen que inclinarse a favor del interés público nacional.<sup>19</sup> Por otra parte, sacrificar la inversión y el capital humano para pagar la deuda hoy, sólo menoscaba la capacidad de pago para mañana.

La reciente reducción en las tasas de interés mundiales ha proporcionado cierto alivio a los deudores. Pero el factor decisivo para restaurar la capacidad de pago es un estímulo exógeno que se lograría con la tan ansiada expansión sostenida de las economías de la OCDE y el mejoramiento consiguiente de la relación de intercambio para América Latina. Sin embargo, sigue esquivada la posibilidad de una fuerte recuperación y las perspectivas son muy inciertas. Sin un mayor avance en esta materia, la dinámica del desarro-

<sup>18</sup>Los nuevos análisis económicos de la deuda están ofuscados por un exagerado Benthamismo en lo que toca a la racionalidad y al cálculo de costo-beneficio. En otras palabras, según esta teoría, si el costo del mal comportamiento por parte de un deudor es menor que su beneficio, el deudor racional siempre optará por el primero sin considerar el bienestar común. Este es, sin duda, un desarrollo del concepto del *homo economicus* a niveles que lo invalidan para la diagnosis y la prescripción.

<sup>19</sup>Los países industriales han reaccionado de manera parecida. Por ejemplo, durante el decenio de 1930, los gobiernos de Reino Unido y Francia suspendieron el servicio de su deuda con Estados Unidos so pretexto de que las obligaciones con sus pueblos eran más importantes que las que tenían con sus acreedores extranjeros (Hardy, 1982, p. 40).

<sup>17</sup>Hasta 1970 las cuotas del FMI equivalían aproximadamente al 10% del valor anual del comercio mundial; al surgir la crisis, habían bajado al 4% (Cline, 1984a, p. 124).

llo económico y el servicio de la deuda seguirán en abierta pugna. A corto plazo, y con el fin de aumentar la actividad económica interna, muchos de los países deudores deberán reducir sus transferencias hacia los bancos en el exterior.

Naturalmente, reducir el monto de la transferencia implica un costo para los acreedores. Cuando ese costo no pudiera ser sufragado enteramente por las instituciones financieras, tendría que ser compartido con los gobiernos de la OCDE, aplicando algún tipo de intervención pública sistemática, con el fin de aliviar la carga de la deuda. Esto no constituirá un "perdonazo" para los prestatarios y los bancos, sino que se trataría de "buena política económica".<sup>20</sup> Debe recordarse que las grandes crisis de endeudamiento surgen invariablemente en un contexto de importantes externalidades negativas que hacen zozobrar los mecanismos del mercado. Durante la crisis, aparecen nuevas externalidades negativas que tienden a prolongarla. De ahí tradicionalmente surge la conveniencia de una intervención pública con miras a restablecer el orden y la confianza en el mercado. Desgraciadamente, en sistemas económicos basados en el mercado privado, las soluciones públicas son bienes escasos y frecuentemente no aparecen hasta que los costos del problema no hayan sido internalizados por los principales agentes económicos. Mientras los bancos y sus gobiernos puedan externalizar los costos de la crisis, traspasándolos a los deudores, habrá menos incentivo para aplicar una solución pública. Esto explica en parte por qué no han cuajado

<sup>20</sup> Cline (1984a, pp. 133 a 135) critica las múltiples propuestas que piden reformas y la acción pública internacional para dar alivio a los deudores y acreedores, porque entre otras cosas 1) el problema de la deuda según él es de liquidez y no de solvencia; y 2) las propuestas a menudo implican pérdidas para la banca y perjudicarían el acceso futuro al crédito por parte de los deudores. Sin embargo, se olvida que puede demorar mucho la solución incluso de los problemas de liquidez, con lo que el mantenimiento del *statu quo* resultará una política muy onerosa y socialmente ineficiente. Por otra parte, no es inevitable que la gestión pública para aliviar la crisis acarree pérdidas para la banca; todo depende de cómo esté diseñada. Por último, la cuestión de acceso al crédito futuro es una disyuntiva falsa por cuanto aun las proyecciones más optimistas de la balanza de pagos de América Latina no abren perspectivas de una transferencia positiva de los acreedores por muchos años.

las numerosas propuestas de intervención pública en la crisis.<sup>21</sup>

Dados los obstáculos para las soluciones públicas, en el futuro inmediato los países deudores deberán hacer frente a los bancos directamente en lo que respecta al tema de la transferencia de recursos. Cómo lo hagan los países dependerá, entre otras cosas, de su importancia como deudores, de su poder de negociación y de su habilidad para ajustarse al servicio de la deuda requerido.

i) *Los casos de iliquidez.* Todavía sería razonable creer que algunos de los deudores de mayor peso (por ejemplo, Brasil y México) enfrentan problemas de liquidez transitorios. Sus economías tienden a ser más cerradas e industrializadas y sus mercados son relativamente más fluidos y están capacitados para exportar —y de hecho exportan— bienes manufacturados con cierto éxito. Por lo tanto, su capacidad de ajuste es aparentemente bastante buena, aun frente a una economía mundial floja. Además, las autoridades de estos países han actuado como si presentaran un problema de liquidez, aceptando sin grandes objeciones el programa ortodoxo de reprogramación comercial ofrecido por los acreedores, como la mejor manera de recuperar rápidamente la imagen de solvencia requerida para reingresar al mercado de eurodivisas. Esto, por supuesto, ha implicado renunciar a los nuevos créditos obtenidos en la tercera ronda de reprogramación.<sup>22</sup>

El buen comportamiento ha sido socialmente muy oneroso, ya que durante el período de reprogramación ambos países han sufrido severas depresiones económicas. Pero este costo ha sido en cierta medida voluntario, ya que ambos prestatarios tienen deudas gigantescas y una impor-

<sup>21</sup> La única solución pública importante introducida en la crisis es la participación del FMI en los programas de ajuste y en la organización de los nuevos créditos. Sin embargo, este "bien público" ha sido de mucho más beneficio para los acreedores que para los deudores. Un análisis más detenido del papel del Fondo Monetario aparece en Devlin, 1984 (pp. 55 a 57 y 66 y 67). Ground (1984) ha hecho una evaluación crítica de los programas de ajuste del Fondo Monetario.

<sup>22</sup> México no solicitó nuevos créditos en la tercera ronda. En 1984, Brasil también señaló que no solicitaría nuevos préstamos. Sin embargo, el gobierno civil que asumió recientemente ha insinuado que el país posiblemente podría tener ahora necesidad de recurrir a nuevos créditos.

tancia geopolítica que les otorga un poder negociador considerable frente a los acreedores y sus gobiernos. En efecto, cada país constituye por sí solo casi un cartel deudor, que supuestamente haría de ellos contendientes muy rudos en el juego del monopolio bilateral descrito anteriormente. Sin embargo, han ejercitado este poder muy selectivamente, logrando apenas ventajas marginales mientras buscan la manera de reincorporarse al mercado de crédito autónomo. Su posición de pseudo carteles y la esperanza de lograr un ajuste rápido para restaurar su imagen de solvencia, también ayudan a explicar por qué estos países han sido muy cautos en lo relativo a la cooperación regional respecto a la deuda y sobre todo en lo que se refiere a la formación de un club de deudores.

Si estos grandes deudores llegan a considerar que el retorno prometido al mercado de eurodivisas se está demorando demasiado, es posible que, frente a un estancamiento económico continuado, puedan ejercer mayor presión sobre los bancos para obtener una reducción de la transferencia negativa. A menos que las autoridades cambien sus conceptos sobre la naturaleza del problema (es decir, la falta de liquidez), es poco probable que estos países usen su poder negociador para captar una mayor cantidad de las rentas monopolistas percibidas actualmente por los bancos. Más bien tenderán a ser cooperadoras y tratarán de negociar acuerdos que mantengan el carácter comercial de los conjuntos de rescate, evitando pérdidas manifiestas a los acreedores. Esto pudiera llevar a una mayor compresión del costo negociado del crédito, el que puede descender un poco más y todavía aparecer como comercial. Pero el objetivo verdadero será la obtención de nuevos préstamos para refinanciar los pagos de intereses.

Parecen existir bastantes facilidades para negociar nuevos créditos involuntarios. Los préstamos forzados a Brasil y México en 1983-1984 fueron más o menos equivalentes a expansiones *ex ante* del 18% y del 13% en el bienio, respectivamente, sobre los compromisos pendientes; *ex post* resultaron en aumentos inferiores, de 8% y 12%.<sup>23</sup>

<sup>23</sup>Banco de Pagos Internacionales (1983 y 1985). Para la expansión *ex ante*, los nuevos préstamos para 1983 y 1984

El análisis de Cline (1984a, pp. 71 a 75) muestra que con una postura de negociación firme y una disminuida probabilidad de incumplimiento después de obtener el nuevo crédito, resulta rentable para los bancos otorgar una expansión de hasta un 40% en la cartera de préstamos.<sup>24</sup> El modelo de Krugman (1984, p. 21) es aún más explícito en lo que respecta a la capacidad para obtener nuevos créditos forzados. Según él, en condiciones de falta de liquidez, un banco siempre tendrá incentivo para prestar lo suficiente como para evitar la mora en tanto que los nuevos préstamos no excedan el monto del servicio de la deuda.<sup>25</sup>

En resumen, los prestatarios más poderosos, enfrentados con lo que consideran problemas de falta de liquidez, probablemente podrían reducir las transferencias a los bancos si estuvieran dispuestos a ejercitar su poder negociador, al insinuar que la alternativa al otorgamiento de nuevos préstamos pudiera ser el incumplimiento. De acuerdo con los análisis de Cline y Krugman, el no solicitar estos préstamos de hecho equivale a pagar un subsidio a los bancos. Hasta ahora los mayores deudores han sentido, aparentemente, que vale la pena pagar el subsidio en aras de lograr su reincorporación al mercado de crédito voluntario —cuyo beneficio sería, supuestamente, la transferencia positiva de recursos desde los bancos, aunque a un nivel muy inferior al registrado en el decenio de 1970.

ii) *Los casos de insolvencia.* Hay deudores en la región, en general pequeños y medianos, que presentan problemas cada vez más parecidos a los de la insolvencia.<sup>26</sup> Si no hubiera una expan-

---

fueron calculados como un porcentaje de los compromisos pendientes a fines de 1982 y 1983, respectivamente. El aumento *ex post* equivale simplemente a los compromisos efectivos de 1984 divididos por los de 1982.

<sup>24</sup>Cline hace abstracción del tiempo. Se supone que en el plazo de un año, la cantidad de nuevos préstamos no podría exceder el valor de los pagos de intereses.

<sup>25</sup>Al banco le conviene, porque así al menos recibe algún retorno por concepto del servicio de la deuda.

<sup>26</sup>Hay otros, evidentemente, que caen en la franja gris entre la falta de liquidez y la insolvencia. Es posible que la Argentina sea uno de ellos. Su deuda es la tercera por orden de magnitud en la región y tiene el mayor recargo de intereses, con pagos equivalentes a más del 50% de sus exportaciones (CEPAL, 1984b cuadro 14). Sin embargo, es un país rico e industrializado, que posee una fuerza de trabajo altamente

sión económica relativamente fuerte en el área de la OCDE, sólo podrían ajustarse a un servicio de la deuda en condiciones comerciales si aceptaran someterse a una profunda y poco factible depresión económica. (Además, algunos de estos prestatarios podrían encontrar intolerable el servicio de la deuda aun en condiciones económicas externas más favorables). La creciente comprobación de que los problemas se prolongan, hace cundir la renuencia entre los acreedores para proporcionar un alivio concediendo nuevos préstamos. En realidad, con el tiempo, los bancos estarán más dispuestos a arriesgar las pérdidas, por el hecho de que la mayoría de los deudores no son grandes y porque, desde 1982, estas instituciones han estado fortaleciendo sus saldos con el fin de afrontar esas contingencias.

Estos países deudores tienen todos los incentivos para captar más plenamente las rentas monopolistas de los bancos y lograr un mayor alivio de la deuda, por cuanto son bastante remotas sus posibilidades de volver al mercado crediticio voluntario en un futuro previsible. Pero, irónicamente, captar estas rentas les resulta difícil, ya que su poder negociador individual es pequeño y sus economías abiertas son relativamente vulnerables a las represalias. No obstante, algo se puede hacer.

El camino más seguro para un deudor que quiera evitar una confrontación con los bancos es el de atrasarse en los pagos discretamente. Los bancos podrán amenazar con declarar el incumplimiento, pero es bastante improbable que lo hagan en la medida en que el país exprese continuamente su buena fe, el deseo de cumplir con sus obligaciones, y la voluntad de negociar. Primero, las declaraciones de incumplimiento son legalmente onerosas e implican una gran pérdida de tiempo para los bancos, siendo que los beneficios tangibles son escasos (Kaletsky, 1985). En segundo lugar, los acreedores no quieren crear un 'mártir', que pudiera empañar su pro-

---

capacitada, y que tiene la habilidad para generar excedentes comerciales rápidamente. Su gran deuda con los bancos (46 000 millones de dólares) le confiere un poder negociador considerable. El país intentó hacer uso de este poder en 1984 para escapar del patrón ortodoxo de reprogramación, lo que, sin embargo, fracasó, en parte porque en ese momento no contaba con un programa económico confiable que legitimara su postura de negociación.

pia imagen pública, provocando quizá reacciones de solidaridad entre los prestatarios. Por otro lado, si los supervisores bancarios insisten en re-clasificar los préstamos, los bancos estarán en condiciones de absorber la reducción de ingreso que esto implicaría. En resumen, a menos que se les provoque directamente, lo más probable es que los acreedores hagan la vista gorda y traten al prestatario como otro caso especial. De esta manera, nadie queda mal parado.

Como parte de esta estrategia, el prestatario debe amortizar las líneas de crédito a corto plazo en forma normal, de manera de minimizar el incentivo a retirarlas. Algunas líneas se perderán inevitablemente, pero siempre podrá obtenerse el financiamiento esencial por intermedio de diversos acreedores que vislumbren posibilidades de lucro en préstamos comerciales relativamente libres de riesgo. El depósito selectivo de reservas internacionales es otra manera de obtener crédito comercial de los bancos. Además, el prestatario deberá estar dispuesto a efectuar pagos nominales periódicos a los acreedores sobre las deudas a mediano plazo para demostrar su buena fe. Estos, sin embargo, pueden mantenerse a niveles tan bajos como el 1 ó el 2% de los compromisos pendientes. A una tasa de interés del 10% hay un ahorro de 8 a 9 puntos en la remesa de divisas.<sup>27</sup> Aunque esto no represente una bonanza —especialmente para países con menos del 50% de su deuda con los bancos— sí proporciona un valioso margen de alivio, lo que, junto con otras medidas, ayudará a la recuperación.

El deudor también deberá estar preparado para enfrentar posibles represalias. Las reservas internacionales deberán estar depositadas en instituciones seguras. Deberá contratarse una firma de abogados en Nueva York o Londres, con el fin de formular un plan de contingencia para proteger su comercio de una posible gestión judicial y para defender los intereses del país en las cortes extranjeras si fuera necesario.

La estrategia descrita ha comprobado su factibilidad: hay ya algunos prestatarios en situación de incumplimiento *de facto* que han logrado evi-

<sup>27</sup>El ahorro neto sería algo menor si, ante una mora, la tasa de interés para las líneas de crédito se tornara más gravosa. Asimismo, este ahorro debe compararse con la posibilidad (si es que la hay) de conseguir nuevos créditos.

tar las represalias. Entre las desventajas, destacan las dos siguientes. Primero, si muchos prestatarios utilizan la misma estrategia, las pérdidas de los bancos pueden llegar a niveles críticos. Sin embargo, esto podría resultar beneficioso, porque sería una forma paulatina de demostrar que los costos de la crisis están siendo internalizados en el centro, lo que podría estimular la búsqueda de una solución pública internacional integral al problema del endeudamiento. En segundo lugar, el prestatario deberá estar dispuesto a enfrentar un estado de precariedad y de mayor tensión frente a los bancos a medida que se acumulan las moras. La incertidumbre que implica dicha situación puede ser en sí perjudicial para los esfuerzos de recuperación económica.

Debido a este segundo problema, sería ciertamente preferible elaborar un plan definido de alivio de la deuda en condiciones no comerciales. El problema es que los bancos no desean poner en práctica proyectos de reprogramación de esta naturaleza por temor a los efectos de demostración: si reprogramaran la deuda de un prestatario en términos no comerciales, otros podrían exigir un trato similar. El temor al precedente hace que la imposición unilateral de un plan de pagos no comercial a los bancos (por ejemplo, la emisión de bonos a largo plazo y con intereses bajos) sea una empresa arriesgada para los deudores pequeños y medianos. De hecho los bancos y sus gobiernos podrían sentirse lo suficientemente provocados como para afrontar el costo de entablar represalias.

De todas maneras, la factibilidad de una ruta unilateral es mayor en la medida en que esté planteada en términos muy serios y conciliadores y, además, vinculada a un programa económico acertado que otorgue alguna perspectiva de mejoramiento en la situación externa del país. En cuanto a las fórmulas de pago, ya sean negociadas o impuestas unilateralmente, deben ceñirse *pari passu* a la capacidad de pagos del país.<sup>28</sup>

<sup>28</sup>Por ejemplo, podría especificarse en el acuerdo que si la relación de precios del intercambio recupera un nivel normal  $x$ , las deudas serían servidas a una tasa comercial LIBOR más algún margen. O, alternativamente, los pagos podrían limitarse a algún porcentaje máximo de las exportaciones. Una tercera posibilidad es definir una tasa razonable de crecimiento económico (por ejemplo 5%) y luego destinar el residuo a divisas disponibles al servicio de la deuda.

Tendrían así los bancos por lo menos la posibilidad de que algún día sus préstamos registraran una tasa de retorno comercial y la esperanza de que los sacrificios no fueran eternos. Asimismo, las fórmulas deben ser diseñadas, si es posible, de manera que minimicen las pérdidas a los bancos en cualquier nivel dado de alivio. Las mejores fórmulas dependerán de la naturaleza de la legislación bancaria del Norte y, por lo tanto, posiblemente tendrán que ser diseñadas a medida, con el fin de ajustarse a las circunstancias particulares de cada país.

Para los deudores pequeños y medianos, cualquier iniciativa importante en los programas de pagos tal vez debería hacerse en conjunto con otros. El marco del monopolio bilateral descrito anteriormente apunta directamente a la cooperación entre los países prestatarios. Los bancos astutamente se han unido en un cartel para proteger sus propios intereses y eludir las pérdidas que implicaría una competencia entre ellos. A excepción de los dos o tres deudores principales, el poder monopolista de los acreedores no puede ser contrarrestado por un país en forma independiente.<sup>29</sup> Por lo tanto, la cooperación responsable entre los países deudores es una forma potencial de neutralizar el poder monopolista de los bancos y de llegar a una solución socialmente más eficiente al problema del endeudamiento. Además, esta cooperación no necesita ser regional; dos o tres deudores unidos constituirán un bloque negociador formidable.

El punto clave que recordar con respecto al tema de la cooperación es que los acreedores y sus gobiernos no regalarán concesiones a los países deudores. El centro capitalista de hoy a menudo se mueve a base de cálculos fríos de costo-beneficio marginal; mientras el costo político-económico para él "de no hacer nada" frente al problema de los deudores sea menor que su beneficio, los acreedores y sus gobiernos apoyarán el *statu quo*. Sólo cuando la crisis de los deudores comience a amenazar al centro con costos mayores habrá incentivos para explorar nuevas modalidades para manejar el problema. Así las diversas formas de cooperación entre los deudores

<sup>29</sup>Los bancos reconocen los beneficios del poder asimétrico; es por esto que insisten tan categóricamente en las negociaciones caso por caso en las reprogramaciones.

son una manera de hacer más transparentes los costos potenciales para el centro de seguir su política actual, que arbitrariamente sacrifica el desarrollo económico en aras de la disciplina financiera.<sup>30</sup>

Finalmente, hay que hacer hincapié en el hecho de que las negociaciones con los acreedores siempre se ven realizadas cuando los países —aun en las peores situaciones— muestran que están realizando serios esfuerzos por solucionar sus desequilibrios económicos principales.<sup>31</sup> Una política coherente que mueva la economía en la dirección correcta ayuda a los bancos a justificar sus concesiones y también insta a las autoridades bancarias a adoptar un tratamiento flexible con respecto a los préstamos.

## 2. La fuga de capitales

Ya hemos visto que otro componente de las transferencias netas negativas de recursos es la significativa fuga de capitales. Utilizando la partida de errores y omisiones de la balanza de pagos como indicador aproximado de este fenómeno, el cuadro 4 indica que sólo en 1982-1983 hubo una salida de casi 18 000 millones de dólares de capitales no registrados en la balanza de pagos, lo que equivale a poco más de un tercio de la transferencia negativa total registrada en ese período.

La fuga de capitales se origina en gran medida en el afán tradicional de lucro del sector privado, y en la minada confianza en la gestión pública de la economía, sobre todo en lo que respecta a la política cambiaria, la inflación, las tasas de interés internas, etc. Además, el hecho de que se hayan producido grandes salidas de capitales no regis-

trados desde 1980, sugiere que la confianza del capital privado estaba decayendo en algunos países mucho antes de que oficialmente estallara la crisis.<sup>32</sup>

Pero el fenómeno de la fuga de capitales no está enteramente divorciado del comportamiento de la banca privada. Primero, sus préstamos en los decenios de 1970 y 1980 han sostenido los sobrevalorados tipos de cambio y los déficit fiscales que han contribuido a transformar las expectativas de los agentes económicos privados.<sup>33</sup> En segundo lugar, la retracción procíclica de los préstamos en 1982 desestabilizó en mayor medida a las economías latinoamericanas, acelerando de esta manera el flujo de capitales hacia el exterior. Por otra parte, Carlos Díaz-Alejandro (1984, pp. 377 a 380), hace resaltar la complicidad de los bancos en esa fuga, por su negativa a divulgar los pagos de intereses a sus clientes y por su activa campaña de captación de depósitos latinoamericanos.

La gran cantidad de capital depositado en el exterior es una fuente potencial de financiamiento. Pero es poco probable que éste regrese voluntariamente mientras no se restablezcan las perspectivas de crecimiento. Por lo tanto, sin el retorno de préstamos bancarios autónomos, o una solución pública al problema del endeudamiento que haga disminuir las transferencias negativas, incluso aquella parte del capital que pudiera ser objeto de repatriación permanecerá en Europa o en los Estados Unidos, donde la rentabilidad es superior a la que pudiera dar una América Latina asolada por la depresión económica.

(Traducción en parte del inglés)

<sup>30</sup>Es interesante señalar que los grupos de menor poder económico y político en el centro tradicionalmente han logrado reformas del sistema usando la cooperación y la protesta, como ocurrió, por ejemplo, con el movimiento sindical y la gran campaña de derechos civiles en los Estados Unidos en los años sesenta.

<sup>31</sup>Para algunas políticas no ortodoxas de ajuste véanse CEPAL (1984a) y Gurrieri y Sáinz (1983).

<sup>32</sup>Algunas estimaciones de la fuga de capitales son impresionantes. El Banco de Pagos Internacionales ha dado una cifra de 50 000 millones de dólares entre 1978 y 1982 (*The Economist*, 1984, p. 75).

<sup>33</sup>Devlin (1983b) desarrolla un plan analítico para comprender cómo la política de préstamos de los bancos en el decenio de 1970 contribuyó endógenamente al sobreendeudamiento y a la crisis.

## Bibliografía

- BIP (Banco Internacional de Pagos) (1983 y 1985): *The maturity distribution of international bank lending*, diciembre de 1983 y julio de 1985.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1983) *Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1983*. Santiago de Chile, diciembre.
- (1984 a): *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No. 48. Santiago de Chile.
- (1984 b): *Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984*. Santiago de Chile, diciembre.
- (1985): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1984*. Santiago de Chile.
- Cline, W. (1984 a): *International debt: systematic risk and policy response*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- (1984 b): The issue is illiquidity, not solvency. *Challenge*, julio-agosto 1984, pp. 12-20.
- Díaz-Alejandro, C. (1984): Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore. *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2. pp. 335-403
- De Larosière, J. (1985): Helping to shape a stronger world economy: the tasks before the International Monetary Fund. *IMF Survey*, 24 de junio, pp. 200 a 202.
- Devlin, R. (1983 a): Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopolista de la banca. *Revista de la CEPAL* N° 20, pp. 103 a 114
- (1983 b): *Banca privada, deuda y capacidad negociadora de la periferia: teoría y práctica*, Nota Técnica N° 60. CIEPLAN: Santiago-Chile [publicado en *El trimestre económico*, vol. LI, julio-septiembre 1984, pp. 559 a 589].
- (1984): Hacia un marco alternativo para evaluar la reprogramación de la deuda externa, *La deuda externa en el Grupo Andino*. Lima: Junta del Acuerdo de Cartagena, pp. 45 a 72.
- (1985): La deuda externa vs. el desarrollo económico: América Latina en la encrucijada. *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 17, septiembre.
- Ferrer, A. (1984): Deuda, soberanía y democracia en América Latina. *Estudios internacionales*, xvii, N° 67, pp. 309 a 323.
- Ffrench-Davis, R. (1982): Deuda externa y balanza de pagos de América Latina. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1982*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo pp. 177 a 197.
- (1985): *External debt, renegotiation frameworks and development in Latin America*, documento presentado al Seminario sobre la Deuda Externa Latinoamericana, Estocolmo, mayo.
- Ffrench-Davis, R. y S. Molina (1985): Prospects for bank lending to developing countries in the remainder of the eighties. *Journal of development planning*, N° 16, Nueva York.
- Gasser, W y D. Roberts (1982): Bank lending to developing countries: problems and prospects. *Federal Reserve Bank of New York quarterly review*, vol. 7, N° 3, pp. 18 a 29.
- Ground, R. (1984): *Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina*, *Revista de la CEPAL*, N° 23, pp. 47 a 84.
- Guerguil, M. (1984): La crisis financiera internacional: diagnosis y prescripciones. *Revista de la CEPAL* N° 24.
- Gurrieri, A. y P. Sáinz (1983): ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? *Revista de la CEPAL*, N° 20
- Hardy, Ch. (1982): *Rescheduling developing country debts, 1956-1981*. Washington D.C.: Overseas Development Council.
- Kaletsky, A. (1985): *The costs of default*. Nueva York: Priority Press.
- Krugman, P. (1984): *International debt strategies in an uncertain world*. Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology.
- Morgan Guaranty Trust Co. (1983): *World financial markets*, febrero.
- Prebisch, R. (1985): La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo. *Revista de la CEPAL*, N° 26 [Documento presentado a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 29 de abril a 3 de mayo de 1985]
- The economist*. (1984): Latin America: the other side of debt. 23 de junio.
- Wallich, H. (1985): A perspective on the external debt situation. *Bank for International Settlements press review*, 14 de enero, pp. 1 a 6.
- Weeks, J. (1983): *Capital and exploitation*. New Jersey: Princeton University Press.





# La deuda externa de los países latinoamericanos

*Raúl Prebisch\**

Hasta hace poco era frecuente oír que ya había pasado lo peor con respecto a la deuda externa de los países en desarrollo: que descenderían los tipos de interés y que estaría por iniciarse un renacimiento del intercambio:

Yo no sé lo que pasará en el porvenir. Pero ¿quién podría creer en la posibilidad de que decaigan considerablemente las tasas de interés con el actual déficit presupuestario que acusan los Estados Unidos? ¿Quién podría confiar en una reactivación dinámica del comercio de los países en desarrollo si persisten las condiciones actuales en los grandes centros industriales?

Mientras tanto, los países deudores han debido echar mano de soluciones de emergencia. La alta carga por concepto de intereses se ha pagado en parte aumentando la deuda y en parte con un superávit externo logrado gracias al drástico cercenamiento de las importaciones.

Según algunas proyecciones, los países en desarrollo deben comprimir sus importaciones para lograr un superávit externo, pero esas proyecciones en general hacen caso omiso de las gravísimas consecuencias que ello acarrea en el orden interno. En efecto, los países en desarrollo tienen que seguir una política de crecimiento económico para contrarrestar los efectos de muchos años de bajas tasas de desarrollo o de estancamiento económico. Siendo así, aunque mejoraran las condiciones externas, la primera prioridad seguiría siendo la de elevar la tasa de crecimiento.

No debemos olvidar que esas restricciones a la importación se superponen a los perjudiciales efectos de una caída de las exportaciones y del deterioro de la relación de los precios del intercambio. Todo ello, en conjunto, fue causa de la intensa contracción que sufrieron las actividades económicas y que redundaron en un mayor desempleo y en una desocupación encubierta. En consecuencia, se ha agravado considerablemente la inflación crónica.

Tomemos el caso de Argentina. Se han adoptado recientemente medidas draconianas a fin de conjurar el riesgo inminente de una hiperinflación. Esta tarea es en sí difícil, pero la falta de una solución adecuada para el problema de la deuda amenaza con hacer zozobrar todo el plan. Están en juego la estabilidad social y política.

No obstante, hasta ahora no he visto señales de un viraje fundamental de actitudes en los países acreedores. Y me preocupan profundamente los efectos internos así como el impacto negativo sobre nuestras relaciones con los países desarrollados, sobre todo con los Estados Unidos.

Se trata, en lo esencial, de un problema político, tanto en sus orígenes como en su evolución. Las operaciones crediticias a corto plazo de importantes bancos, que han aprovechado los recursos del mercado de eurodivisas, no han estado sujetas a regulación alguna, pese al reconocimiento de que tal regulación es indispensable en las actividades bancarias internas. Por su parte, los países en desarrollo fueron presa fácil de la tentación de contratar créditos dispendiosamente, sin un claro sentido de responsabilidad.

Con esto no quiero de ninguna manera insinuar que las negociaciones deben pasar a manos de los gobiernos. Pero sí creo que estos últimos deben establecer un marco de referencia en el cual puedan celebrarse esas negociaciones.

Se han presentado distintas sugerencias. Pero no hay soluciones mágicas y tanto deudores como acreedores deberán compartir la carga. La parte que les ha tocado a los primeros ha resultado ya muy onerosa por efecto de la contracción de sus economías, mientras que los segundos casi no han sufrido las consecuencias, salvo contadas excepciones. Cualquier baja deliberada de los tipos de interés sería

\*Director de la *Revista de la CEPAL*.

Testimonio del autor ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en julio de 1985.

inevitablemente perjudicial para los bancos, y la prolongación de los vencimientos les privaría de comisiones y cargos bastante elevados.

Pero no veo cómo pudiera evitarse. Siempre tengo a la vista la sabia solución al problema de la deuda de la ciudad de Nueva York hace unos pocos años: una solución conveniente para todas las partes interesadas.

Ha llegado el momento de entrar decisivamente en una nueva etapa. Nuestros países se han resistido a formar un club de deudores, y con justa razón. Pero para mí la situación parece insostenible: temo que tarde o temprano se llegue a la gestión unilateral si no se toman las providencias del caso y ya algunos países han debido adoptar esa postura en forma temporal.

Este desenlace sería de lamentar desde todo punto de vista, salvo quizás desde algún punto de vista político de cortos alcances. Entre paréntesis, quisiera recordar que al despuntar el decenio de 1930, como joven Subsecretario de Hacienda, fui decidido partidario de pagar el total de la deuda. Argentina fue uno de los pocos países que la siguió pagando, con ingentes sacrificios. No creo que se repetiría este caso en las actuales difíciles circunstancias, si no se logra una solución adecuada.

Muchas ideas flotan en el aire. Yo mismo me inclino por la sugerencia de que los países deudores paguen el total de los intereses, pero transfieran sólo una parte de ese total y depositen el resto en un fondo que se emplearía para inversión, en condiciones que acordarían ambas partes, tomando en cuenta las limitaciones externas al desarrollo económico. Estimo que ésta sería una salida muy constructiva de la grave situación actual.

Sin embargo, no es éste el único asunto que me inquieta. Vuestro país, y el mío, están desperdiciando una gran oportunidad para cimentar nuevas relaciones con una perspectiva de largo plazo. No debemos repetir los errores del pasado. Ambas partes han cometido muchas equivocaciones. Ha llegado la hora de efectuar un balance objetivo, porque se nos va acabando el tiempo. Comencemos ahora una discusión franca.

(Traducción del inglés)

## America Latina y la integración: opciones frente a la crisis

*Guillermo Maldonado L.\**

Si bien es cierto que alguna de las causas de la situación actual de América Latina son de origen externo y hay escasas posibilidades de que ella pueda modificarlas, no lo es menos que, si la región ha de crecer, debe definirse que están dispuestos a hacer juntos sus integrantes, a fin de aumentar su autonomía. La tesis principal de este artículo es que América Latina debe fortalecer sus procesos de cooperación e integración regionales, valorizando sus propios recursos; en este sentido, hay ideas, proyectos y procesos en marcha a los cuales es preciso dar respaldo político real.

Por otro lado, como reflejo externo de lo que se haga dentro de la región, habría que crear y ejercer un poder de negociación en el plano internacional que le permita a la región —y a cada uno de los países— participar en forma más equitativa en el comercio mundial y en las negociaciones internacionales, para cautelar sus legítimos intereses.

En este marco de referencia, surgen algunos interrogantes frente a la crisis presente: ¿De qué manera y con qué costos superará América Latina este decenio crucial de 1980? ¿Cuáles habrían de ser las estrategias orientadoras de su desarrollo futuro, en un mundo en que las ventajas comparativas y absolutas del comercio internacional sufrirán una profunda transformación? ¿Qué papel le cabe y qué perspectivas enfrenta la cooperación regional en esta difícil transición?

Estas y otros interrogantes sólo podrán encontrar respuestas acertadas si de manera sistemática se observa la evolución de la situación internacional, se estudian las nuevas orientaciones tecnológicas que aparecerán en el desarrollo futuro de los centros y su posible impacto sobre la economía latinoamericana, se elaboran programas que reduzcan la vulnerabilidad externa de la región, se profundizan los procesos de cooperación e integración entre los países latinoamericanos y se logra un concierto latinoamericano que permita aumentar el poder de negociación.

\*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Este artículo es una síntesis de documentos elaborados en dicha División por el autor, Armando Di Filippo, Eduardo Gana, Carlos Pérez del Castillo y Marianne Schaper.

## Introducción

Anima estas páginas la convicción de que está en vías de consolidarse una nueva división internacional del trabajo, por efecto de los grandes cambios tecnológicos que están sucediendo en los principales países industrializados y que se reflejan en su estructura productiva, en sus relaciones recíprocas y en el afianzamiento de un sistema de relaciones económicas internacionales basado cada vez más en el ejercicio del poder y no en la cooperación. La incertidumbre, la crisis y la inestabilidad de los sistemas financiero, monetario y de comercio internacional, son otras tantas manifestaciones de la transición hacia esa nueva división del trabajo y hacia una sistema de relaciones internacionales que la sustente. Así como los servicios y las actividades de alta tecnología son los que están impulsando las transformaciones al interior de los centros, son el ejercicio unilateral del poder y el bilateralismo los que desplazan cada vez más a la cooperación internacional y al multilateralismo en las relaciones entre los Estados.

Sin duda, el problema más grave es el endeudamiento de la región. Para servir los intereses de la deuda, América Latina se ha empeñado en un proceso persistente y penoso de ajuste a las nuevas circunstancias, lo que se ha traducido no sólo en la falta de crecimiento de la mayoría de las economías de la región, sino en un retroceso, per cápita, a los niveles alcanzados hace diez o hasta veinte años.

En esta década, América Latina se ha convertido en exportadora neta de capitales hacia el mundo desarrollado. Se trastrocó así una tendencia histórica, lo que ha sido consecuencia, en lo esencial, de las exorbitantes tasas de interés con que se sirve la deuda externa. Los excedentes de divisas se han obtenido, en su mayor parte, comprimiendo las importaciones y no expandiendo las exportaciones. En esa evolución influyen las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados, así como el deterioro acelerado de la relación de precios del intercambio.

Al propio tiempo, al cerrar el decenio pasado e iniciarse el de 1980 se dio un vigoroso proceso de retorno a la democracia como forma de gobierno y de convivencia social. Este proceso se ha visto obstaculizado por la necesidad de adoptar políticas de ajuste recesivo para servir los intere-

ses de la deuda externa. La reducción del gasto público, el congelamiento de los salarios y una inflación desbocada hacen difícil el proceso de consolidación democrática, sobre todo tras la penosa experiencia vivida bajo los regímenes autoritarios. Estos hechos muestran cuán vulnerable es la región y qué escasa es la capacidad de maniobra que cada uno de los países tiene para idear y aplicar políticas económicas que tiendan a retomar el ritmo de desarrollo económico y social anterior y a distribuir equitativamente sus frutos. Con todo, y pese a la continua zozobra, el proceso democrático ha mostrado un enorme vigor social y una gran respaldo popular e institucional.

El estudio de la realidad económica latinoamericana, así como de los pronunciamientos y hechos registrados en el plano político, indican que los países de la región están alcanzando situaciones difíciles de soportar. Se está llegando a los límites de la tolerancia social y política y gestándose el más propicio de los ambientes para el surgimiento de la violencia, la intolerancia y la polarización de posiciones. Ese clima conspira contra la aplicación de políticas que logren el

crecimiento económico dentro de un consenso democrático.

Para que América Latina vuelva a la senda del desarrollo económico y social, debe contar, por lo menos, con un incremento constante de las exportaciones, lo que implica detener o morigerar las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados que afectan a la región: éstos deben tolerar una posición deficitaria en su intercambio con las naciones latinoamericanas. Además, es preciso alejarse de la absurda situación actual en que la región exporta capitales y lograr nuevamente que América Latina reciba un ingreso neto de financiamiento. Para cumplir ese objetivo habrá que establecer un mayor orden en las políticas macroeconómicas de los países industrializados, que son las que elevan las tasas de interés y fomentan el proteccionismo.

Asimismo, habría que consolidar el proceso democrático: lograr que no se limite a los procesos electorales, sino que sea el marco jurídico, institucional y social en que se propenda a eliminar las inequidades que siguen siendo una característica del desarrollo latinoamericano.

## I

### La crisis del orden económico internacional y sus repercusiones para América Latina

Esta primera sección analiza cinco tesis principales. Primero, que el sistema de la cooperación internacional que apareció después de la segunda guerra mundial fue un poderoso factor de promoción y canalización del desarrollo económico del mundo capitalista en los veinte años siguientes. Segundo, que el funcionamiento de las instituciones de cooperación económica controladas por las grandes naciones capitalistas desarrolladas —como FMI, Banco Mundial y GATT— sirvió para consolidar una división internacional del trabajo fundada en la relación entre centro y periferia. Tercero, que este ordenamiento ha entrado en una honda crisis a partir del decenio de 1970 al agotarse los impulsos de largo plazo que impartieron ese dinamismo y surgir con ello una economía mundial cada vez

más lenta y desequilibrada. Cuarto, que el actual interregno implica necesariamente un deterioro de la superestructura institucional de la cooperación y de las negociaciones internacionales. Y quinto, que ha comenzado en los centros a gestarse y a difundirse una revolución tecnológica que modificará a fondo la división internacional del trabajo y, por consiguiente, la estructuración del sistema centro-periferia.

#### 1. *La organización del orden económico internacional y sus efectos en la periferia*

El sistema de relaciones internacionales que surgió de la segunda guerra mundial se traducía en una amplia red de instituciones políticas y económicas, de carácter multilateral, destinada a cana-

lizar y regular el entendimiento entre los Estados. Nunca antes en la historia se había logrado entretejer una trama tan universal y compleja de organismos internacionales.

En esta red de organismos, algunos cumplen papeles esenciales para el funcionamiento financiero, monetario y comercial del mundo desarrollado, como ocurre con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Con estas instituciones se expresa el poder económico de los grandes centros industriales, y su funcionamiento no es ajeno a la pugna entre ellos, ni a la forma como influyen sobre las regiones en desarrollo del mundo.

En la promoción del desarrollo, las actividades del Banco Mundial revistieron en gran medida la forma de créditos condicionados, que beneficiaban a la periferia al proveerla de infraestructura básica, pero que se usaban para la adquisición de los bienes y servicios suministrados por las empresas privadas de los países centrales. Algo parecido sucedió con instituciones análogas, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo, para citar a dos de especial importancia para las economías latinoamericanas. Al no establecerse un trato preferencial para los proveedores latinoamericanos de bienes de capital, se fomentó la adquisición masiva de equipos provenientes de los centros. De este modo, la asistencia para el desarrollo fue un factor ambivalente. De un lado, limitaba el desarrollo tecnológico autónomo de las regiones periféricas, lo que inhibía la adecuada expansión de las industrias de bienes de capital. De otro lado, proveía la infraestructura esencial para el desarrollo latinoamericano.

En la esfera comercial, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio promovió un trato uniforme e igualitario por parte de cada país, con respecto a cualquier otro, en materia arancelaria. Sus normas se basaron en las manufacturas, en que las ventajas comparativas estaban del lado de los centros, e hicieron caso omiso de los productos primarios, en que las ventajas comparativas favorecían a la periferia.

En virtud de las normas del GATT, tendieron a liberalizarse los aranceles para el comercio de manufacturas, pero los centros aplicaban elevados subsidios y una fuerte protección a su activi-

dad agrícola interna. En el decenio de 1960 —y gracias a la influencia del sistema generalizado de preferencias de UNCTAD— se agregó la parte IV al GATT, cuyas disposiciones prevén la posibilidad de un tratamiento diferenciado en favor de los países en desarrollo.

Desde fines de la segunda guerra mundial hasta la fecha, como lo prevían varios estudios de la CEPAL, la elasticidad (precio e ingreso) de la demanda de manufacturas, en relación con las correspondientes elasticidades de la demanda de productos primarios, se tradujo en una elevación sistemática de la participación de las manufacturas en el valor del comercio mundial. Como los países en desarrollo eran exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas, sus balanzas comerciales acusaban un déficit crónico, con el endeudamiento consiguiente.

Por efecto de estas asimetrías básicas, el sistema económico mundial, y en particular el comercio, —basado en el principio de liberalización— no llevaban a un desarrollo equilibrado y estable, sino que se traducían en tendencias al desequilibrio estructural y a la distribución inequitativa de sus frutos. De ahí la necesidad de la cooperación, proclamada por la UNCTAD a base de las ideas de la CEPAL.

En la esfera monetaria y financiera, esos desequilibrios eran controlados cíclicamente aplicando medidas restrictivas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional a los países deficitarios y deudores, para lograr el ajuste de sus balances con el exterior. De esta manera, la restricción de importaciones derivada del ajuste ante el desequilibrio externo influía negativamente sobre los niveles de actividad y las perspectivas de desarrollo en los países que dependían de las manufacturas adquiridas en los centros. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, ensayada por la mayoría de los países grandes y medianos de América Latina, apuntaba a un desarrollo autocéntrico<sup>1</sup> que re-

<sup>1</sup>Un desarrollo tendiente a potenciar y diversificar la producción interna, sobre la base de la demanda nacional y regional. Sin embargo, en la aplicación de medidas proteccionistas no se incluyó la producción latinoamericana de bienes de capital. Para abaratar el costo de las inversiones industriales las importaciones de equipos de producción fueron liberadas de todo tipo de trabas y subvencionadas de múltiples maneras. Estas políticas no favorecieron la autonomía del desarrollo regional.

dujera la vulnerabilidad de la estructura productiva regional frente a las fluctuaciones del comercio internacional. Esta orientación no siempre pudo conciliarse con el aperturismo comercial y financiero preconizado por el GATT y las instituciones de Bretton Woods.

La liberalización del comercio entre los centros —después de la reconstrucción de Europa y el Japón con la ayuda norteamericana— fue un instrumento eficiente que impulsó sus economías y estrechó su interdependencia recíproca, pero dejó en desfavorable pie de competencia a la periferia.

A la luz de los acontecimientos económicos del decenio de 1970 se aprecian con mayor claridad el sesgo y las deficiencias que caracterizan el funcionamiento de algunas instituciones creadas en la posguerra. Las actividades del Banco Mundial, el BID y otros organismos intergubernamentales en materia de asistencia oficial para el desarrollo, perdieron importancia relativa con el proceso de privatización y transnacionalización financieras registrado en el decenio de 1970. Las normas y reglamentos del GATT se ven transgredidos crecientemente por las nuevas formas de comercio administrado, inspiradas en la necesidad de los centros de proteger su nivel interno de actividad y empleo. Asimismo, las complicaciones financieras y comerciales derivadas de una economía mundial más lenta y más desequilibrada han alterado la situación de liquidez y los balances de pagos, lo que menoscaba la utilidad y la eficacia del FMI, particularmente en lo que atañe a la gestión de la deuda externa. Estos problemas perjudican las relaciones internacionales entre centro y periferia.

## *2. Las negociaciones Norte-Sur, en el marco de la cooperación internacional*

Las asimetrías estructurales de la relación Norte-Sur exigen un nuevo orden económico internacional que integre la superestructura institucional. Este nuevo orden promovido por la Organización de las Naciones Unidas desde comienzos del decenio de 1970, es hoy más que nunca condición esencial para reasumir un desarrollo armónico en la economía mundial, y mitigar, en algún grado, las peligrosas consecuencias de la

reestructuración económica mundial que está originando la evolución tecnológica.

Sin embargo, desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó (1° de mayo de 1974) la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, han transcurrido más de diez años de debates, consultas y negociaciones entre los países desarrollados y en desarrollo en una multitud de foros, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, con resultados muy desalentadores.

El objetivo de los países en desarrollo, que se convirtió en el tema central del llamado diálogo Norte-Sur, es la creación de un nuevo marco internacional de relaciones, más equitativo, que les permita una mayor participación y poder de decisión en tres esferas íntimamente vinculadas entre sí: productos básicos, comercio, y asuntos monetarios y financieros.

En materia de productos básicos se pretende, en esencia, lograr mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, una mayor participación de los productores en los sistemas de comercialización, distribución y transporte, y un mayor grado de industrialización de las materias primas en los propios países productores. Todos estos temas continúan siendo objeto de estudio y no han sido objeto de medidas concretas.

En el sector del comercio, los países en desarrollo proponen detener e invertir las tendencias proteccionistas y avanzar hacia la liberalización del comercio internacional. Procuran establecer un conjunto de reglas y principios que lleven a un sistema comercial internacional más justo y equitativo.

En el área financiera y monetaria, el propósito de los países en desarrollo es articular un nuevo sistema monetario internacional que responda a sus necesidades y les permita una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus intereses. Frente a la creciente y grave escasez de flujos financieros, se procura una expansión de los recursos para los países en desarrollo. Estos provendrían de las instituciones financieras internacionales, mediante una asignación adicional de derechos especiales de giro, un aumento de las cuotas en el FMI y la ampliación del servicio de financiamiento compensatorio.

Hasta ahora, ninguno de estos planteamientos ha sido aceptado, ni se ha progresado en las iniciativas sobre la reforma del sistema monetario internacional.

Aunque los países desarrollados habían aprobado la resolución sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, motivados por el deseo de lograr acuerdos de ordenamiento en los mercados de los productos energéticos, tras los ajustes de precios de mediados del decenio de 1970, se replegaron a la defensa del sistema vigente, que les era útil para proteger sus intereses más inmediatos. Durante todo el proceso de negociación, mantuvieron una actitud escéptica en cuanto a la competencia de los foros de las Naciones Unidas, atribuyendo plena validez a los foros especializados —como el GATT y el FMI— en que tienen ventajas de poder relativo o de voto. Esto contribuyó a debilitar el marco general de la negociación y no se lograron acuerdos importantes que propendieran a la transformación del sistema de relaciones económicas internacionales.

### 3. *La dinámica del sistema económico internacional y sus consecuencias para América Latina*

El acelerado crecimiento de la economía mundial en los primeros decenios después de la guerra obedeció al gran dinamismo de los centros industriales. Este impulso comenzó a desvanecerse en el decenio de 1970, hasta llegar a las presiones de estancamiento y deflación que se acentuaron a fines de esa década. En todo este proceso, la inconvertibilidad del dólar puesta en práctica en 1971 representaba un precedente importante, que ponía de relieve el peso que ejercía un solo país sobre el sistema monetario mundial.

Los efectos de esta desaceleración no se advirtieron de inmediato en América Latina, entre otras razones, porque la liberalidad financiera del decenio de 1970 permitió que sus economías siguieran creciendo más allá del límite que imponía el poder de compra de sus exportaciones. En otras palabras, el menor poder de arrastre de los centros fue compensado en gran parte por un abundante financiamiento privado de carácter transnacional. También parece haber influido la apertura comercial de los Estados Unidos, que se inició alrededor de 1975 y que estimuló sus im-

portaciones por encima del nivel correspondiente a la actividad económica interna.

La reducción del dinamismo económico de los centros tiene causas estructurales profundas —asociadas en parte con el agotamiento de un ciclo tecnológico difundido en la posguerra—, que han ido desalentando el ritmo de acumulación. El desajuste en la composición de la demanda global —excesivo consumo e insuficiente inversión— junto con las restricciones energéticas y ecológicas por el lado de la oferta, contribuyeron a crear el desconcertante cuadro de 'estanflación' propio del decenio de 1970. Como es sabido, para salir de esa situación se ha aplicado en los Estados Unidos una combinación de políticas monetaristas y ofertistas, usando como instrumento la reducción de la oferta monetaria; asimismo se ha recurrido al mercado financiero privado para solventar el déficit fiscal y se ha reducido la carga tributaria sobre el sector privado con objeto de estimular la inversión y el consumo.

Los resultados de esta política fueron una gran reducción de las presiones inflacionarias y una aguda recesión interna que hizo subir el nivel de desempleo y la capacidad ociosa. Aunque la actividad económica en los Estados Unidos se recobró vigorosa, la inversión —factor fundamental a largo plazo— no ha crecido al ritmo esperado, sobre todo con respecto a sus componentes más reproductivos.

Con la estrategia monetarista-ofertista se redujo la participación de los salarios en el producto global —a consecuencia del mayor desempleo y de la pérdida del poder negociador de los asalariados— y se acrecentó notablemente la remuneración del capital financiero. Las empresas productoras experimentaron una reducción de sus costos salariales, pero sufrieron también un incremento relativo de sus costos financieros, lo que ha obstaculizado la acumulación con fines productivos de las empresas privadas.

Las altas tasas reales de interés en los Estados Unidos se propagaron —aunque a niveles más bajos— al resto de las economías centrales desarrolladas. Para evitar un impacto inflacionario interno o variaciones incontrolables en sus tipos de cambio, Europa y el Japón debieron compartir los efectos recesivos que derivaron de la estrategia monetarista-ofertista de los Estados Uni-



dos. De esto modo, la 'estanflación' que nació en los años setenta está siendo contrarrestada con políticas que aún no han probado su eficacia a mediano y largo plazo para lograr una recuperación de los ritmos de crecimiento económico de los centros.

Ha sido asolador el impacto de la recesión de los centros sobre la economía latinoamericana. La reducción de los niveles de vida y el acrecentamiento de la capacidad ociosa—en ocasiones con el desmantelamiento de la producción de las empresas que quiebran— y de la desocupación, con los consiguientes efectos sociopolíticos, son algunos de los efectos más importantes.

Durante los diez años inmediatamente anteriores a la crisis habían sufrido una profunda transformación los patrones de inserción de América Latina en la economía mundial. Se habían intensificado el proceso de internacionalización y el de vinculación financiera con los países industrializados de economía de mercado, acentuándose la vulnerabilidad de la región frente a los vaivenes del exterior (CEPAL, 1983 y 1984).

La elevada deuda externa y su oneroso servicio son uno de los problemas graves que configuran la delicada situación de estrangulamiento externo de la economía regional. Su examen revela con claridad las limitaciones a la autonomía de la región para tomar, en lo interno y en lo externo, las decisiones de política más adecuadas.

El monto neto de las inversiones y los préstamos externos ha sido más bajo que las remesas netas de intereses y utilidades. Con ello, en 1984 América Latina debió efectuar—por tercer año consecutivo— una cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el resto del mundo. Esa transferencia fue de unos 26 700 millones de dólares, que, con ser inferior a los 30 000 millones de 1983, significó para la capacidad de importar de la región una reducción cercana al 24% del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

Sin perjuicio de los aspectos estructurales y las inadecuadas estrategias o políticas económicas de orden interno, fueron los factores externos los que caracterizaron la crisis latinoamericana y determinaron sus alcances. En la mayoría de los países de América Latina esos factores han evolucionado en condiciones similares y con elementos comunes.

#### 4. *Perspectivas de la economía mundial y sus consecuencias para América Latina*

Más que a deficiencias en la demanda efectiva en un estricto sentido keynesiano, el fenómeno de la 'estanflación' en los años setenta ha sido interpretado como un exceso de demanda efectiva acompañado por un insuficiente ritmo de acumulación reproductiva (Prebisch, 1984). La creciente participación del gasto gubernamental y de los salarios—públicos y privados— en el ingreso nacional, redujo la cuota del excedente privado reinvertible, y generó una pugna distributiva en la esfera del consumo, que afectó la inversión en un doble sentido: primero, por actitudes consumistas en el uso del excedente que desalentaron el ritmo de la inversión; y segundo, por la composición interna de esa inversión tanto pública (defensa, programa espacial) como privada (orientada a refinar las formas de consumo, antes que a incrementar la productividad laboral y el empleo). Desde luego, las crisis monetaria y energética del decenio de 1970 también contribuyeron a crear problemas inflacionarios y a desalentar la inversión.

Como ya se ha dicho, la política monetarista-ofertista aplicada en los Estados Unidos a partir de los años ochenta ha podido controlar la 'estanflación', y tras la recesión inicial (1981-1982) logró una reactivación (1983-1984). Pero esta estrategia está fundada en desequilibrios macroeconómicos difíciles de sustentar a mediano y largo plazo: déficit fiscal, déficit comercial, y tasas de desempleo abierto superiores a las históricas de posguerra. Su modificación futura depende en alto grado de las decisiones que tomen las autoridades económicas del mundo industrializado y los organismos de cooperación internacional sujetos al control de los países centrales. Esta circunstancia confiere un alto grado de incertidumbre a toda evaluación de las perspectivas de América Latina a corto y mediano plazo. La situación internacional ha adquirido tal fluidez que los términos del problema se modifican día a día.

En estas condiciones, los países latinoamericanos deben adoptar una estrategia regional fundada en la cooperación y concertación crecientes en la promoción internacional de sus intereses comunes, antes que en aperturas bilaterales y relaciones verticales.

Quizá si el logro de un tratamiento comercial y financiero futuro más favorable hacia la región por parte de los centros industriales provenga no tanto de las reivindicaciones de cada economía latinoamericana por obtener una mayor cooperación bilateral, sino de una actitud unitaria, firme y mancomunada en defensa de intereses compartidos. Esta proposición parece tanto más válida en la actual coyuntura financiera internacional.

Después del período de transición, que acaso abarque lo que queda del decenio de 1980, los centros activarán su desarrollo a base de nuevas tecnologías y fuentes energéticas que ya están preparando con toda velocidad. De la revolución tecnológica en la microelectrónica, en la biotecnología y en la utilización de fuentes más diversificadas de energía, surgirán estructuras económicas que no sólo transformarán las sociedades de los centros, sino también la naturaleza y la distribución internacionales de la capacidad mundial de producción. Es difícil prever qué impacto tendrá este proceso sobre el lugar que corresponde a América Latina en el orden mundial, pero no cabe duda de que tendrá trascendentes repercusiones socioeconómicas.

##### 5. *Algunas acciones posibles para América Latina*

La crisis actual podría desembocar en una reacción latinoamericana que se caracterizaría por ciertos rasgos que conviene señalar. La restricción externa y la penuria de divisas están obligando a los gobiernos a imponer una creciente regulación del poder importador regional y a un papel más activo del Estado en el control y administración del comercio exterior. Para resolver el problema del desempleo y subsanar las carencias que presenta la capacidad productora regional, podrían fortalecerse las formas, las instituciones y los mecanismos de la planificación compatibles con la vigencia del mercado. La menor capacidad para importar quizá estimule la actividad industrial, para reemplazar con oferta latinoamericana una afluencia de importaciones a que ya no se tiene acceso. La necesidad de reemplazar con ahorro interno las corrientes interrumpidas de financiamiento externo podría favorecer la reforma tributaria para penalizar el consumo sun-

tuario y premiar la acumulación de capitales. Acaso se equilibre una actitud más austera y equitativa en la esfera del consumo con otra más dinámica y responsable en materia de acumulación. Posiblemente se procedería a la repatriación de capitales nacionales, mientras que las diferentes formas de especulación y corrupción —sobre todo en el sector financiero— se combaten con mayor vigor.

De ser razonables estas hipótesis sobre la respuesta latinoamericana ante la crisis, se habría configurado una estrategia en que habría una mayor gravitación de la intervención estatal,<sup>2</sup> y de la planificación en la vida económica; una protección del mercado nacional y el fomento de las actividades productivas internas; la reactivación del comercio regional sobre nuevas bases que ya se están explorando; y la promoción de tendencias más equitativas en la distribución del ingreso y del consumo, con el objeto de fomentar la acumulación fundada en el ahorro interno. Este cuadro sería compatible con la continuación de los regímenes democráticos que recientemente han asumido el poder en la región.

El desarrollo autocéntrico, la búsqueda de una planificación eficiente y democrática, la diversificación de la producción y la industrialización, la cooperación y la integración regionales, así como la promoción de un crecimiento más dinámico y equitativo constituyen una vuelta al pensamiento de la CEPAL. Pero la región no es la misma que en los primeros años de posguerra: las sociedades y las economías latinoamericanas son hoy mucho más desarrolladas e interdependientes; muestran un grado de integración real y formal que no existía antes; su nivel educativo medio es mucho más elevado, y disponen de equipos muy capacitados de científicos, técnicos y profesionales. Por último, cuentan también con un creciente potencial de defensa conjunta de los intereses comunes, en las esferas internacionales política y económica.

El apremio por reactivar la producción nacional y regional de América Latina y por lograr un equipamiento adecuado que permita su ex-

<sup>2</sup>La que no debe confundirse con la hipertrofia burocrática o el desmesurado crecimiento de un sector público ineficiente.

pansión a largo plazo aconseja proceder a un examen pragmático de la política exterior y de las negociaciones internacionales. La situación de emergencia que deriva de la escasez actual de divisas legitima la utilización de las formas administradas de protección y de intercambio compensado, con el objeto de mantener los niveles de actividad y de empleo, promover el reequipamiento de la producción y, en general, impulsar la acumulación de capital.

La contrapartida de estas gestiones y estrategias negociadoras con los gobiernos y las empresas de los centros se relaciona con el proceso de cooperación y de integración latinoamericanas. La unidad de los países latinoamericanos tiene

una expresión externa —en el fortalecimiento de su poder negociador frente a los centros— y otra interna —en un mayor entrelazamiento de sus economías.

La búsqueda de un desarrollo autocéntrico, que apunte a la solución de los problemas básicos de las sociedades latinoamericanas, parece exigir, a largo plazo, una nueva ética del desarrollo, que permita neutralizar la interferencia disolvente que proviene del exterior y aprovechar las inmensas posibilidades del progreso técnico que se avecina. La nueva tecnología debe ser sometida a un proceso de filtración y adecuación que permita su utilización de acuerdo con los objetivos planteados por el desarrollo autocéntrico.

## II

### El comercio exterior de América Latina: diagnosis, perspectivas y políticas

#### 1. Características del comercio de América Latina e impacto de la crisis

La limitación impuesta al desarrollo regional por el medio internacional se manifestó, en el plano comercial, en la espectacular caída de los precios de los productos básicos,<sup>3</sup> hecho tanto más grave cuanto que estos productos representan el 80% de las exportaciones totales latinoamericanas. Como contrapartida, se mantuvo la tradicional dependencia de la importación de manufacturas, principalmente bienes intermedios y de capital, que al despuntar el decenio de 1980, representaban todavía el 60% de las importaciones de la región. Se aprecia así la gran importancia que tiene la capacidad de compra exterior para ese abastecimiento esencial y la persistente asimetría estructural que caracteriza al vínculo de los países latinoamericanos con el exterior.

En el ámbito comercial, la reactivación de la economía de los centros no se traduciría por fuerza en un incremento en los ingresos reales de

exportación de los países en desarrollo, en particular de los de América Latina. Las actuales tendencias proteccionistas —propias del comercio administrado que tiende a fortalecerse en los centros— pueden ejercer un efecto pernicioso, tanto sobre los volúmenes como sobre los precios de los productos exportados por América Latina.

Si bien la región se ha beneficiado de la reactivación estadounidense en el bienio 1983-1984 y de la sobrevaluación del dólar, que han propiciado una gran expansión de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, por razones que ya se han señalado, está por verse si continuará la reactivación de los centros.

Por otro lado, cuando el dólar recupere un valor más razonable, se hará sentir la competencia de la economía estadounidense en los mercados de Europa y el Japón, regiones en que la producción también sufre una transformación hacia nuevas formas de tecnología. Cabe suponer entonces que en esta etapa de transición tecnológica, con la consiguiente restructuración de las ventajas comparativas en el orden internacional, todas las economías centrales procederán a proteger sus mercados nacionales. Esa situación

<sup>3</sup>El índice compuesto de precios de los 24 principales productos básicos de exportación latinoamericanos (excluido el petróleo) bajó en 25% entre 1980 y comienzos de 1985.

podría prolongarse hasta controlar los niveles de actividad y la situación del empleo y que se aclare la nueva estructura de las ventajas comparativas en el mundo desarrollado.

## 2. *El proteccionismo de los centros*

En los últimos años, el proteccionismo ha sido rasgo predominante de la política comercial de las naciones industriales. Para ponerlo en práctica han echado mano de todo un conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias en sus mercados, que perjudican la producción y las exportaciones latinoamericanas.

Entre las secuelas negativas de las barreras arancelarias, cabe mencionar el escalonamiento tarifario, que al tomar en cuenta el grado de elaboración de los productos gravados, se ha convertido en poderoso freno para la industrialización regional. Entre las barreras no arancelarias, destacan las restricciones cuantitativas a las importaciones, los recargos variables, las cláusulas de salvaguardia, las restricciones 'voluntarias' a las exportaciones, las prácticas discriminatorias, los derechos compensatorios, las barreras técnicas al comercio y los subsidios a la producción y a la exportación. El proteccionismo se ha acentuado también asumiendo otras modalidades. Se ha plasmado en acuerdos de las partes, que los países de la región han debido aceptar como único medio de exportar a una nación desarrollada, como ocurrió con el Acuerdo Multifibras del GATT. Para apreciar la trascendencia de ese conjunto de medidas, baste recordar que en años recientes cerca de la mitad de las exportaciones de la región —excluido el petróleo— a los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón, estuvieron afectadas por ellas. En la práctica, las modalidades proteccionistas están culminando en una situación en que los países industrializados han adquirido la capacidad para 'administrar' su comercio con los países en desarrollo.

Este nuevo proteccionismo se ha desarrollado al margen de las reglas y obligaciones del sistema de comercio internacional, que se basa en las disposiciones del GATT. Siendo esencialmente bilateral, se aleja cada vez más del multilateralismo como vía para resolver los crecientes problemas económicos y comerciales vigentes. A su vez —por efecto de la amenaza proteccionista— se

han reducido las inversiones en actividades orientadas a la exportación —especialmente de manufacturas— en muchos países de la región.<sup>4</sup>

Aunque es difícil medir las repercusiones globales de ese mayor proteccionismo, podría ser uno de los principales problemas que afecte las relaciones económicas internacionales e impida una reactivación de la economía mundial.

## 3. *Perspectivas del comercio latinoamericano*

Las perspectivas de una expansión sostenida del comercio latinoamericano hasta fines de este decenio dependen de una serie de factores, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

i) *La recuperación económica mundial.* Esta está supeditada a las políticas macroeconómicas de los países industriales, sobre todo de los Estados Unidos, por el papel rector que tienen sus economías en el sistema financiero y monetario internacional.

ii) *El comportamiento de los productos básicos.* Por la dependencia de América Latina con respecto a las exportaciones de productos básicos —y la estrecha relación entre el comportamiento de los precios y la evolución de la actividad económica mundial— no se abrigan mayores esperanzas de una recuperación de las economías regionales basadas en la exportación de materias primas. Algunas proyecciones estiman que el crecimiento medio anual del valor real de las exportaciones mundiales de productos básicos será del orden del 2% al 3% en el período de 1985 a 1995 (CEPAL, 1985). En el mismo lapso, la tasa real de crecimiento de las manufacturas llegaría a un 12%. De concretarse esta tendencia, la relación de precios del intercambio de la región sufriría un nuevo e importante deterioro.

iii) *Las tendencias proteccionistas.* No son favorables las perspectivas de impedir el resurgimiento del proteccionismo en los países industrializados, pese a los numerosos compromisos sobre el particular que éstos han suscrito en los últimos años. Por una serie de factores de carácter estruc-

<sup>4</sup>Una concreción de esta tendencia es la ley aprobada el 31 de julio de 1985 por el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos, en virtud de la cual ese país, en defensa de su industria votará en contra de cualquier préstamo para proyectos de extracción, fundición y refinamiento de cobre en los organismos internacionales de financiamiento.

tural, no se prevé la posibilidad de que las industrias protegidas en los países desarrollados recuperen su capacidad de competencia internacional, lo que podría traducirse en la necesidad de aplicar medidas restrictivas complementarias para estos sectores. De ser así, se vería aún más afectada la capacidad regional para cumplir con el servicio de la deuda y financiar los incrementos de la importación mediante el aumento de sus ingresos de exportación.

iv) *Las políticas de ajuste.* Si se mantienen sin alteración los procesos actuales de ajuste recesivo, algunos países de la región llegarían a situaciones difíciles de manejar tanto económica como socialmente. Las posibilidades de efectuar un ajuste expansivo en el futuro dependerán en buena parte de las condiciones externas que definen la expansión comercial de América Latina, como: la reactivación económica mundial, los precios internacionales de las principales exportaciones latinoamericanas, el monto del financiamiento externo neto y el nivel de las tasas internacionales de interés.

v) *Las negociaciones internacionales.* En general, las perspectivas y los resultados de las negociaciones internacionales futuras dependerán de la capacidad de negociación de los países en desarrollo, la que descansa en gran medida, en su propia iniciativa. El primer paso es acentuar la cooperación y la solidaridad entre estos países. Además, es evidente la necesidad de revisar los objetivos, procedimientos y estrategias de las negociaciones futuras con los países industrializados, a fin de que el diálogo sea más eficaz y no acarree las mismas frustraciones que ha registrado hasta ahora.

#### 4. Políticas y opciones negociadoras en la esfera comercial

La primera lección que enseña el diálogo Norte-Sur es que los asuntos comerciales, financieros y monetarios se han discutido y negociado por cada país en forma aislada y en foros diferentes. En el caso de los productos básicos, el enfoque ha sido siempre el de las negociaciones por producto. En las negociaciones multilaterales del GATT, la negociación se ha segmentado en grupos o subgrupos, ya sea por productos o por barreras determinadas. Así no se logra nunca un enfoque

global e integrado del problema comercial, lo que significa un costo muy elevado para los países en desarrollo, ya que se obstaculiza el proceso de coordinación y acción conjunta, se facilita a los países industrializados la creación de divisiones y divergencias, y se anula el poder de negociación de los países en desarrollo.

América Latina debería abordar las negociaciones con los países industrializados en un ámbito más amplio que comprenda los productos básicos, las manufacturas, los bienes de capital, los servicios, la tecnología, las inversiones, los asuntos monetarios y financieros, y el poder de compra regional, al que nunca se ha asignado peso alguno en una mesa de negociación. La lucha por aumentar el poder de negociación regional no se inspira en un afán de confrontación, sino en el propósito de resguardar los intereses legítimos de la región.

Para establecer un nuevo sistema de comercio internacional más equitativo y dinámico, habría que tomar en cuenta los objetivos siguientes:

- i) Las políticas de ajuste estructural deben considerarse como una nueva dimensión del futuro sistema comercial. Ha resultado incorrecta la hipótesis de que ese ajuste se producirá en forma autónoma por el libre juego de las fuerzas del mercado.
- ii) Habrá que crear un sistema satisfactorio de salvaguardias para resolver en forma transparente, previsible, equitativa y no discriminatoria, los problemas y dificultades que se plantearán inevitablemente.
- iii) Merece atención la forma en que se tratarán los procesos que están fuera de las disciplinas y obligaciones del GATT o que no son tratados adecuadamente por el sistema actual de comercio.
- iv) Será preciso lograr la participación activa de todos los países y la interacción entre los diversos subsistemas.
- v) Es necesario establecer un fuerte vínculo entre comercio y el desarrollo, e incorporarlo al Sistema Generalizado de Preferencias, evitando la introducción de nuevos conceptos como los de graduación y reciprocidad.
- vi) El sistema de comercio debe volver a funcionar sobre bases estables. Para ello se requieren nuevas iniciativas en las esferas del em-

pleo, la estabilidad monetaria y la transferencia de recursos a los países en desarrollo.

No se podrán alcanzar estos objetivos sin el concierto de voluntades de los distintos grupos de países. Un elemento que deberá recalcar de las negociaciones futuras es que el orden actual no sólo ha dejado de ser funcional para los países en desarrollo, sino que también ha dejado de convenir a los propios países desarrollados.

Además, cabe insistir en que la amplitud del proteccionismo ha sido una de las causas determinantes del deterioro de los principios fundamentales del sistema de comercio internacional. Frente a esa situación, las medidas que podrían concertarse en el plano regional son de dos tipos, a saber, las de carácter preventivo, para evitar la apertura de investigaciones en contra de las exportaciones regionales y la eventual imposición de nuevas medidas. Ello exige un conocimiento acabado de las legislaciones y reglamentaciones vigentes en los países industrializados, así como de los grupos de presión que podrían actuar en contra o a favor de las exportaciones latinoamericanas; y las represalias frente al proteccionismo, con la aplicación de medidas similares que afecten las exportaciones a la región de los países desarrollados. Este tratamiento podría también tener un efecto preventivo, ya que los países industrializados que proyectan aplicar medidas proteccionistas estudiarán cuidadosamente el

impacto de las represalias. Asimismo, el tratamiento simétrico elevaría las negociaciones a un plano más político donde sería necesario fortalecer los mecanismos de concertación y coordinación regionales.

La contribución más importante de América Latina en favor de la reactivación mundial sería la de seguir luchando por obtener un mayor reconocimiento de la importancia creciente de los países en desarrollo para el funcionamiento de la economía mundial, así como de la necesidad de un enfoque integral —que abarque asuntos monetarios, comerciales y financieros— en las gestiones internacionales destinadas a subsanar las deficiencias que caracterizan al actual sistema de comercio mundial.

El análisis del tema de la deuda hace destacar la interdependencia entre los países en desarrollo y los desarrollados. Asimismo, se comprueban las estrechas relaciones entre los sistemas monetarios, financieros y comerciales. Una fórmula mancomunada de servicio de la deuda debe subordinar los acuerdos de ampliación de plazos y rebaja de intereses al objetivo primordial de posibilitar el crecimiento de América Latina. Paralelamente, el logro de convenios en tal sentido permitiría a la región aumentar el volumen importado desde los países industrializados, lo que contribuiría al proceso de reactivación de la economía mundial.

### III

## Integración y cooperación regionales

### 1. Antecedentes generales

Enfrentados a la imperiosa necesidad de incrementar y diversificar su comercio recíproco e impulsar industrialización, los países latinoamericanos dieron origen a los sistemas de integración. A partir de niveles muy bajos, la evolución del intercambio intrarregional tuvo un rápido crecimiento, despegue que fue posible gracias a la liberalización del comercio, los programas de promoción de las exportaciones y la puesta en marcha de otros instrumentos de integración,

entre ellos los sistemas de pago. Junto con crecer, el comercio cambió su composición. El avance de la industrialización permitió la incorporación creciente de bienes intermedios y de ciertos bienes de capital.

No obstante, no todos los participantes se beneficiaron de este proceso por igual. Algunos países acumularon déficit en su intercambio con la región, que se sumaban a los de su intercambio mundial; otros vieron amenazadas sus industrias nacionales por el proceso de desgravación arancelaria inherente al proceso integrador.

Por esas y otras razones, algunos países latinoamericanos se volvieron cada vez más renuentes a continuar desgravando y liberando sus importaciones de origen regional y aunque se dilataron los plazos para cumplir lo pactado y se permitieron cada vez más excepciones, los sistemas de integración no pudieron cumplir todos sus objetivos. En el decenio de 1970 no sólo se estancó el proceso negociador sino que se dieron signos evidentes de retroceso. Al estallar la crisis económica en América Latina, varios países comenzaron a aplicar un conjunto de restricciones no arancelarias, que hicieron perder aún más importancia a las preferencias acordadas.

Todo lo anterior parece indicar que la desgravación arancelaria generalizada, multilateral y automática no responde por sí sola a las necesidades de los países y a la realidad heterogénea de la región. El diferente desarrollo alcanzado en sus estructuras productivas y el distinto grado de apertura hacia el exterior hacen que perciban más nítidamente los costos que los beneficios asociados al proceso de integración. Estos últimos, aparecen más inciertos y lejanos.

Todo ello hace que en las actuales condiciones económicas, los países latinoamericanos estén dispuestos a otorgarse preferencias arancelarias sólo en niveles reducidos, o en determinados renglones, o a ciertos miembros y no a otros. Muchas veces a estas concesiones se les da un carácter temporal, o quedan sujetas a cupos.

Por otro lado, han sido escasos hasta ahora los resultados de la integración industrial, lo cual no invalida el extraordinario potencial de ese instrumento, como forma de evitar la costosa duplicación de algunas inversiones, de aprovechar las ventajas de la especialización y de distribuir equitativamente los beneficios.

Por último, cabe destacar que los sistemas de pago y créditos mutuos fueron los instrumentos que más eficientemente funcionaron en el pasado. Su operación permitió un ahorro considerable de divisas, ya que la compensación de pagos obliga a cancelar en moneda convertible sólo los saldos del intercambio. La administración de los sistemas resultó fácil y los costos exiguos en comparación con los grandes beneficios obtenidos.

La crisis económica de la región hizo también zozobrar los sistemas de pago. La moneda convertible se hizo escasa, ya que casi todos los países

debieron soportar la pesada carga del servicio de la deuda externa, a lo cual se sumó la desaparición del crédito externo como fuente de financiamiento. Algunos países latinoamericanos no pudieron cancelar sus saldos deudores, mientras otros empezaban a sustraer ciertas exportaciones del régimen de los sistemas. En estos momentos, los países de la región están buscando posibles soluciones para reactivar estos mecanismos, que han demostrado ser un valioso medio para incrementar el intercambio intrarregional.

## *2. La necesidad de revalorizar los sistemas de integración*

Es indispensable volver a plantear el sentido y los elementos de los sistemas de integración en América Latina. La dependencia y la vulnerabilidad estructurales externas de la región reafirman la necesidad de sentar las bases de un desarrollo económico y social más dinámico, sólido, equitativo y autónomo.

Pese a los obstáculos que se oponen a la integración, y a los errores que pueden haberse cometido en la aplicación de algunos instrumentos, estos procesos siguen ofreciendo a la región la posibilidad de impulsar un crecimiento económico basado en su propio potencial y de estrechar los vínculos entre los países para que las naciones de América Latina y el Caribe puedan, mancomunadamente, resolver los problemas de su inequitativa inserción en la economía internacional, fortaleciendo su poder de negociación frente al resto del mundo.

En este marco, una de las tareas concretas a que se deberán abocar los sistemas de integración es la de restituir los niveles del comercio intrarregional que han descendido por efecto de la crisis. Este objetivo se relaciona con el aprovechamiento de los recursos ociosos y con el aumento de las importaciones que necesita la región para recobrar su ritmo de desarrollo. El perfeccionamiento del mecanismo de compensación de pagos y créditos recíprocos puede coadyuvar en este propósito pues permite incrementar el comercio con un gasto mínimo de divisas convertibles.

Otra tarea de la integración será adecuar el aparato productivo latinoamericano a las transformaciones que se están gestando en los centros industrializados. Si se desea mejorar la articula-

ción entre sus sectores productivos, llenar los huecos que quedaron en su industrialización, e incorporarse al progreso tecnológico mundial, la región tendrá que recurrir al esfuerzo mancomunado de todos los países que la integran.

El Plan de Acción de Quito define con bastante precisión algunas tareas que deberán acometerse en el futuro inmediato. Parte importante de esas responsabilidades fueron asumidas por la Asociación Latinoamericana de Integración, en su II Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), por su parte, tiene amplia cobertura regional y puede, gracias a la cooperación, contribuir a la unidad y a la mayor presencia latinoamericana en las negociaciones internacionales. El Grupo Andino, que ha cumplido una función pionera en la definición del concepto de la integración —al agregarle la dimensión política y programática— es una rica fuente de experiencia en esta materia, como lo son el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe, con sus realizaciones en materia de desgravación del comercio y desarrollo de la cooperación en múltiples sectores.

Los sistemas de integración se han visto sometidos a graves tensiones, por efecto del menor dinamismo del proceso de industrialización y de la crisis latinoamericana. Con todo, su institucionalidad ha permanecido intacta en gran medida y lista para funcionar en la nueva etapa a que hace frente la región.

### 3. *Cooperación e integración*

Siempre ha existido la cooperación económica y técnica en el ámbito latinoamericano y se ha intensificado en forma notable en los últimos decenios. A ello han contribuido los movimientos de integración, que rompieron el aislamiento en que vivía cada país. La cooperación se diferencia de la integración por los instrumentos que utiliza y el marco jurídico en que se desarrolla, pero en la práctica esta distinción se difuma. Los sistemas de integración comprenden áreas de cooperación que rebasan los límites de la apertura recíproca de los mercados. Por su parte, los resultados de la cooperación tienden a fomentar la ulterior integración de las economías, aunque muchas de estas medidas se desarrollen al margen

de los sistemas de integración. Ambos conjuntos de medidas deben fortalecerse recíprocamente.

De las áreas de cooperación incluidas en los sistemas de integración, varias han mantenido, en los momentos adversos, cierta coherencia y dinamismo. Entre ellas cabe mencionar la interconexión eléctrica en el Mercado Común Centroamericano, que continúa avanzando pese a las grandes tensiones que hay en la zona. En el Grupo Andino funcionan los convenios Hipólito Unanue, Simón Rodríguez y Andrés Bello, que junto con el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia, superan la dimensión económica y apuntan a la formación de una verdadera comunidad de países.

También en la Comunidad del Caribe (CARICOM) se ha cumplido una serie de gestiones que le han dado mayor cohesión al grupo. Recientemente se inauguró la Organización de Estados del Caribe Oriental, que agrupa a los países de menor desarrollo y que ya posee órganos comunitarios como un Banco Central y una Corte Suprema de Justicia, además de representaciones diplomáticas conjuntas. Por su particular configuración geográfica, la CARICOM desde un comienzo se empeñó en establecer compañías regionales de transporte marítimo y aéreo.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio/Asociación Latinoamericana de Integración ha organizado programas especiales de apoyo para los países de menor desarrollo relativo, en los cuales ha recabado la cooperación de los demás países miembros. Desafortunadamente, esos programas resultaron de escasa utilidad para los países beneficiarios, no sólo porque eran exiguos los recursos destinados a ellos, sino porque no estaban incorporados orgánicamente a los campos principales de acción de esas instituciones.

Con la creación del SELA, en 1975, los países intentaron abrir un nuevo cauce a sus aspiraciones de cooperación regional y satisfacer su necesidad de coordinación de posiciones frente al resto del mundo. El sistema resultó bastante eficaz con relación al segundo de los objetivos, pero no tanto con respecto a la cooperación latinoamericana. El mecanismo elegido para lograr esa cooperación —los comités de acción— en pocos casos cumplieron su cometido, principalmente por falta de compromiso por parte de los países



miembros. Entre los comités más importantes figuran el de apoyo a la reconstrucción de Guatemala, que ya ha cesado en sus funciones, y el de productos del mar y de agua dulce; además, cabe mencionar la Red de Información Tecnológica Latinoamericana y el Sistema de Seguridad Alimentaria Regional. La coordinación de la posición latinoamericana en las negociaciones internacionales en la UNCTAD, en el GATT, en el diálogo Norte/Sur y en el conflicto de las Malvinas, son algunas de las tareas importantes desarrolladas por el SELA (CEPAL, 1985).

En este momento la renegociación de la deuda externa acapara la capacidad de concertación de los países latinoamericanos, sin que se haya logrado aún la deseada unidad de criterios.

Esta incompleta enumeración hace prever la existencia de grandes sectores en que la cooperación regional podría potenciar una capacidad de producción y un intercambio que, en el estrecho medio nacional, podrían resultar antieconómicos. Por la variedad de opciones en juego debe preverse un abanico igualmente amplio de modalidades, foros y mecanismos de cooperación.

#### 4. Aspectos geopolíticos de la integración

Hay fuerzas centrípetas, que operan en dirección a la unidad latinoamericana, y fuerzas centrífugas, que empujan a la región hacia una posición disgregada en torno a los centros industrializados. La natural resistencia de los gobiernos a perder grados de libertad en el diseño de la política económica se ve agravada por la crisis y por la necesidad de corregir, como sea posible, el desequilibrio externo producido por el servicio de la deuda. Las restricciones externas absorben la atención de los gobernantes, con lo que los temas del desarrollo se limitan cada vez más a los que dicen relación con la superación de esas condiciones.

Aparte de los efectos disgregadores de la crisis hay otros hechos que actúan en una dirección contraria a la integración: la difícil y dilatada geografía de la región que plantea problemas de comunicaciones y de comercio intrarregional, la heterogeneidad económica, el armamentismo y la tendencia al bilateralismo.

Las tensiones geopolíticas y la diversidad de regímenes políticos han frenado también la inte-

gración y la cooperación en América Latina y el Caribe. Las tensiones geopolíticas no sólo debilitan los nexos entre los países sino que comprometen las propias bases del desarrollo nacional de cada una de estas naciones.

De 21 países sobre los cuales se cuenta con información acerca de la distribución funcional del gasto del gobierno central, aparecen ocho con un gasto en defensa superior al que corresponde a la salud; en tres son mayores esos gastos que los de educación y en dos superaron al conjunto de salud y educación (FMI, 1983).

En otras palabras, el gasto militar en algunos países compite abiertamente con el desarrollo económico y social ya que el gasto del gobierno tiende a ser fijo a corto plazo. Por otra parte, elevada proporción de los gastos militares corresponde a compras de armamentos adquiridos de las grandes potencias y contribuye a reducir la capacidad de importación, agravando el problema de la deuda externa y creando nuevos lazos de dependencia con los países centrales.

Desde otro ángulo, el armamentismo resta eficacia a las gestiones destinadas a estrechar los vínculos políticos y económicos dentro de la región. Las tensiones y conflictos, normalmente bilaterales, no sólo influyen en las relaciones entre pares de países sino que tienden a paralizar las iniciativas de integración y cooperación regionales.

Si la integración se concibe como un proceso en que intervienen activamente todos los agentes sociales, resulta condición necesaria para lograrla la existencia de sistemas democráticos de gobierno. Asimismo sólo podrá decirse que está en marcha un proceso de integración cuando sus beneficios sean percibidos por una parte importante de la población de cada país miembro. Uno de los beneficios más fáciles de percibir es la libertad de movimiento de las personas entre los países de un sistema de integración, condición difícil de lograr en el clima de restricción que imponen las autoridades no democráticas.<sup>5</sup>

¿Cómo pueden la integración y la cooperación regionales contribuir a la solución de estos problemas? Un primer paso sería ampliar el con-

<sup>5</sup>La Comunidad Económica Europea, por ejemplo, sólo acepta la asociación de países con gobiernos democráticos.

cepto de integración al plano político, ya que hasta hoy la visión predominante ha sido más bien 'comercialista'. Asimismo habría que despertar conciencia sobre la necesidad de lograr la unidad regional para hacer frente a la situación actual y a las perspectivas de las relaciones internacionales, ya que la unidad regional, por medio de la integración, es la única que puede garantizar la seguridad real de los países, preservando los atributos de una verdadera soberanía.

Junto con idear mecanismos que permitan la distribución equitativa de los beneficios de la integración, habría que lograr la participación efectiva de todos los niveles sociales, políticos y económicos en el proceso, lo que contribuiría a su democratización.

Para crear un ambiente político propicio a la solución de los conflictos fronterizos por medios pacíficos podría proponerse la suscripción de un

tratado latinoamericano que incluyera: garantía a cada país de la región de la integridad territorial y la no agresión; solución pacífica de las controversias; renuncia expresa al uso de la fuerza en la solución de conflictos o disputas de cualquier naturaleza; reducción gradual de los gastos militares para dedicar esos fondos al desarrollo económico y social; y respeto a la democracia y al pluralismo ideológico como formas de convivencia y de gobierno.

En estas tareas políticas no pueden estar ausentes los órganos de integración y cooperación de América Latina y el Caribe. Por el contrario, si no colaboran las secretarías de los sistemas subregionales de integración y el SELA a remover los obstáculos que frenan la integración, el proceso no podrá superar el marco estrecho e incompleto del 'comercialismo'. Las dificultades que enfrenta esa empresa son enormes.

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1982): *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 8. Santiago de Chile.
- (1983): *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 32. Santiago de Chile.
- (1984): *La crisis en América Latina: su evolución y perspectivas*. (E/CEPAL/SES. 20/G.25). Santiago de Chile.
- (1985): *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 49. Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1983): *Government finance statistics yearbook*, vol. VII, p. 29.
- Prebisch, R. (1984): La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico. *Revista de la CEPAL*, N° 22. Abril.



## Comercio y equilibrio entre los países de ALADI

*Jorge Torres Zorrilla  
y Eduardo Gana\**

La crisis económica latinoamericana, causada fundamentalmente por el ajuste del sector externo destinado a generar excedentes para servir la deuda con el sistema financiero internacional, ha tenido una fuerte repercusión negativa en las corrientes de comercio de los países de la ALADI. Sin embargo, es más necesaria que nunca una efectiva cooperación entre ellos para superar el estrangulamiento externo y restablecer los niveles del intercambio intrazonal. La reactivación del comercio zonal debería, además, generar un intercambio adicional relativamente más equilibrado y estable que en el pasado en las vinculaciones multilaterales dentro de la zona.

Los autores proponen una metodología para seleccionar productos de intercambio potencial entre los países de la zona, e identificar cuáles podrían ser los ejes para la recuperación de las corrientes del comercio. Una conclusión importante en ese último sentido es que las futuras negociaciones en el seno de la ALADI deberían considerar preferentemente las relaciones comerciales entre los tres países mayores de la Asociación con los ocho países medianos y menores, puesto que dicho eje representó la mayor parte del intercambio intrazonal y fue el más afectado por la contracción de las importaciones zonales en los últimos años. Otra conclusión interesante es que la reactivación del comercio a corto plazo podría estar basada en un número relativamente limitado de productos de intercambio potencial recíproco, lo que haría bastante manejable una eventual negociación entre ambos grupos de países.

Asimismo, es posible que la utilización de algunas modalidades no tradicionales del intercambio, como el comercio compensado y otras similares, puedan contribuir a dinamizar la recuperación de las corrientes comerciales de los países de la ALADI.

\*Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo y Coordinador del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales, respectivamente.

## I

### La crisis económica latinoamericana y sus efectos sobre el comercio zonal

El comercio internacional de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) muestra una persistente baja en su participación en el comercio mundial: de 5.7% del total de transacciones mundiales en 1960 a 4.5% en 1983. Esta evolución histórica puede explicarse por el mayor dinamismo relativo del comercio internacional de otras regiones del mundo, como el comercio entre los países de la OCDE o el de los países petroleros árabes, desde la crisis energética que se inició en 1973.

Aparte de su participación decreciente en el comercio mundial, cabe señalar que, a partir de 1982, ha habido en la zona una fuerte contracción de las importaciones globales, que decayeron de 92 100 millones de dólares en 1981 a 52 600 millones en 1984 (más de 40%). Por su parte, las exportaciones globales, que en 1981 sumaron 85 600 millones de dólares, descendieron en los dos años siguientes en 4.8% y 0.7%, respectivamente, para recuperarse en 1984 a 87 700 millones de dólares.

El esfuerzo exportador latinoamericano ha tropezado con dos obstáculos formidables: por una parte, el deterioro tradicional de la relación de precios del intercambio, que desfavorece a los productos básicos (80% de las exportaciones de la región) y, por el otro, el proteccionismo creciente en los países industrializados que restringe el acceso a esos mercados que absorben cerca de 70% de las exportaciones latinoamericanas.

Conjuntamente con los factores señalados que limitan las exportaciones de la zona a partir de 1977, la deuda externa de los países de la ALADI adquirió una dinámica propia, que poco tiene que ver con el balance comercial de esos países (cuadro 1). Entre 1977 y 1982, el balance comercial acusó un déficit de 33 600 millones de dólares, en tanto que la deuda en el mismo lapso crecía en 204 100 millones. Una causa que explica este fenómeno son los servicios de factores y entre ellos, los intereses pagados que alcanzan,

Cuadro 1  
PAISES DE LA ALADI: ALGUNOS RENGLONES DE LA BALANZA DE PAGOS Y DEUDA EXTERNA  
(Millones de dólares corrientes)

Años	Balance de bienes	Balance comercial	Servicio de factores	Utilidades	Intereses pagados	Balance en cta. cte.	Deuda externa desembolsada
1970	1 124	- 160	- 2 505	1 695	1 143	- 2 671	
1971	211	1 116	- 2 793	1 742	1 316	- 3 924	
1972	339	- 1 015	- 2 734	1 498	1 628	- 3 770	
1973	2 425	1 094	- 3 793	2 325	2 304	- 2 692	40 322
1974	721	- 1 322	- 4 705	2 639	3 506	- 5 992	53 850
1975	- 4 881	- 7 842	- 5 225	2 129	4 417	-13 010	62 439
1976	- 826	- 3 841	- 6 429	2 026	5 600	-10 184	82 515
1977	411	- 3 198	- 7 729	2 699	6 584	-10 832	98 503
1978	- 1 955	- 6 943	- 9 609	3 204	9 064	-16 556	141 991
1979	1 541	- 4 877	-12 999	3 666	13 645	-17 879	166 644
1980	662	- 7 897	-17 475	3 612	20 270	-25 267	209 542
1981	582	-10 117	-27 299	4 742	30 411	-37 218	262 989
1982	11 844	- 594	-36 965	4 692	38 552	-37 820	302 672
1983	32 709	26 874	-33 420	2 776	34 441	- 6 254	324 482
1984	40 375	36 409	-36 115	2 697	38 391	+ 693	337 862
1960-1969	14 965	6 813	-16 698	12 507	5 221	-10 382	
1970-1979	- 891	-29 217	-58 526	23 622	49 207	-89 509	
1980-1981	1 199	-18 617	-44 765	8 376	50 661	-62 483	
1982-1983	42 799	28 184	-69 971	7 626	72 236	-41 842	

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

entre los mismos años, a 118 500 millones de dólares, equivalentes a 58% del incremento de la deuda. En consecuencia, cabe concluir que la deuda es en su mayor parte de origen financiero y que, por lo tanto, de ese ámbito debería provenir la solución a su servicio y descomunal crecimiento.

No obstante, llegada la hora de la retribución de las deudas a los bancos y a los gobiernos de los países industrializados, América Latina se enfrentó a la cruda realidad de que sus ingresos por exportación no eran suficientes para financiar las importaciones necesarias más el servicio de la deuda externa, y sobrevino la crisis financiera de 1982. Esta hizo necesaria la aplicación de procesos de ajuste de balanza de pagos y de cuentas fiscales que pretendían obtener el superávit necesario en la balanza de pagos para financiar la inflada deuda externa.

Los programas de ajuste se tradujeron en recortes drásticos en las importaciones de la mayoría de los países de la zona y en la recesión de la producción interna. Esta menor importa-

ción fue causada por la caída en los niveles de demanda global y por la política de encarecimiento de las importaciones en que se aplicaron instrumentos de devaluación cambiaria, altos aranceles y restricciones no arancelarias.

Pero lo que más preocupa de la situación actual es que, por efecto de la lenta recuperación de la economía mundial, es probable que esta situación persista en los próximos años y se convierta en un punto de estrangulamiento para el crecimiento económico de los países de la ALADI. Es hoy más necesaria que nunca una efectiva cooperación regional a fin de superar el estrangulamiento externo; acción prioritaria para cumplir ese propósito es la recuperación del comercio intrazonal, que ha decaído en proporciones importantes.

En el período 1960-1983 ese comercio fue más dinámico que el comercio de los países de la región con el mundo, con un promedio de crecimiento de 15% anual. Para todos los países, sus exportaciones a la zona crecieron en mayor proporción que sus ventas totales al exterior. Asimismo,

mo, para todos los países, con la sola excepción de Brasil, el crecimiento medio de sus importaciones desde la zona fue superior al de sus compras externas totales.

En el período 1960-1983 pueden distinguirse cinco países superavitarios (Venezuela, Brasil, Argentina, México y Ecuador), cinco países deficitarios (Paraguay, Chile, Uruguay, Colombia y Perú), y un país apenas equilibrado en todo el período en su conjunto (Bolivia).

Sin embargo, cuando se separa el comercio del petróleo, varía fundamentalmente el panorama de los saldos comerciales. Los países superavitarios petroleros (Venezuela, México y Ecuador) se vuelven deficitarios en su comercio con la zona y dos países deficitarios (Chile, Colombia) se vuelven superavitarios o equilibrados, sobre todo en los últimos años. El superávit del comercio de Brasil con ALADI aumenta, al alcanzar 3 200 millones de dólares en 1981, lo que explica un alto porcentaje del desequilibrio total dentro de la ALADI de ese año.

En conclusión, el país de mayor superávit en el comercio intrazonal es Brasil, seguido por Argentina. Los demás países muestran un comercio claramente deficitario o relativamente equilibrado.

La crisis externa significó el colapso del comercio zonal en 1982-1983. Las exportaciones intrazonales bajaron de 11 100 millones de dólares en 1981 a apenas 7 100 millones en 1983, lo que representa una caída del 36% (4 000 millones de dólares). La recuperación estimada para 1984 representa un crecimiento de 14% con respecto a los niveles deprimidos de 1983: el comercio intrazonal se estima en 8 100 millones de dólares en ese año.

El examen por países muestra que todos, con la excepción de Bolivia (gracias a sus mayores ventas de gas de petróleo a la Argentina) redujeron sus exportaciones a la zona. Las mayores caídas entre 1981 y 1983 se observaron para Brasil con 2 151 millones de dólares, Argentina con

715 millones y Venezuela con 716 millones.

De otro lado, todos los países, excepto Colombia, redujeron sus importaciones desde la zona entre 1981 y 1983. Las mayores disminuciones se dieron para México con 884 millones de dólares, Chile con 705 millones, Uruguay con 513 millones, y Venezuela con 509 millones.

El objetivo de reactivación del comercio zonal probablemente enfrentará el problema del desequilibrio comercial que preveía en la época de bonanza. Por ello, parece aconsejable que las medidas de cooperación regional ayuden a generar un comercio intrazonal relativamente más equilibrado y estable que en el pasado. Esto significa considerar, además de la recuperación de las antiguas corrientes comerciales, la generación de nuevas corrientes comerciales equilibradoras desde los países actualmente deficitarios. Es por esta razón que adquieren importancia las nuevas modalidades de comercio como el intercambio compensado. En la medida en que estos mecanismos se administren adecuadamente para el comercio zonal podrían contribuir a la reactivación comercial propuesta como objetivo de la Declaración y el Plan de Acción de Quito.

Cabe precisar que el ideal de equilibrio en el intercambio se refiere a las relaciones multilaterales dentro de la zona y no a las corrientes bilaterales o a los desequilibrios ocasionales que se producen naturalmente en las operaciones comerciales. Asimismo, los productos que no son objeto de tratamiento preferencial en la importación, es decir que se transan a precios similares a los internacionales, tampoco deberían computarse estrictamente en dicho concepto de equilibrio, ya que no representan un mayor costo para el país importador.

El principal desajuste de la balanza de pagos latinoamericana se produce en la cuenta de servicios, en particular de servicios financieros, con los países industrializados; es con esas naciones que deben generarse excedentes comerciales para compensar el desequilibrio.

## II

### Potencialidades de recuperación del comercio

El potencial que ofrece el comercio de los países latinoamericanos, y en particular de la ALADI, es muy vasto. Solamente con la desviación del comercio para favorecer a proveedores de la región en las compras que los países efectúan desde terceros países en productos que América Latina exporta al resto del mundo, serían notables las posibilidades de sustitución de importaciones.

Pero las potencialidades son aún mayores cuando se considera la creación de comercio, que puede obtenerse con una apertura recíproca de las economías de la ALADI a largo plazo. Esto exigiría quizá grandes márgenes de preferencia en los distintos instrumentos de comercio exterior para los productos originarios de los países vecinos, lo cual sería materia de negociaciones comerciales de largo plazo. En el momento actual, las posibilidades de recuperación del comercio intrazonal deben definirse más bien en un contexto de corto plazo.

Desde esta perspectiva, el análisis debe cen-

trarse en primer lugar, en la relación comercial entre los tres países más grandes de la zona con los países medianos y menores. El comercio entre Argentina, Brasil y México y los otros ocho países representó la mayor parte del comercio intrazonal en el período 1981-1983 y el desequilibrio comercial entre los países de la ALADI se explica en lo fundamental por la relación de estos tres países con los demás miembros de la Asociación. El colapso del comercio intrazonal entre 1981 y 1983 se concentra también precisamente en esa relación.

Lo anterior no significa dejar de lado las demás relaciones comerciales al interior de la ALADI. Lo que se postula es que el centro neurálgico del comercio intrazonal es, y puede serlo aun más, el de las relaciones entre los tres países más grandes y los demás países de la ALADI. El comercio entre Argentina, Brasil y México tiene su propia dinámica y el comercio restante es básicamente el del Grupo Andino, que sigue sus propios derroteros.

## III

### Análisis del comercio dentro de la ALADI

El análisis comercial aquí presentado se basó en la información sobre productos con corrientes de comercio establecidas. No se estudian las posibilidades de nuevos productos de exportación, por las dificultades obvias para su determinación y apreciación y porque las fuentes estadísticas son los datos de comercio exterior exclusivamente.

Para el examen de las posibilidades de comercio se usó una muestra de productos de exportación de cada país a la zona, que tuvieran simultáneamente una importación apreciable desde el resto del mundo. La información básica fue preparada por la Secretaría de ALADI para cada subposición de la Nomenclatura Arancela-

ria. Esta información proporciona la demanda potencial de los productos de exportación zonal y permite calcular el comercio de desviación que se podría generar si esa demanda fuera satisfecha parcialmente con oferta zonal.

Se parte de la base de que no sería conveniente reorientar exportaciones a terceros porque estas ventas externas ya están obteniendo divisas. Lo que se postula es un incremento de las exportaciones hacia la ALADI aprovechando mejor la capacidad instalada.

La metodología del análisis considera, para cada producto, el nivel de la demanda (las importaciones desde el resto del mundo), las exporta-

ciones al resto del mundo y las exportaciones a la ALADI.<sup>1</sup>

Se supone, en primer lugar, que la importancia relativa de las exportaciones al resto del mundo es una variable básica para medir el potencial de exportación, porque ofrece un índice de la capacidad de competencia del país analizado. Así, se excluyen del análisis los productos que no son exportados a terceros sino sólo al mercado de la ALADI, ya que estas ventas, en general, pueden efectuarse sólo al amparo de un margen de preferencia o favorecidas por la cercanía geográfica. En segundo lugar se supone que el incremento de la producción y de la oferta de los productos exportables hacia el mercado de la ALADI es una función de la situación de precios y costos de acceso a los mercados zonales y del nivel de producción de la economía del país oferente.

La relación entre la oferta exportable y las condiciones de acceso al mercado zonal se expresa en la elasticidad-precio de la oferta. Se introduce una corrección adicional aplicando el índice del nivel de producción de la economía oferente.

La fórmula utilizada es:  $dx/x = e \cdot (dp/p) \cdot I$ , en que  $dx/x$  es el cambio porcentual en la exportación,  $e$  es la elasticidad-precio de la oferta,  $I$  es un índice de producción del país oferente y  $dp/p$  es la variación relativa de precios. Esta fórmula permite estimar el nivel de exportaciones potenciales ( $dx$ ). Es claro que estas exportaciones adicionales no pueden ser superiores a la demanda de ALADI desde el resto del mundo, de manera que es necesario introducir esa restricción en el método.

Para la aplicación del modelo se suponen dos niveles de crecimiento económico, de 3% y 5% anual, que definen los valores extremos para el índice  $I$ . Se utilizan tres valores diferentes (bajo, medio y alto) para la elasticidad de la oferta, que son 1.0, 1.5 y 2.0, que dependen de los niveles relativos de la exportación al mercado de la ALADI y al mundo con respecto a la demanda total, para cada producto considerado.

Los niveles adoptados para las variaciones de precios ( $dp/p$ ) son de 10% y 20%; el primer nivel es el mínimo para garantizar una reacción de la oferta zonal, y el segundo es presentado en otros

estudios como el límite máximo probable para la Preferencia Arancelaria Regional del Tratado de Montevideo de 1980 (INTAL, 1982 y de María, 1982).

Habría que insistir en que el método anterior no constituye un sistema de proyecciones estadísticas del comercio intrazonal. El nivel comercial que finalmente se concrete dependerá de muchas otras variables no incluidas, como son el grado de recuperación de las economías latinoamericanas, el grado de apertura de los países al intercambio zonal, las políticas cambiarias, monetarias y fiscales y el nivel de crecimiento de los centros industriales y sus políticas económicas.

Un factor que tampoco se ha considerado, y que puede representar un importante papel en las vinculaciones comerciales entre los países de la zona, es el costo del transporte de las mercaderías y la tradición de contactos comerciales. El costo de transporte puede ser definitorio, puesto que las distancias entre algunos de los países miembros de la ALADI son muy grandes y el acceso a los mercados puede resultar, por tanto, muy difícil. Por otra parte, tradicionalmente los nexos comerciales han operado entre países vecinos o de alguna cercanía geográfica.

La aplicación del método anterior al caso de las corrientes de comercio desde los ocho países medianos y menores hacia el mercado de Argentina, Brasil y México conduce a los siguientes resultados. El potencial de incremento de la exportación al mercado de los tres países grandes está en el tramo de 350 a 650 millones de dólares anuales. En este potencial destacan claramente Colombia y Chile por sus mayores niveles; luego se ubican Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, siendo Bolivia el país con menor nivel de exportación potencial. Si estas exportaciones adicionales hacia Argentina, Brasil y México se dieran en un comercio equilibrado, el incremento total del comercio zonal que se podría esperar fluctuaría entre 700 y 1 300 millones de dólares. Este mayor comercio representa sólo una parte de la caída en el intercambio entre ambos grupos (2 600 millones entre 1981 y 1983).

Por último, se define un grupo de productos de exportación desde cada uno de los países medianos y pequeños al mercado de Argentina, Brasil y México a nivel muy desagregado (subposiciones NAB). Ese grupo podría interpretarse co-

<sup>1</sup>El método se describe en CEPAL (1985a).



Cuadro 2  
**LISTA DE PRINCIPALES PRODUCTOS DE COMERCIO POTENCIAL DE LOS PAISES MEDIANOS Y PEQUEÑOS DE ALADI CON EL  
 MERCADO DE ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO**  
 (Miles de dólares)

Sub- partida NAB	Descripción	Importaciones de Arg. Br. y Méx. desde el resto del mundo	Exportaciones al resto del mundo	Exportaciones a ALADI	Total exportaciones	Mínimo nuevas exportaciones	Máximo nuevas exportaciones
<i>Bolivia</i>							
230400	Tortas residuos extracción aceites	16 190	54	3 437	3 451	797	1 755
260108	Minerales estaño	7 445	40 813	203	41 016	3 899	3 899
440502	Madera aserrada, las demás	9 644	439	8 262	8 701	1 437	3 163
<i>Colombia</i>							
020101	Carne de ganado y vacuno	16 615	3 917	41 469	45 386	7 211	15 878
252300	Cemento hidráulico	16 112	24 338	9 980	34 318	1 157	2 547
270101	Hulla	465 083	1 461	9 765	11 226	2 264	4 985
420200	Artículos de viaje (maletas)	5 645	11 914	9 723	21 637	1 127	2 482
610100	Ropa exterior hombres	59 195	30 792	29 354	60 146	3 403	7 493
610200	Ropa exterior mujeres	61 526	14 219	13 720	27 939	3 181	7 004
610300	Ropa interior hombres	25 442	3 277	4 408	7 685	1 022	2 250
610400	Ropa interior mujeres	7 139	2 148	9 226	11 374	1 070	2 355
710203	Demás piedras preciosas o semipreciosas	12 542	40 185	35	40 220	3 987	3 987
840100	Generadores de vapor	101 919	237	3 820	4 057	886	1 950
<i>Chile</i>							
030300	Mariscos y demás crustáceos	3 083	38 608	250	38 858	3 083	3 083
070500	Legumbres de vaina seca	106 967	5 426	10 808	16 234	2 506	5 518
080500	Frutos de cáscara	12 460	2 034	9 673	11 707	1 682	3 704
220500	Vinos	15 107	3 775	7 414	11 183	1 289	2 839
310500	Otros abonos	36 458	5 474	12 240	17 714	2 128	4 687
440501	Madera aserrada, coníferas	22 751	39 736	15 101	54 837	1 751	3 855
470105	Pulpa de madera blanqueada	5 666	65 292	45 557	110 849	5 281	5 666
480101	Papel periódico	29 208	2 002	24 857	26 859	4 322	9 517
480105	Los demás papeles y cartones	88 947	532	8 219	8 751	1 906	4 196
710702	Oro y aleaciones	10 164	82 053	—	82 053	8 205	8 205
730700	Desbastes y palanquilla; hierro o acero	57 096	8 083	23 588	31 671	4 102	9 031
740104	Cobre refinado	58 458	957 170	261 252	1 218 422	30 286	58 458
740300	Barras, perfiles y alambres de cobre	7 244	1 976	21 976	23 952	2 548	5 610

*Ecuador*

030300	Mariscos y demás crustáceos	3 083
160400	Conservas de pescado	1 835
170400	Artículos de confitería	1 353
270900	Aceites crudos de petróleo	8 568 341

*Paraguay*

120104	Soya	138 947
320100	Extractos curtientes vegetales	1 912
440502	Las demás maderas aserradas	9 644
441302	Las demás maderas cepilladas	2 697

*Perú*

160400	Conservas de pescado	1 835
271004	Combustibles refinados	42 932
710500	Plata y sus aleaciones	2 952
710702	Oro y sus aleaciones	10 164
711200	Artículos bisutería y joyería	1 941
740104	Cobre refinado	58 458
890102	Barcos	255 591

*Uruguay*

010200	Bovinos, vivos	43 036
020101	Carne de ganado vacuno	16 615
100601	Arroz sin preparación	7 983
610100	Ropa exterior hombres (lanas)	59 125
610200	Ropa exterior mujeres (lanas)	61 526

*Venezuela*

281600	Amoníaco licuado	2 873
290102	Los demás hidrocarburos	170 787
310202	Los demás abonos nitrogenados	129 776
390100	Productos químicos de condensación	136 443
731516	Chapas y planos universales de aceros	27 959
760102	Aluminio en bruto	53 583

---

**Fuente:** CEPAL (1985a).

10 600	485	11 085	623	623
936	52 185	53 121	1 835	1 835
16	2 806	2 822	488	1 074
1 064 489	90 556	1 175 145	20 996	46 280
13 961	75 651	89 612	13 155	28 966
20	4 952	4 972	861	1 896
850	18 982	19 832	3 301	7 268
6	9 480	9 486	1 648	2 697
29 773	14 302	44 075	1 658	1 835
194 213	1	194 214	19 420	19 420
172 819	17 797	190 616	2 068	2 952
54 871	2 184	57 055	3 521	3 521
19 369	32	19 401	1 908	1 908
215 821	43 431	259 252	5 035	11 086
2 937	4 359	7 296	1 011	2 225
1 306	7 184	8 490	1 666	3 668
128 721	41 869	170 590	4 854	10 687
11 521	40 031	51 552	4 641	7 983
2 392	6 342	8 734	1 470	3 238
12 304	5 551	17 855	1 287	2 834
53 703	662	54 365	2 873	2 873
10 860	18 629	29 489	4 319	9 510
10 799	20 541	31 340	4 763	10 486
670	3 895	4 565	903	1 988
3 301	4 177	7 478	968	2 132
284 324	13 180	297 504	16 570	16 570

mo una lista de las ventajas comparativas de cada país con la zona en el momento actual. (El cuadro 2 contiene una lista de las principales subpartidas NAB con potencial de comercio desde cada uno de los países medianos y menores hacia los tres más grandes).

Queda por analizar el potencial de exportación desde Argentina, Brasil y México a los mercados de los países medianos y menores de la ALADI, por calcular el saldo comercial potencial entre ambos grupos, y por plantear opciones para la búsqueda de un equilibrio relativo en el comercio intrazonal. En este caso, no parece necesario presentar una lista de subpartidas desde Argentina, Brasil y México dada la amplitud de opciones de la oferta exportable de estos países.

El método de estimación de la exportación potencial de los tres países más grandes a los de ALADI es similar al descrito en CEPAL (1985b) ajustado para considerar el objetivo de un comercio potencial equilibrado entre ambos grupos de países. El ajuste consiste en definir una lista de productos de especial interés para los países medianos y menores, a los que se otorgaría un tratamiento preferencial para las ofertas originarias de estos países solamente. La oferta exportable desde Argentina, Brasil y México de estos productos sería objeto de un tratamiento igual al aplicable a terceros países, o en todo caso, de un tratamiento comercial menos favorable que el concedido a los medianos y menores.

Un primer resultado es que la exportación potencial de Argentina hacia los países medianos y menores varía entre un máximo de 450 millones de dólares de nuevas exportaciones y un mínimo de 250 millones por año. Los productos de exportación predominante se ubican en los sectores agropecuarios y de alimentos, metalmeccánico y de bienes de capital. La exportación potencial de Brasil a los países medianos y menores se calcula de 1 150 millones de dólares a 660 millones. Estos niveles por sí solos son superiores a toda la exportación potencial estimada desde los países medianos y menores hacia el conjunto del mercado de Argentina, Brasil y México. Los sectores predominantes en las exportaciones brasileñas en número de productos y comercio es el metalmeccánico y el de bienes de capital. La exportación potencial de México a dichos países alcanza un máximo de 170 millones de dólares

anuales de nuevas exportaciones y un mínimo de 110 millones. El sector predominante es el de combustibles y productos químicos.

Se aprecia que el potencial de exportación de los tres países en conjunto a los países medianos y menores de la ALADI supera largamente el potencial de comercio de éstos al mercado de aquéllos, pese a que se introdujo un ajuste en el método con la definición de una lista de interés de los países medianos y menores que no se consideró para el cálculo de las exportaciones de Argentina, Brasil y México.

Una evolución comercial como la indicada no resulta viable en las presentes circunstancias y será necesario considerar un nuevo concepto de equilibrio y armonía comercial para restablecer la dinámica del intercambio intrazonal.

Nótese que los desequilibrios estimados no se refieren al comercio global entre los países miembros, sino al nuevo comercio potencial. El comercio global puede incorporar un desequilibrio estructural con la zona provocado por la no coincidencia de ofertas y demandas del país y la región, pero no será importante en tanto exista un equilibrio comercial con todos los países del mundo en su conjunto.

Para precisar el concepto de equilibrio y armonía comercial sería importante examinar en qué países se concentra el desequilibrio estimado, calculando las exportaciones que Argentina, Brasil y México efectuarían a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela por separado, y derivando así indirectamente las importaciones que cada país mediano y menor realizaría desde los tres más grandes. Se podría así definir la balanza comercial de cada país mediano y menor con los tres más grandes en su conjunto, y a la inversa.

El equilibrio comercial no es el único factor útil para evaluar la relación de cada país con la ALADI. El concepto de armonía comercial también incorpora el criterio de la calidad del comercio. Habría que dar diferente ponderación a la exportación de una manufactura que a la de un producto primario. Asimismo debiera considerarse el efecto directo e indirecto sobre la producción interna y la contribución neta de una exportación al saldo de divisas, descontando el contenido de insumos importados, que en algunos casos puede ser importante.

Aplicando la metodología del cálculo de flujos comerciales potenciales se demuestra que la mayoría de los países medianos y menores registrarían un saldo comercial negativo con los tres más grandes. Las únicas excepciones son Uruguay y Paraguay, con superávit, y Bolivia con un comercio equilibrado. Para Venezuela se observa un gran déficit, que corresponde al 75% del déficit total entre ambos grupos de países. Otros déficit significativos son los de Colombia, Perú y Ecuador.

En conclusión, el sistema de sustitución de importaciones y asignación implícita de mercados del modelo propuesto muestra un desequilibrio importante por el lado del comercio venezolano y los desequilibrios son más marcados para los países medianos con mayor capacidad económica y comercial para superarlos.

El problema del balance comercial también puede analizarse desde el punto de vista de los tres países más grandes, pero en ese caso la aplicación mecánica del método de desagregación de las exportaciones por países de destino daría una sobreestimación de las exportaciones a México de los países medianos y pequeños. Como no existe una tradición exportadora hacia ese país, fue necesario incluir un ajuste adicional en el método de cálculo. La estimación final es que los tres países más grandes serían superavitarios en su relación comercial con los otros ocho países de ALADI.

Todo lo anterior muestra la importancia del desequilibrio comercial entre los países medianos y pequeños por un lado y Argentina, Brasil y México, por el otro, así como la necesidad de considerar un tratamiento diferencial en el curso de las próximas negociaciones comerciales entre los países miembros de la ALADI para alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico del comercio intrarregional, al menos en lo que toca a los incrementos del comercio. Una solución podría ser

la utilización de un sistema de apertura comercial limitada con cupos máximos de importación por producto, en los países medianos y menores que lo estimen conveniente. Otra sugerencia es revisar las exportaciones de Venezuela a los tres países grandes. En este caso sería lógico considerar un mayor aprovisionamiento brasileño de petróleo con oferta venezolana. Aunque éste es un producto en que no operan significativamente las preferencias comerciales, una expansión de ese intercambio zonal, sustituyendo a ofertas extrazonales, bastaría para equilibrar las corrientes comerciales.

También se podría promover la modalidad del comercio de contrapartida entre empresas de la región y la concreción de acuerdos globales de intercambio compensado entre los países miembros de la ALADI. Incluso puede ampliarse este mecanismo y considerar acuerdos de intercambio no compensado en favor de los países medianos y menores en su comercio con los tres grandes, que ayuden a alcanzar el equilibrio comercial intrazonal.

Un comercio en que podría negociarse la aplicación del mecanismo de intercambio compensado es el de algunas importaciones del sector público así como de productos básicos con oferta zonal. A menudo estas últimas importaciones se realizan por conducto de empresas de comercialización estatal y, generalmente, gozan de exoneraciones de aranceles y liberación de restricciones no arancelarias. Muchos productos que reúnen estas condiciones ya se encuentran en las listas de las exportaciones potenciales estimadas. Tarea futura sería la selección de estos productos básicos de acuerdo con determinados criterios, la determinación de los niveles de importación estatal de estos productos, y el estudio de las condiciones de precio y financiamiento en que se realizan en la actualidad.

### Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985a): *Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional: intercambio compensado* (LC/R. 440), 3 de junio, mimeo.

——— (1985b): *Potencialidad de exportación de Argentina, Brasil y México hacia los países medianos y menores de la ALADI y el equilibrio comercial* (LC/R. 450), 23 de agosto, mimeo.

De María, Luis (1982): *Perspectivas de la preferencia arancelaria regional en la ALADI*. *Integración latinoamericana*, N° 70, julio.

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1982): *El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra ALADI*. *Integración latinoamericana*, N° 70, julio.



## Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo

*Fabio R. Fiallo\**

La crisis de pagos de los países en desarrollo ha alcanzado proporciones dramáticas y no podrá superarse sin una gestión importante que comprenda las dos variables determinantes de la capacidad de pagos: la capacidad de poseer o crear activos líquidos y la capacidad de generar ingresos cambiarios, especialmente mediante el comercio exterior. Las medidas propuestas en este artículo se relacionan con el establecimiento de una moneda internacional basada en productos básicos, la cual podría ser administrada por el Fondo Monetario Internacional y con la adopción por los países en desarrollo de una estrategia más persuasiva en las negociaciones sobre acceso a los mercados. Las medidas propuestas requerirían que los países en desarrollo asumieran un papel activo, por cuanto los mismos tendrían que utilizar sus propios recursos naturales y mercados de importación, manipulándolos como bases de negociación. Los problemas de pagos de los países en desarrollo son demasiado agudos para que puedan resolverse con meros compromisos de cooperación internacional o con la adopción de programas mundiales, los que por sí mismos no mejorarán el poder de negociación de los países en desarrollo. Este ataque en dos frentes sí mejoraría el poder de los países en desarrollo para negociar los plazos y las condiciones de pago de la deuda y serviría además para aliviar considerablemente el peso de los programas de ajuste que dichos países están adoptando.

\*Funcionario de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Las opiniones expresadas por el autor en este artículo son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

## Introducción

En 1981 el volumen de la deuda mundial total se estimaba en un equivalente de 1.4 veces el producto nacional bruto del mundo (excluidas las economías centralmente planificadas). Por añadidura, este último indicador, en términos nominales, crecía a una tasa anual del 7% en tanto que la tasa media de interés anual superaba el 10% (Avramovic, 1984). De ahí que no bastaba dicho crecimiento económico para cubrir los pagos de interés.

La situación es de particular gravedad para un número creciente de países en desarrollo. La deuda externa pendiente de esos países se estimaba en más de 600 000 millones de dólares a fines de 1984, o sea, 1.8 veces sus ingresos totales por concepto de exportación durante ese año (UNCTAD, 1984, cuadro 11). Ha contribuido a elevar el pasivo de los países en desarrollo la valorización considerable del dólar de los Estados Unidos en los últimos años, ya que gran parte de la deuda externa de esos países se calcula en dólares. Y aunque últimamente ha habido un pequeño descenso en las tasas de interés, las mismas siguen siendo superiores tanto a la de crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo como a la rentabilidad prevista para la mayoría de los proyectos de desarrollo.

Al mismo tiempo, han estado declinando las transferencias netas de recursos financieros a los países en desarrollo. La afluencia neta de fondos bancarios a los países en desarrollo no pertenecientes a la OPEP decayó de 31 000 millones de dólares en 1981 a 15 000 millones en 1982 y a sólo 2 000 millones en 1983. En tanto los pagos por concepto de interés que efectuaban esos países en 1983 ascendían a 15 000 millones de dólares. El endeudamiento bruto de los países en desarrollo no productores de petróleo, excluidos los préstamos "gestionados" (es decir, los obtenidos como parte de la reprogramación de una deuda), sumaron apenas 9 700 millones de dólares de 1983 frente a 21 900 millones en 1982. En consecuencia, hubo una transferencia neta por parte de los países en desarrollo en sus transacciones con la banca por un equivalente de unos 7 000 millones de dólares en 1982 y 21 000 millones de dólares en 1983 (UNCTAD, 1984 párr. 113, 114 y 153). Esta tendencia posiblemente persistió en 1984 ya que los créditos externos totales concedidos por los bancos que informan al Banco

Internacional de Pagos decayeron considerablemente durante el primer semestre de 1984 y descendieron en 37 000 millones en el tercer trimestre (*Wall Street Journal* y *Financial Times*, 19 de febrero de 1985). Los flujos oficiales han descendido también de 61 400 millones en 1980 a 48 100 millones en 1983 (UNCTAD, 1985a).

Las instituciones multilaterales que proveen asistencia financiera a los países en desarrollo han estado enfrentando crecientes dificultades en captar un volumen adecuado de recursos. El Fondo Monetario Internacional no ha podido proceder a una nueva reasignación de derechos especiales de giro por la falta de acuerdo entre las principales potencias financieras. Varios países industriales se han mostrado renuentes a elevar sus contribuciones a los organismos multilaterales, lo que se refleja en los intentos fallidos por convenir en una reposición adecuada de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y por el rechazo de algunos de esos países de adherir al Sistema Especial para el África al Sur del Sahara establecido recientemente por el Banco Mundial (UNCTAD, 1985b Add. I A, párr. A19).

A medida que su capacidad de endeudamiento se acerca a límites críticos, un número creciente de países en desarrollo ha tenido que someter su economía a programas de ajuste encuadrados en el principio de la condicionalidad y en los criterios de eficiencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Idem, párrafo A16). Los programas de ajuste se orientan a eliminar o por lo menos a reducir considerablemente los déficit de balance de pagos, sobre todo, mediante la devaluación del tipo de cambio y la aplicación de medidas de austeridad. Es ingente el costo social y político de tales programas, ya que los mismos repercuten en gran medida sobre las condiciones de vida de la población de los países interesados. Sin embargo, su aplicación por parte de los países deudores se ha convertido en una condición ineludible para la renegociación de la deuda y para obtener nuevos créditos de la banca y de los gobiernos. En cambio, los programas no prevén medidas complementarias que deban tomar los países desarrollados a fin de reactivar un nivel de demanda de importaciones insuficiente y de frenar las tendencias proteccionistas, causas princi-

pales de la pérdida de ingresos por concepto de exportación de los países en desarrollo. De ahí que todo el peso del ajuste caiga solamente sobre los países deudores en desarrollo. Además, y por dos razones distintas, los programas de ajuste tienden a exacerbar las tendencias cíclicas. En primer lugar, se aplican en épocas en que los países hacen frente a graves dificultades de balanza de pagos y éstas surgen normalmente en períodos de debilitada demanda mundial. En segundo lugar, suponen una reducción de la demanda de los países deudores y por lo tanto fomentan una nueva caída en los niveles de la demanda mundial total.

Se han abrigado esperanzas de una recuperación económica en los principales países industriales, con la expansión consiguiente de las exportaciones de los países en desarrollo. En efecto, la tasa media de crecimiento de los países industriales ascendió a 4.75% en 1984, el punto más alto desde 1976 y que se compara con el 2.6% de 1983 (OCDE, 1984). El volumen del comercio mundial se expandió en 9% en 1984 y los ingresos por exportación de los países en desarrollo en 7.5% (GATT, 1950). Pero las previsiones de la OCDE señalan que nuevamente se volvería más lento el crecimiento en los países industrializados en 1985; y el FMI por su parte predice una tasa anual de desarrollo de apenas 3% en la economía mundial en su conjunto para el resto del decenio, perspectiva que puede incluso ser demasiado optimista (OCDE, 1984 y *Financial Times*, 17 de abril de 1985). Nuevamente se cierne sobre el mundo y con renovado vigor, la amenaza del proteccionismo. La tendencia es de un agravamiento persistente de la situación de pagos del mundo en desarrollo.

La capacidad de pagos de todo país está determinada en esencia por tres variables, a saber: la capacidad de crear activos líquidos de aceptación internacional; la capacidad de generar divisas, especialmente por los ingresos que genera el comercio exterior; y la capacidad de contratar préstamos en los mercados internacionales, lo cual es, a su vez función de las primeras dos variables. La gravedad del problema de la deuda de los países en desarrollo y la necesidad consiguiente de obtener un alivio financiero inmediato ha obligado a estos países a centrar sus esfuerzos en la tercera variable, la dependiente. Por



consiguiente han debido distraer su atención de las dos variables básicas independientes que determinan la capacidad de pago. Sin embargo, las medidas que se tomen en cuanto a la capacidad de endeudamiento en el mejor de los casos apenas lograrán postergar por algún tiempo el desenlace fatal, aquel momento en que las dos variables básicas tendrán que ser abordadas en serio. La preocupación internacional tendrá por lo

tanto que reorientarse hacia la búsqueda de medidas que permitan a los países en desarrollo participar con efectividad en la creación de la liquidez internacional y en la expansión de sus ingresos de exportación. En este documento se intenta identificar los principales problemas en juego así como los posibles elementos para una gestión internacional significativa y eficiente a este respecto.

## I

### Las dos determinantes básicas de la capacidad de pagos

#### 1. *Creación y distribución de liquidez internacional*

Durante todo el período de posguerra, el volumen de liquidez internacional ha estado determinado por un pequeño número de países y en particular por Estados Unidos. Ningún suceso ha logrado alterar de fondo la concentración del poder para crear liquidez internacional. El establecimiento de los mercados de eurodólares y petrodólares no ha debilitado esa concentración: al controlar la oferta de dinero tradicional, los países emisores de las monedas básicas pueden controlar al mismo tiempo la oferta mundial de sus monedas (Lindert y Kindleberger, 1982). Ha aparecido en el mundo un nuevo activo multinacional: los derechos especiales de giro emitidos por el Fondo Monetario Internacional. Pero esos derechos representan una proporción ínfima de los activos líquidos del mundo. Constituyen meramente un activo de reserva y no se han utilizado hasta ahora en magnitud significativa como instrumento monetario en transacciones no oficiales. Más aún, como activo de reserva, los mismos representan apenas 5% de las reservas oficiales totales. Además, el volumen y la distribución internacional de los derechos especiales de giro se deciden de acuerdo con un sistema de cuotas del Fondo y por lo tanto son controlados por las mismas potencias financieras tradicionales.

La concentración del poder de liquidez en el mundo se refleja en cierta medida en el creci-

miento insuficiente del volumen de las reservas oficiales y en su dispar distribución entre países. Las reservas no han crecido al mismo ritmo que las transacciones comerciales internacionales. Si bien es cierto que las reservas se necesitan no tanto para financiar transacciones comerciales como para financiar déficit, la evolución de la relación entre reservas e importaciones normalmente se utiliza como indicador vicario para medir la suficiencia de fondos líquidos, ya que los déficit tienden a crecer por lo menos con la misma velocidad que las transacciones comerciales en general. La relación entre reservas mundiales e importaciones ha bajado sostenidamente, desde un 85% en 1950 a menos de 25% en los momentos actuales. Las reservas mundiales oficiales equivalían en 1953/1954 a 37 semanas de importaciones pero representaban apenas 11 semanas en 1982. Además se han mantenido con una distribución dispareja. La proporción de los países industriales en las reservas mundiales en valores contables ha disminuido de 77% en 1951 a 58% en 1982 (FMI, 1984). Pero la participación verdadera de tales países probablemente haya permanecido a niveles similares a los que tenían en el decenio de 1950: tienen el grueso (alrededor de 90%) de las reservas oficiales de oro y el valor contable de tales reservas se efectúa en función de precios muy inferiores a las cotizaciones en el mercado mundial. Si el valor de las reservas de oro se estimara a los precios del mercado, los países industriales probablemente habrían mantenido aproximadamente la misma

participación en las reservas mundiales a pesar de que otros países mientras tanto han aumentado significativamente su participación en las transacciones internacionales o están experimentando una crisis aguda de liquidez por efecto de su pesada deuda. Por lo tanto, es probable que la diferencia entre los que poseen y los que buscan reservas se haya ampliado considerablemente.

El movimiento y la magnitud de la liquidez internacional dependen pues principalmente de las políticas monetarias y afines de unos pocos países desarrollados. La oferta de las principales monedas de transacción responde naturalmente a las preocupaciones nacionales de los países que las emiten más bien que al objetivo de satisfacer la demanda mundial de activos líquidos internacionales. De ahí que puedan aparecer fácilmente discrepancias entre las tasas de crecimiento de la oferta y de la demanda de liquidez. No puede por supuesto ponerse en tela de juicio el derecho de los países emisores de moneda de reserva a formular sus políticas monetarias y comerciales de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades nacionales. Todo país tiene o debiera tener el derecho soberano de establecer sus propios objetivos de política y de tratar de alcanzarlos aplicando medidas de su propia elección. El problema radica más bien en que el sistema monetario internacional actual no contiene un mecanismo automático mediante el cual el mercado de activos líquidos internacionales tienda hacia el equilibrio.

Durante los primeros años de posguerra, los mecanismos de creación de liquidez funcionaban con una eficiencia razonable ya que Estados Unidos estaba dispuesto a mantener un déficit de balance de pagos y el mundo a absorber dólares como medio de asegurar la recuperación de posguerra y el crecimiento económico. Las discrepancias en el mercado de liquidez eran así atenuadas por las corrientes del comercio internacional. Dichas discrepancias entre la oferta y la demanda de liquidez internacional cambiaron luego de signo: la oferta de dólares continuó creciendo a un ritmo relativamente acelerado por efecto de los déficit persistentes en el balance de pagos de Estados Unidos y de la proliferación de transacciones en eurodólares. Los países acumulaban más dólares de los que querían. De la

escasez de dólares del decenio de 1950, la economía mundial evolucionó hasta llegar a fines del decenio de 1960 a lo que podría calificarse de sobresaturación de dólares. La nueva situación llevó a la devaluación del dólar en 1971 y al establecimiento de un sistema de tipos de cambios flexibles en 1973. Durante el decenio de 1970 dos sucesos importantes restauraron momentáneamente la confianza en el mecanismo monetario internacional y disiparon la preocupación sobre la posibilidad de que aparecieran vacíos persistentes y peligrosos entre la oferta y la demanda de activos líquidos internacionales. Estos dos sucesos se relacionaban con la capacidad de la banca privada para asegurar el reciclaje de petrodólares y el funcionamiento, relativamente estable, del nuevo sistema de tipos de cambios flexibles.

La concentración del poder y la distribución dispareja de la liquidez internacional se han acentuado considerablemente durante los últimos quince años por efecto de las políticas macroeconómicas de los principales países emisores así como por las estrategias crediticias de los principales bancos. Durante el decenio de 1970, las políticas macroeconómicas de los países emisores de las principales monedas se relacionaban en muchos casos con la expansión inflacionaria de una demanda interna global destinada a compensar los efectos deflacionarios de las alzas de los precios del petróleo. El reciclaje de los petrodólares por intermedio de la banca privada posiblemente también contribuyó a acelerar la inflación: el flujo de petrodólares se tradujo en una política crediticia liberal por parte de la banca privada, que se manifestó entre otras cosas en tipos de interés relativamente bajos y elevados coeficientes entre créditos y reservas.

A causa de sus efectos inflacionarios, las políticas macroeconómicas de los principales países emisores durante el decenio de 1970 y el reciclaje de petrodólares por conducto de la banca privada equivalían a absorber activos reales de los países en desarrollo tanto exportadores como no exportadores de petróleo para traspasarlos a las potencias financieras tradicionales. Los países en desarrollo productores de petróleo habían extraído del suelo y cedido un recurso no renovable a cambio de activos financieros expresados en monedas depreciadas por la inflación mundial.

Los activos de reserva de los países en desarrollo no productores de petróleo también se devaluaron por las mismas razones. Algunos países en desarrollo incluso se dedicaron a una refinada diversificación de cartera y lo hicieron con la onerosa orientación de consultores privados provenientes de países desarrollados. Tan distinguida orientación, sin embargo, resultó inoperante frente a la caída del valor real de sus activos financieros. Además, gran número de países en desarrollo tuvo que recurrir al crédito internacional para mantener sus volúmenes normales de importación en un mundo inflacionario. Como al mismo tiempo se deterioraba su relación de intercambio, estos países tuvieron que comprometer una mayor cantidad de recursos internos para saldar sus importaciones y cancelar el servicio de su creciente deuda externa. La crisis de pagos y la demanda consiguiente de dólares apuntaló a su vez el privilegio de Estados Unidos de poder mantener un desequilibrio persistente de balance de pagos, privilegio que había estado en peligro momentáneamente en la época de la superabundancia de dólares.

Las vicisitudes que han experimentado los países en desarrollo en lo que toca a desvalorización de sus haberes financieros por efecto de la inflación mundial se relacionan principalmente con el hecho de que estos países cedieron la custodia de su patrimonio financiero a los centros financieros tradicionales y por lo tanto no ejercían control sobre las políticas que afectaban directamente el valor real de tal patrimonio. El alza del petróleo se había sin dudas traducido en una gran transferencia de renta económica hacia los países productores de petróleo. Pero estos países no adquirieron un poder decisorio concomitante en la creación de liquidez internacional. Aparte de algún incremento en su cuota en el FMI y alguna participación en la banca internacional, no se tomó en esa época iniciativa alguna para desarrollar mecanismos por los cuales los países productores de petróleo pudieran participar en la toma de decisiones para la creación de liquidez internacional. Que estos países debieran o pudieran haber previsto en ese entonces el establecimiento de otros mecanismos de creación de liquidez es ahora cuestión hipotética. El hecho es que el poder de crear liquidez internacional no se alteró en forma significativa al surgir el poder del

petróleo y que además, la riqueza financiera de los países en desarrollo ha estado disminuyendo paulatinamente e incluso se ha estado agudizando su posición deficitaria.

Las políticas macroeconómicas de las principales potencias industriales fueron modificadas considerablemente como reacción ante el receso económico de los primeros años del decenio de 1980. La nueva combinación de política consiste en general de i) políticas presupuestarias que tienen por intención reducir la carga fiscal sobre las empresas y hogares nacionales así como lidiar con los efectos de un mayor desempleo; y ii) ajustar las políticas monetarias con el objeto de reducir las tasas de inflación. Las políticas adoptadas por cierto han variado en forma notable entre los países desarrollados en lo que toca a la magnitud y la oportunidad de su adopción. Sin embargo, la naturaleza de tales políticas ha sido en general muy similar y todas se han traducido en tipos de interés inusitadamente altos. En consecuencia, se ha agravado la carga que significa el endeudamiento externo de los países en desarrollo.

De particular importancia para el mercado internacional de liquidez ha sido la nueva combinación de políticas de Estados Unidos. El economista francés Paul Fabra afirmó que el Presidente de la Reserva Federal, Sr. Volcker, ha logrado una revolución en el sistema monetario mundial al desvincular la oferta monetaria de Estados Unidos del nivel deseado del tipo de interés. Esta revolución, en su opinión, ha tenido consecuencias más trascendentales que el abandono del sistema de tipo de cambio fijo en 1973 (*Le Monde*, 16 de febrero de 1985).

Con la nueva política del Banco de la Reserva Federal, el egreso neto de capitales de Estados Unidos ha disminuido considerablemente, en tanto que su déficit de comercio exterior ha llegado a niveles sin precedentes. El principal proveedor de liquidez internacional está a punto de convertirse en un deudor neto. Según el *American Express* (*The Economist*, 4 de mayo de 1985), la deuda exterior de Estados Unidos (excluida la inversión externa directa) probablemente llegue a los 400 000 millones de dólares a fines de 1985 ó 126% de los ingresos de ese país por concepto de exportación.

Unas pocas cifras nos permitirían verificar la

magnitud del fenómeno. El saldo de la cuenta corriente de Estados Unidos ha evolucionado de un superávit de 6 000 millones de dólares en 1981 a un déficit de 100 000 millones en 1984 (Karczmar, 1985). Las entradas de capital extranjero financian la mitad del endeudamiento del gobierno de Estados Unidos (*Financial Times*, 2 de enero de 1985). Las compras brutas de valores norteamericanos a largo plazo por extranjeros se elevaron de menos de 50 000 millones en 1978 a 224 000 millones en 1983 y casi 250 000 millones en 1984 (*The Economist*, 5 de enero de 1985). De un superávit neto de 45 000 millones en 1982 los bancos de Estados Unidos llegaron a un déficit neto en 1983 de 24 000 millones (*Wall Street Journal*, 10 de febrero de 1985). Al propio tiempo las nuevas inversiones de Estados Unidos y los préstamos al exterior decayeron de 107 800 millones en 1982 a sólo 43 300 millones en 1983 y podrían haber descendido a 1 800 millones en 1984 (*Wall Street Journal*, 25 de febrero de 1985). La banca norteamericana parece haber estado tomando prestado de sus subsidiarias extranjeras para colocar esos fondos en el mercado interno. En forma sin precedente, un déficit presupuestario en aumento en Estados Unidos se ve acompañado por un mayor uso del crédito por las empresas norteamericanas: un déficit de 200 000 millones del Gobierno de Estados Unidos más 40 000 millones de las empresas en 1984 (*Wall Street Journal*, 10 de febrero de 1985). En enero de 1985 los prestatarios norteamericanos obtuvieron 5 170 millones en los mercados europeos en comparación con sólo 4 360 millones en el interno (*Financial Times*, 11 de febrero de 1985). Todas estas cifras implican que se está reduciendo en forma alarmante el volumen de dólares disponible para el resto del mundo y esta tendencia impone severas limitaciones a la capacidad del mundo para pagar su deuda en dólares y para efectuar en forma expedita las transacciones internacionales de comercio.

La insuficiente afluencia de capitales a la economía mundial ha sido compensada hasta ahora en cierta medida por la expansión del comercio mundial que resultó de la recuperación económica en el hemisferio norte durante los últimos dos años, sobre todo en Estados Unidos, Japón y el Canadá. Sin embargo, el más lento crecimiento previsto para los países industriales en 1985, re-

percutirá desfavorablemente en el volumen del comercio mundial tanto por efecto de un encogimiento de la demanda internacional, como por el impulso que dará a las presiones proteccionistas. El menor crecimiento del comercio a su vez agravará la actual crisis de liquidez del mundo. Pero aunque se detuviera el descenso en la afluencia de dólares al resto del mundo en el futuro, las dificultades de pago de los países en desarrollo seguramente seguirán siendo de una magnitud crítica: tal detenimiento seguramente llevaría a un alza de los tipos de interés como medio de volver a captar los dólares que se necesitan para financiar el déficit presupuestario de Estados Unidos. Y con tipos de interés más altos sería más pesada la carga del servicio de la deuda para los países en desarrollo que son deudores netos.

Ha llegado pues el momento de considerar seriamente otra solución que no sea la de un sistema monetario basado esencialmente en monedas de reserva emitidas por autoridades nacionales según sus propios intereses, necesidades y concepción del mundo. El hecho de que el principal proveedor tradicional de liquidez internacional se esté convirtiendo en un deudor neto es de por sí razón suficiente para explorar otros mecanismos. Además, el peso del comercio internacional en la economía mundial se ha duplicado en los últimos tres decenios y las relaciones económicas son hoy mucho más pluralistas de lo que eran en la época de la conferencia de Bretton Woods. En estas nuevas circunstancias, la oferta de liquidez internacional no puede seguir dependiendo en lo esencial de los flujos de unas pocas monedas nacionales importantes.

## 2. Los ingresos de divisas

Es difícil concebir una solución estable a la crisis actual de pagos sin lograr un mejoramiento significativo en los ingresos que derivan los países en desarrollo del comercio internacional. Las condiciones que imperan actualmente en las relaciones del comercio mundial imponen graves limitaciones a los beneficios que de él pueden derivar los países en desarrollo. Esas condiciones se relacionan en particular con una floja demanda mundial, con el proteccionismo de los países desarrollados, y con la negativa evolución de la relación de precios del intercambio de los países

en desarrollo. Estos países han tratado activamente de mejorar sus relaciones de comercio internacional. Sus empeños a este respecto se han intensificado, sobre todo desde el decenio de 1960 cuando los países en desarrollo iniciaron una gran ofensiva diplomática con objeto de convencer a la colectividad internacional de los deletéreos efectos que tenían las relaciones de precios del intercambio sobre sus programas y políticas de desarrollo. Esa campaña diplomática se tradujo en varios resultados positivos, entre los cuales figuran: el establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como órgano permanente de la Asamblea General; la incorporación de la Parte IV al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la cual permite a las partes contratantes otorgar un tratamiento sin reciprocidad a los países en desarrollo; la institución del Sistema General de Preferencias (SGP); y la negociación de varios acuerdos internacionales sobre productos básicos y de un fondo común para financiar existencias reguladoras de productos básicos y medidas relacionadas.

Sin embargo, los resultados mencionados no dejan de presentar serias limitaciones. Pese a los aspectos positivos del Sistema General de Preferencias, los beneficios efectivos que se derivan del sistema se han menoscabado por el escaso surtido

de productos que cubren los sistemas nacionales de preferencias, así como por varias disposiciones restrictivas que se refieren en particular a las medidas de salvaguardia, a la insuficiente reducción de los aranceles y a la reglamentación restrictiva en cuanto a reglas de origen. Una gran proporción de las importaciones provenientes de los países en desarrollo queda por lo tanto fuera del Sistema de Preferencias y no goza de sus beneficios. La liberalización comercial que se obtuvo gracias a las negociaciones multilaterales en el GATT ha sido más importante para las exportaciones de interés para los países desarrollados, que para las de los países en desarrollo. En muchos países desarrollados han estado proliferando medidas proteccionistas que afectan a numerosos productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Las políticas industriales en los países desarrollados se conciben a menudo de manera tal de perpetuar industrias ineficientes que compiten con importaciones provenientes de los países en desarrollo, más bien que de facilitar la expedita salida de recursos de dichas industrias. En lo que toca a los acuerdos de productos básicos, han surgido grandes dificultades incluso en la renegociación de acuerdos ya existentes. El fondo común para productos básicos no ha comenzado todavía sus operaciones porque no se ha logrado el número mínimo de ratificaciones.

## II

### La estrategia actual de los países en desarrollo

Las dificultades de pagos a que hacen frente los países en desarrollo parecen relacionarse en gran medida con la naturaleza de la estrategia que siguen esos países en las negociaciones económicas internacionales. Se plantea ya como imperativo urgente el de revisar a fondo el estilo de negociación para superar la crisis de pago de los países en desarrollo. Esta sección contiene un examen de las principales limitaciones y deficiencias de la actual estrategia.

#### *1. Falta de iniciativas trascendentales para lograr la participación de los países en desarrollo en la creación de la liquidez internacional*

Los países en desarrollo se han empeñado sistemáticamente en lograr aquella parte de los activos financieros mundiales que corresponde a su ponderación económica y a sus necesidades de desarrollo. Sus esfuerzos por cierto han sido co-

ronados con numerosos resultados positivos. Ya durante la época de Bretton Woods, la campaña de varios países en desarrollo logró colocar el objetivo del financiamiento del desarrollo para el Tercer Mundo en el mismo plano de las prioridades del Banco Mundial que el de la recuperación de las naciones industriales asoladas por la guerra (Ackeson, 1969). También fue fruto de la activa diplomacia de los países en desarrollo el establecimiento de varios sistemas en el Fondo Monetario Internacional que han tenido por propósito aumentar y acelerar la afluencia de recursos financieros hacia los países en desarrollo.

Todas estas iniciativas, sin embargo, se encaminan a aliviar las graves limitaciones financieras a que hacían frente los países en desarrollo, más bien que a reducir la concentración entre unos pocos países industriales del poder de crear y distribuir la liquidez internacional. Recientemente se han tomado algunas medidas en el marco del Fondo Monetario Internacional con objeto de ampliar la participación de los países en desarrollo en los fondos líquidos internacionales. Tales medidas se relacionan en esencia con una mayor participación de los países en desarrollo, notablemente los petroleros, en el sistema de cuotas del Fondo y con la emisión de derechos especiales de giro. Pero estas medidas no han tenido un efecto significativo sobre la concentración del poder para crear liquidez internacional.

La falta de participación de los países en desarrollo en la creación y distribución de la liquidez internacional es el origen en gran medida de la conflictiva relación de muchos países en desarrollo con el Fondo Monetario Internacional. El principio de condicionalidad del Fondo y sus criterios de eficiencia han sido sometidos a una crítica cada vez más severa por parte de los países en desarrollo, ya que suponen rígidos programas de austeridad que recaen sobre los niveles de vida de grandes sectores de la población de estos países. Hay en realidad mucho campo para mejorar tales principios y criterios. La cuestión de si la carga del ajuste debieran soportarla los países deudores o los países acreedores, o ambos, es parte de una antigua controversia en materia de economía internacional y se ha planteado en varias ocasiones desde las negociaciones de Bretton Woods. Hay que admitir, sin embargo,

que el ajuste de balance de pagos es parte inevitable de toda gestión efectiva encaminada a solucionar los déficits persistentes y a lograr un desarrollo económico viable. Pero es comprensible que la aplicación del principio de condicionalidad del Fondo repugne a los países en desarrollo deudores que no tienen una voz en la creación de la liquidez internacional y que, al mismo tiempo, ven que los países más ricos emisores de monedas básicas pueden mantener enormes déficits comerciales sin tener que sufrir ninguna sanción internacional. Los principios de condicionalidad se justificarían mucho más fácilmente si los países deudores tuvieran una participación en la toma de decisiones relativas a la creación y distribución de la liquidez internacional.

## *2. Insuficiente capacidad de persuasión de la actual estrategia*

La estrategia que siguen los países en desarrollo en las negociaciones internacionales en lo que toca a los problemas monetarios, financieros y comerciales ha consistido en esencia en reclamaciones a la colectividad internacional a favor de una gestión destinada a aumentar los beneficios que derivan del comercio y a incrementar los flujos de recursos financieros hacia ellos. Las reivindicaciones dirigidas a la colectividad internacional se han fundamentado en los beneficios que la comunidad en su conjunto podría derivar de relaciones económicas más equitativas, más amplias y más estables. También se ha alegado que la recuperación económica de Occidente podría acelerarse aumentando la demanda del Tercer Mundo: un argumento que exige tanto una mayor afluencia de recursos financieros hacia esos países como un mejor acceso al mercado de los países desarrollados.

Sin embargo, frecuentemente estas incitaciones a los gobiernos de los países desarrollados se ven anuladas por las presiones contrarias que ejercen grupos y autoridades de los países desarrollados. Estos países tienen sus propias prioridades, sus propias concepciones y, lo que es más importante, sus propios grupos de presión, que en muchos casos favorecen políticas distintas y aun opuestas a las que sostienen los países en desarrollo. Frente a la demanda de transferencia de recursos hacia los países en desarrollo, por

ejemplo, los grupos alegan que la transferencia dentro de la propia economía podría traducirse en un menor desempleo. A su vez, emanan fuertes presiones proteccionistas de grupos locales que temen la competencia de las importaciones. Los gobiernos de los países desarrollados no podrían satisfacer las reivindicaciones de los países en desarrollo a menos que recibieran estímulos más eficaces que los que se les han ofrecido hasta ahora.

La capacidad de toda estrategia diplomática para lograr sus objetivos depende en realidad de su capacidad para aplicar una palanca de negociación que recabe el apoyo nacional e internacional. El poder de crear liquidez internacional no ha sido un don divino para ningún país. Ese poder siempre se ha conquistado gracias a la habilidad con que el país emisor de una moneda de reserva ejerce la capacidad de negociación que le da su gravitación económica, manipula su política monetaria, fiscal y comercial y convence a otros países de su capacidad y de su voluntad de cumplir sus compromisos monetarios y financieros. El acceso a los mercados se ha logrado principalmente otorgando concesiones recíprocas o amenazando con removerlas. Toda liberalización del comercio probablemente tendrá más importancia para los productos que interesan a los países que pueden dar concesiones concretas que para los productos de países que piden un trato no recíproco, no importa cuán justa sea la causa de estos últimos. Los países desarrollados normalmente recurren a las concesiones recíprocas, y este proceder explica en buena parte por qué la liberalización del comercio en las negociaciones multilaterales se ha concentrado en los productos cuya exportación les interesa.

### *3. Las esperanzas excesivas que se cifran en las negociaciones bilaterales de la deuda*

Todo sistema institucional internacional para ser eficaz, tendrá que dar cabida a las negociaciones bilaterales tanto como a las multilaterales. Ambas formas de negociación son complementarias entre sí y no excluyentes cuando se trata de

lograr resultados de beneficio mutuo. Se complementan, por ejemplo, en lo que toca al acceso a los mercados. Las negociaciones principales suelen realizarse en el marco del GATT, que es una institución multilateral y pasan luego a la etapa de la negociación bilateral entre países.

Pero las negociaciones sobre alivio de la deuda no se han colocado en un marco similarmente amplio. Los países e instituciones han abogado invariablemente por un sistema bilateral en que se trate caso por caso. Los países en desarrollo por su parte parecen preferir, o por lo menos toleran, el sistema bilateral en la esperanza de obtener condiciones mejores y más liberales que si tuvieran que compartir las concesiones con otros países deudores. Pero al aceptar las negociaciones bilaterales, los países deudores en desarrollo podrían estar ignorando las ventajas que este tipo de negociación da a los países acreedores. Antes de acordar el alivio de la deuda a favor de un país deudor en particular, los acreedores sin duda tendrán en cuenta las concesiones que han dado o que habrán de dar a otros países deudores, incluso si éstos no están presentes en la mesa de negociaciones. Como ejemplo, se dice que Estados Unidos no quería acordar con el gobierno de Yugoslavia un conjunto de medidas de reprogramación de la deuda, de varios años de duración, alegando que los principales deudores de América Latina pudieran querer obtener en el futuro las mismas condiciones (*Financial Times*, 7 de enero de 1985). En un marco de negociación puramente bilateral, por lo tanto, los acreedores se encuentran en una posición particularmente fuerte ya que pueden sopesar y distribuir las concesiones entre los países deudores sin tener que hacer frente a una postura coordinada por parte de estos países. Por cierto que se ha logrado alguna coordinación entre los países deudores del mundo en desarrollo, en especial en el Grupo de los 24 en el FMI y en los acuerdos de posición común que se han alcanzado en las organizaciones regionales del Tercer Mundo. Sin embargo, tal coordinación no es casi más que la definición de principios rectores y no ha alterado significativamente ni la naturaleza bilateral ni los resultados de las negociaciones internacionales sobre el alivio de la deuda.

### III

## El ataque en dos frentes que se propone

La sección anterior tenía por objeto mostrar las limitaciones y deficiencias de la estrategia que los países en desarrollo utilizan actualmente en las negociaciones internacionales relacionadas con los problemas de pago. Parece necesaria una estrategia nueva y más vigorosa para obtener niveles adecuados tanto de flujos financieros como de ingresos en divisas para los países en desarrollo. La nueva estrategia tendría que reformular las prioridades de los países en desarrollo en las negociaciones económicas internacionales y reorientar la atención hacia las dos determinantes básicas de la capacidad de pagos: la creación y distribución de liquidez internacional y la generación de ingresos en divisas. Para ser eficaz, la estrategia además debía ofrecer suficiente estímulo como para convencer a los países desarrollados de compartir con las naciones en desarrollo la creación de liquidez internacional y para llevar a cabo ajustes en sus propias economías con objeto de facilitar el acceso a las importaciones que se originan en estos últimos países. Empleando la terminología de la política internacional, los países en desarrollo deben evolucionar de una estrategia de debates a una estrategia de movidas tácticas. Una estrategia de debates tiene por objeto esencial convencer a las contrapartes de la validez de los propios argumentos y así obtener un consenso, y ésta es precisamente la naturaleza de la actual estrategia. Una estrategia de movidas tácticas o de juegos (*games strategy*) trataría de inducir una conducta favorable a las partes contrarias proporcionándoles en el contexto de la negociación los incentivos y desincentivos requeridos (Frankel, 1973 y Rapoport, 1974). La capacidad de proporcionar tales incentivos y desincentivos suele llamarse poder negociador y está determinada tanto por los medios con que uno cuenta como por la habilidad de emplearlos eficazmente y utilizarlos durante el proceso de negociación.

Una estrategia de movidas tácticas para los países en desarrollo parece no sólo ser necesaria sino también factible. Estos países tienen cierto poder de negociación que deriva de la importan-

cia de sus recursos naturales y de sus mercados de importación. El Instituto Geológico de Estados Unidos, por ejemplo, ha señalado a la atención la fuerte dependencia de ese país en cuanto a las importaciones de varios metales y minerales,<sup>1</sup> algunos de los cuales provienen de los países en desarrollo. Los países en desarrollo proporcionan a los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) una gran proporción de las materias primas básicas que importan: manganeso (42%), cobre (57%), fosfato (68%), estaño (85%) y cobalto (92%) (*Europe*, 9 de noviembre de 1977). La dependencia del Japón de compras de materias primas de origen extranjero es un hecho bien conocido. Por otra parte, los mercados de importación de los países en desarrollo, han ido creciendo con el tiempo y absorben hoy día una proporción importante de las exportaciones totales de los países desarrollados. Los países en desarrollo compran casi la mitad de las exportaciones de manufacturas de Estados Unidos y dos quintas partes de las exportaciones totales de la CEE. Se ha calculado que los cortes de las importaciones provocados por la deuda de los países latinoamericanos representan 15 000 millones de dólares en el deterioro del saldo comercial de Estados Unidos en los años 1982-1983 (Brown, 1984).

Evidentemente, tiene sus límites el poder de negociación de los países en desarrollo por efecto de sus riquezas de materias primas y sus mercados de importación. Un ejemplo reciente de tales límites se relaciona con las desventuras que ha estado sufriendo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en su intento por preservar el valor real de sus ingresos en divisas y su riqueza financiera. Las actuales dificultades de la OPEP seguramente han derivado no de alguna deficiencia intrínseca e insuperable sino de dos rasgos corregibles de su política económica: i) la falta de mecanismos contracíclicos para resolver los efectos adversos de una demanda mun-

<sup>1</sup> Editorial del *Washington Post* reproducido en el *International Herald Tribune* del 22 de septiembre de 1980.



dial rezagada (asunto que se tratará en la próxima sección de este artículo); y ii) una política de cartera que en efecto cedió el control del valor real de los activos financieros de la OPEP a la banca privada occidental y a los bancos centrales de los países emisores de las monedas tradicionales de reserva. En todo caso, las posibilidades de negociación de los países en desarrollo arriba mencionadas, podrían, si se manipularan eficaz y diplomáticamente, permitir a estos países lanzar una gran campaña diplomática sobre las dos determinantes básicas de la ecuación de pagos. Los elementos fundamentales posibles de esta iniciativa diplomática se discuten a continuación.

### 1. *Establecimiento de una moneda internacional respaldada por productos básicos*

El actual sistema monetario mundial fue establecido en Bretton Woods en 1946 de acuerdo con las necesidades y la correlación internacional de fuerzas que prevalecían en aquellos tiempos. El sistema, por lo tanto, no debe ser considerado como un marco inmutable. Ha sufrido grandes transformaciones a medida que han surgido nuevas preocupaciones y que ha ido evolucionando la correlación de fuerzas. El abandono del régimen de tasas de cambio fijas en 1973 ofrece un buen ejemplo de la capacidad del sistema para adaptarse a circunstancias cambiantes. El sistema debe responder a la búsqueda permanente de medios que aseguren la estabilidad monetaria y un flujo adecuado de liquidez en un mundo siempre cambiante. La crisis actual de pagos exige una nueva gran transformación, notablemente con respecto a los mecanismos de creación y de distribución de la liquidez internacional.

Los países en desarrollo tienen tanto la necesidad como los medios para desempeñar un papel activo en el funcionamiento de los mecanismos de creación y distribución de la liquidez internacional. En efecto, dichos países podrían comprometer y mancomunar sus recursos naturales para crear una moneda internacional cuyo oferta se regularía en función del nivel de la demanda mundial de liquidez más bien que, como ocurre ahora, según las prioridades de política económica de los países emisores de moneda de reserva y del sistema de cuotas del FMI. La cesta de productos básicos comprendería las

principales materias primas y metales preciosos. El número de tales recursos debiera ser suficientemente grande como para evitar otra nueva concentración del poder monetario en manos de unos pocos países productores. La nueva moneda podría emitirse contra pasivos expresados en función de los recursos naturales comprometidos. Su valor podría expresarse en coeficientes de los recursos de reserva. Todos los países tanto desarrollados como en desarrollo tendrían derecho a participar en la oferta de la nueva moneda, comprometiéndose los recursos que poseen o que pueden adquirir en el mercado mundial. Podrían también concordarse políticas de precios preferenciales y acuerdos de trueque en los países en desarrollo productores de valores de reserva y otros países en desarrollo, a fin de facilitar la participación de éstos en la creación de liquidez internacional.

Por supuesto que no se podría imponer moneda alguna a la colectividad internacional. Tendría que ser aceptada voluntariamente por los principales participantes. Para asegurar su aceptación universal, la nueva moneda tendría que ser administrada de acuerdo con criterios rigurosos, por una autoridad internacional de establecida solvencia como el Fondo Monetario Internacional. La administración por el Fondo, sin embargo, no implicaría que las decisiones relativas al volumen y a la distribución de la oferta debieran tomarse según el sistema de cuotas. Existen precedentes, en las instituciones internacionales, de subgrupos de Estados miembros que han establecido comisiones o sistemas sin tener que ceder su autonomía de toma de decisiones a los órganos universales de las instituciones respectivas. Entre ellos figuran el grupo de 16 países en desarrollo del GATT, encargado de establecer un sistema de preferencias arancelarias especiales entre los países en desarrollo, y el servicio petrolero del FMI en que participaron varios países en desarrollo productores de petróleo. Por lo tanto las decisiones relativas a la oferta y la distribución de la moneda internacional estarían exentas de las limitaciones que definen el sistema de cuotas del FMI y dependerían más bien directamente de la voluntad política de los países participantes de comprometer sus propios recursos para captar fondos líquidos internacionales. Esta autonomía frente al sistema de cuotas del FMI por sí misma

representaría una gran ventaja en comparación con los mecanismos de creación de derechos especiales de giro. Por otra parte, los países participantes no tendrían que ceder sus recursos naturales, sino que sólo se comprometerían a responder por sus pasivos expresados en esos recursos. Por lo tanto no se lesionaría su soberanía sobre sus recursos naturales. La preservación de la soberanía nacional representaría una ventaja importante en comparación con una propuesta, que se ha ventilado durante algún tiempo, de convertir la deuda externa de los países en desarrollo en acciones de recursos naturales y de empresas estatales (*South*, febrero de 1984, p. 71 y *Wall Street Journal*, 1° de abril de 1985).

No es nueva la idea de establecer una moneda internacional basada en los productos básicos. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX cuando el economista británico Stanley Jevons la propuso por primera vez. Sugerencias de índole similar han sido presentadas en diversas ocasiones después (Goudrian, 1942; Graham, 1944 y Naciones Unidas 1953).

Una interesante propuesta de este tipo fue presentada en 1964, al primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), por tres eminentes economistas: A. Hart, N. Kaldor y el Premio Nobel Jan Tinbergen (1964). En esa época, la propuesta no recibió la atención que merecía porque en el plano internacional preocupaban sobre todo los problemas de comercio y porque el sistema monetario internacional todavía no había sufrido los embates de los sucesos que ocurrieron al cerrar el decenio de 1960. Posteriormente, al abandonarse el patrón oro en 1971, se centró la atención en la posibilidad de administrar un sistema de tipos de cambio flotantes, y sobre todo en la capacidad de éste de asegurar la estabilidad monetaria. De hecho, la preocupación central de la colectividad internacional en cuanto a los asuntos monetarios durante el decenio de 1970 fue la estabilidad del tipo de cambio, más bien que la suficiencia de las corrientes de liquidez. Sin embargo, al aumentar el riesgo de suspensión del pago de la deuda y de que ocurra un colapso financiero mundial, merecen nueva atención por parte de la colectividad mundial las sugerencias de crear una moneda internacional basada en los productos básicos.

No se trata en este artículo de apoyar en bloque la propuesta de Hart, Kaldor y Tinbergen. Las condiciones y problemas de las relaciones monetarias del mundo han cambiado mucho desde 1964. Kaldor mismo refinó su propuesta original en artículos que escribió en 1971 y 1973 (Kaldor, 1978).

Habría que elaborar las modalidades y características concretas de una moneda internacional mediante negociaciones cuidadosamente preparadas, en las que se tomaran plenamente en cuenta las circunstancias, necesidades e intereses prevalecientes. Pero de antemano podría plantearse una serie de consideraciones y son ellas las que se analizan a continuación.

El establecimiento de la moneda propuesta no debiera ser de naturaleza inflacionaria. La creación de una moneda internacional habrá de tener mayor impacto sobre la distribución de la liquidez que sobre su volumen. Se producirían efectos inflacionarios solamente en el caso de que la oferta aumentara en mayor proporción que la demanda (Mundell, 1971). Como se mencionó anteriormente el crecimiento de la oferta de reservas ha sido muy inferior al de las transacciones internacionales. Un estudio reciente encargado por el Institute for International Economics (Director: C. Fred Bergsten) propone una nueva asignación de derechos especiales de giro para satisfacer la actual demanda de liquidez y sostiene que tal distribución no ejercería presiones inflacionarias siempre que el crecimiento de las reservas no fuera mayor que la demanda correspondiente (Williamson, 1984). En efecto, la emisión de la moneda propuesta tendría efectos aún más neutrales, en lo que se refiere a la inflación, que la emisión de derechos especiales de giro. Estos últimos se crean y distribuyen entre los países según el sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional (tengan o no esos países problemas de liquidez), en tanto que la moneda propuesta se emitiría solamente en la medida en que hubiera necesidad de liquidez por parte de los países compradores. Una emisión de derechos especiales de giro que tuviera por objeto satisfacer las necesidades de liquidez, por lo tanto, supondría un mayor aumento en los fondos líquidos mundiales que la emisión de la moneda propuesta. Por otra parte, el hecho de que la moneda internacional estuviera respaldada por

reservas de productos básicos por sí mismo implicaría una forma de preservar el valor real de la moneda en un mundo en que las monedas convencionales tienden a depreciarse como resultado de la inflación. La moneda sería así un activo no desvalorizante sobre el cual podría basarse la riqueza financiera, protegiéndola de la erosión de su valor real que provoca la inflación.

Una moneda basada en productos básicos tendría además efectos beneficiosos de orden contracíclico. En épocas de demanda mundial rezagada, los países deficitarios se sentirían inclinados a comprar la moneda de productos básicos en el Fondo Monetario Internacional para cubrir sus pasivos expresados en términos de esos recursos de reserva. Los países estarían así obteniendo el volumen de liquidez internacional que no está proporcionando momentáneamente su comercio exterior. La moneda respaldada por productos básicos aumentaría así el poder de compra internacional en épocas de recesión. Por el contrario, esos países podrían contraer la obligación de volver a comprar sus pasivos expresados en recursos reales a medida que sus ingresos de exportación recuperaran sus valores anteriores. Los ingresos de exportación son más altos cuando hay una bonanza en la economía mundial y la recompra de los pasivos expresados en recursos contribuiría así a deflacionar la economía mundial precisamente en épocas en que la deflación puede ser necesaria o viable. Los efectos contracíclicos de una moneda basada en productos básicos han sido reconocidos incluso por uno de sus críticos, Milton Friedman (1951). Los elementos contracíclicos de una moneda internacional basada en productos básicos constituyen un mérito señero si se comparan con los efectos procíclicos de los presentes programas de ajuste que se basan en cláusulas de condicionalidad. El potencial contracíclico de la moneda de productos básicos sin embargo no debe llevar a creer que dicha moneda podría constituir un mecanismo oculto para la gestión de existencias reguladoras. El propósito de la moneda no sería el de estabilización del precio de productos básicos, sino el de lograr un flujo adecuado de liquidez.

La propuesta de crear una moneda internacional respaldada por productos básicos merece particular atención a la luz de las recientes iniciativas en favor de la rehabilitación del oro en los

asuntos monetarios mundiales y de la creación de nuevas monedas por los países desarrollados. El Gobierno de Estados Unidos hace pocos años planteó la vuelta al patrón oro, iniciativa que fue apoyada por algunos economistas "ofertistas". No ha sido todavía considerada oficialmente pero tampoco ha sido descartada del todo (Wanniski, 1984 y 1985; Anderson, 1985). El patrón oro, sin embargo, parece una solución subóptima con relación a la de una moneda internacional basada en productos básicos, por varias razones: la concentración del poder de liquidez en unos pocos productores o poseedores de oro; inelasticidad de la oferta de este metal; y las dificultades inherentes al mantenimiento de la paridad del oro por bancos centrales nacionales. Tales desventajas no se plantean en el caso de una moneda internacional (comparada con la nacional) respaldada por una cesta de productos más bien que por el solo oro.

Se han presentado dos proposiciones para emplear las tenencias de oro en favor de los países en desarrollo. De Silva (1979) propuso la creación de una nueva unidad monetaria que estuviera respaldada en un 100% por las tenencias de oro del Fondo Monetario Internacional y que tendría por propósito fomentar las transacciones económicas en el Tercer Mundo. Brodsky y Sampson (1980 a y b) a su vez han sugerido la distribución de la diferencia entre el valor de mercado y el menor valor oficial de las reservas mundiales de oro (en gran parte en manos de los países desarrollados) a todos los países, de acuerdo con el sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional: los países en desarrollo recibirían una proporción de tal valor diferencial y su posición de liquidez mejoraría en esa proporción.

Aunque ambas sugerencias se inspiran en nobles sentimientos, favorables al Tercer Mundo, la experiencia histórica de las relaciones internacionales no justifica creer que los principales tenedores del oro oficial cederían una parte importante de su riqueza financiera en aras de la solidaridad con los países más pobres. De hecho, una "cuenta de sustitución", respaldada por el oro que tuviera por objeto canalizar recursos financieros hacia los países en desarrollo, fue considerada en el Fondo Monetario Internacional en 1980 pero no fue aprobada a causa de la renuencia de las principales potencias financie-

ras. La solución de la crisis de pagos de los países en desarrollo no puede provenir de esperanzas de acción solidaria por parte del Norte, sino más bien de la hábil negociación por parte del Sur.

Por otra parte, recientemente Richard Cooper (1984) ha planteado la posibilidad de crear una nueva moneda para los países industriales y M. Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, la de ampliar el papel que desempeña la unidad monetaria europea (ecu) como moneda de reserva oficial entre los países de la CEE (*Financial Times y Wall Street Journal*, 15 de enero de 1985). La creación de una nueva moneda para los países desarrollados y la ampliación del papel de la unidad monetaria europea fomentaría la distribución del poder de liquidez entre tales países, pero no serían operantes para reducir el abismo actual entre aquellos que crean liquidez y las principales naciones deudoras.

## 2. Una nueva estrategia para la negociación de acceso a los mercados

La segunda parte de la iniciativa diplomática propuesta se relaciona con la negociación de acceso a los mercados. Los países en desarrollo están en condiciones de recurrir a una estrategia más enérgica a este respecto. Podrían manipular sus mercados de importación y su oferta de recursos naturales de manera de obtener un acceso más liberal al mercado de los países desarrollados. Las condiciones de acceso a los mercados y a los recursos naturales de los países en desarrollo podrían acomodarse para dar un trato a cada país desarrollado según y conforme abran sus mercados de importación a los países en desarrollo. Estos últimos podrían imponer en forma diferenciada derechos de importación y exportación y restricciones cuantitativas sobre los productos de interés para los países desarrollados. Las importaciones desde y exportaciones hacia los países desarrollados que dan un fácil acceso estarían sujetas a gravámenes inferiores o cuotas mayores que aquellas que se originan en o se destinan a países desarrollados con políticas más restrictivas. Los derechos de importación y exportación tendrían así dos componentes distintos: i) uno fijo, conforme al trato de la nación más favorecida, que se aplicaría como es tradicional independientemente del origen de las impor-

taciones o del destino de las exportaciones efectuadas; y ii) un componente variable que se impondría a los países desarrollados en función del grado de restricción de sus políticas comerciales. La nueva estrategia supondría también el empleo del comercio compensado o las negociaciones de conjunto mediante los cuales grupos de bienes de exportación o importación de interés para los países desarrollados se intercambiarían por grupos de bienes de interés de exportación para los países en desarrollo. Los países desarrollados se sentirían de esta forma inclinados a adquirir grandes cantidades de bienes de interés para los países en desarrollo a cambio de obtener en reciprocidad los recursos de esos países y la posibilidad de vender en esos mercados (Fiallo, 1978 y 1981; similar proposición hizo Shafaedin, 1984).

El sistema sugerido con dos componentes constituiría una modificación del principio de la cláusula de la nación más favorecida del GATT. Pese a su elemento diferencial, sin embargo, la aplicación del sistema podría hacerse en conformidad con las reglas del GATT. El artículo XIX dispone que, a falta de compensación adecuada, los países exportadores afectados por medidas de salvaguardia podrán ser autorizados para imponer restricciones no incluidas en el trato de la cláusula de la nación más favorecida contra las importaciones del país ofensor. La gestión de dispensa de dicha cláusula puede autorizarse similarmente a la luz de los artículos XXII y XXIII, particularmente a partes contratantes afectadas a consecuencia de medidas tomadas por otras partes contratantes (Jackson, 1969 y U.S. Executive Branch, 1973). Además, la mayoría numérica que los países en desarrollo tienen en el GATT les permitiría sin duda ejercer el poder de voto que dispone esencialmente el artículo XXV. Ese poder da autoridad a la mayoría de las partes contratantes para adoptar una gran variedad de medidas (Jackson, 1969, apéndice a la sección 5.4). En lo que toca al control de las exportaciones, estas medidas no están estipuladas por el Acuerdo General como posibles elementos de compensación. Una interpretación hecha en 1950 afirma que las restricciones a las exportaciones no deberán aplicarse para el fin de obtener que la otra parte contratante liberalice las restricciones a las importaciones (GATT, 1950). Pe-

ro tal interpretación no forma parte del Acuerdo. Puede revisarse a la luz de las actuales circunstancias sobre todo en el contexto de las atribuciones que confiere el artículo xxv. En todo caso no podría evitarse que los países en desarrollo recurrieran a las restricciones sobre la exportación cuando estos mismos países se ven obligados a imponer sobre sí mismos limitaciones voluntarias sobre las exportaciones o regulación del comercio como forma de evitar una acción más proteccionista que la que tomarían de lo contrario los países desarrollados en el GATT.

La adopción de la estrategia propuesta podría realizarse en forma óptima mediante consultas entre los países en desarrollo encaminadas a lograr una adecuada coordinación de política. Habría que coordinar la política a fin de permitir que cada país en desarrollo determinara e impusiera medidas de política comercial, especialmente en lo que toca a sus componentes variables, según sus propias preocupaciones y prioridades. De ahí que este ejercicio de coordinación no supondrá un alto grado de armonización de las políticas comerciales de los países en desarrollo. De hecho, el acceso al mercado de cada país en desarrollo es de interés para sus asociados desarrollados cualquiera sea la restricción que se imponga en los mercados de otros países en desarrollo; por lo tanto las medidas de compensación podrían diferir entre los países en desarrollo sin menoscabo de su eficacia como elementos de persuasión. En el caso de los controles sobre la oferta de exportaciones, ciertamente sería necesaria la armonización para evitar una competencia contraproducente entre los países en desarrollo. Pero tal armonización no tendría por qué ser tan profunda y tan refinada como la necesaria para lograr el éxito en el funcionamiento de las asociaciones internacionales de productores: el propósito de la estrategia no sería la valorización o estabilización de los precios internacionales (lo que exige acuerdos de producción y venta y una política de precios homogénea por parte de todos los productores) sino simplemente un acceso diferenciado a los recursos naturales. Por lo tanto, el uso de los recursos naturales en el contexto de la estrategia propuesta probablemente habrá de resultar eficaz aun en casos de productos en que no se haya logrado una política concertada de precios.

La estrategia podría estimular en los países desarrollados un medio político menos condescendiente hacia las presiones proteccionistas que ejercen los grupos locales. Los gobiernos de los países desarrollados se inclinarían así más favorablemente a formular políticas tales como aquellas destinadas a facilitar la redistribución de los factores de producción, alejándolas de las industrias ineficientes que hacen frente a la competencia de las importaciones. La estrategia propuesta fortalecería aún más el poder negociador de aquellos sectores gubernamentales y de grupos privados en los países desarrollados que no comparten la ideología proteccionista y que se interesan en cambio en conceder un acceso más liberal a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Entre tales sectores figuran las autoridades monetarias, que se dan cuenta de los efectos inflacionarios de las medidas proteccionistas; las autoridades antimonopolistas y las comisiones que velan por la no aplicación de prácticas restrictivas, ya que las barreras arancelarias tienden a reforzar excesivamente la posición dominante en el mercado de las empresas locales; los importadores, detallistas y consumidores que se interesan en obtener una oferta a bajo costo; y las empresas en los países desarrollados que dependen de la venta de exportaciones o de la oferta de productos obtenidos en países en desarrollo y que se verían afectadas por las medidas compensatorias tomadas por estos países. La estrategia propuesta puede incluso instar a los grupos proteccionistas de los países desarrollados a reconsiderar su posición y a buscar otras soluciones para sus problemas. Del mismo modo la estrategia tendería a proporcionar a los Estados menos proteccionistas, miembros de las agrupaciones económicas de países desarrollados, la motivación necesaria para defender sus posiciones y resistir las demandas de otros países desarrollados en favor de restricciones sobre las importaciones provenientes de países en desarrollo.

Las consideraciones anteriores no deben interpretarse en modo alguno como una sugerencia de que los países en desarrollo debían tratar de explotar las divergencias de criterio entre las autoridades gubernamentales o los grupos privados locales de los países desarrollados. Después de todo, las autoridades y grupos de los países desarrollados tienden normalmente a tener inte-

reses nacionales comunes y es por lo tanto legítimo que adopten una posición solidaria frente a los problemas del comercio exterior. Sin embargo, es igualmente lícito que tengan diferencias de prioridades o criterios en cuanto a cómo atender y lograr los intereses comunes. Por consiguiente, la estrategia propuesta sería útil no para explotar conflictos o divergencias sino para fomentar entre los países desarrollados la comprensión de que redundaría en su propio interés nacional facilitar el acceso a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Tal estrategia contribuiría a la movilización en los países desarrollados de fuerzas no proteccionistas a favor de las importaciones de los países en desarrollo, fuerzas que de otra suerte permanecerían pasivas o tenderían a abogar por el acceso al mercado en favor sólo de los asociados desarrollados que sí recurren a estas movidas tácticas.

La estrategia propuesta podría llevar a una iniciativa en favor de las importaciones de países desarrollados de fácil acceso aun en el caso en que éstos no fueron los proveedores más eficientes y más baratos. El sistema podría así dar lugar a alguna desviación del comercio hacia fuentes menos eficientes. Pero el impacto neto de tal desviación no sería necesariamente negativo. En primer lugar, las restricciones se impondrían principalmente sobre las importaciones menos esenciales, con lo que se evitaría la desviación del comercio en aquellos casos en que el desarrollo económico interno o el bienestar social se vieran seriamente comprometidos. En segundo lugar, como la estrategia tiende a mejorar el acceso al mercado para las exportaciones provenientes de los países en desarrollo, la alternativa a dicha estrategia podría ser una menor capacidad de compra y por lo tanto un volumen más bajo de importaciones más bien que una distribución mejor y más económica de las adquisiciones. En tercer lugar, la estrategia implicaría un estímulo a la producción nacional de los bienes cuyas importaciones se restringen. En realidad los componentes variables de la estrategia pueden usarse como medio de dar protección a la industria nacional sin lesionar innecesariamente los intereses de aquellos países desarrollados que conceden un acceso relativamente fácil a las exportaciones del país en desarrollo en cuestión. En lo fundamental, la carga de proteger el desarrollo de industrias incipientes no pesaría ya sobre los países

desarrollados que conceden un acceso más liberal. Por último, el sistema podría constituir un instrumento significativo para promover el comercio entre los países en desarrollo. En efecto, el comercio entre ellos estaría libre de componentes variables y, por lo tanto, las importaciones desde otros países en desarrollo tendrían un acceso preferencial en comparación con las originarias de países desarrollados de políticas restrictivas.

Los ingresos cambiarios que obtienen los países en desarrollo están determinados no sólo por las condiciones de acceso a los mercados desarrollados, sino por otros factores que también desempeñan un papel relevante. Entre ellos figuran la relación de precios del intercambio y su evolución; las limitaciones a los ingresos cambiarios que surgen de las prácticas monopolistas de las empresas transnacionales, como las políticas de precios de transferencia y la distribución territorial del mercado; las condiciones y plazos de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo; la participación de estos países en el transporte marítimo mundial; y la promoción de la cooperación económica entre los países en desarrollo. La importancia que se atribuye en este artículo a la necesidad de lograr una nueva estrategia de negociación en materia de acceso a los mercados no debe interpretarse como una subestimación de la importancia de las demás determinantes del nivel de ingresos cambiarios. El énfasis se debe más bien al hecho de que la estrategia en boga entre los países en desarrollo para la negociación del acceso al mercado no ha estado sujeta a ninguna reforma importante desde el decenio de 1960, cuando los países en desarrollo lograron obtener el apoyo internacional necesario para incorporar la Parte IV al Acuerdo General y para establecer el Sistema General de Preferencias. En las circunstancias actuales, en particular frente al proteccionismo y a una demanda mundial rezagada, se presentan condiciones muy distintas de las que regían en ese entonces y resulta imperativa y urgente la necesidad de revisar esa estrategia. Además la lucha por un amplio acceso concuerda con la filosofía de libre mercado a que apelan los principales países desarrollados y por lo tanto las negociaciones en esta materia probablemente tengan buenas probabilidades de éxito siempre y cuando esas negociaciones se lleven a cabo con una estrategia eficaz y persuasiva.

## IV

## La negociación del pago de la deuda y la aplicación de programas de ajuste

### 1. *La negociación de los pagos de la deuda*

El establecimiento de una moneda internacional basada en productos básicos y la adopción de una estrategia más persuasiva en materia de acceso a los mercados fortalecerían el poder de los países deudores en desarrollo para renegociar sus pagos de la deuda. De atinencia en este contexto es el posible establecimiento de un club de deudores, idea que ha merecido cierta atención. El club tendría por objeto fortalecer la posición de los países deudores en desarrollo en sus esfuerzos por obtener de los prestamistas mejores plazos y condiciones de pago. El poder del club se relacionaría con la posibilidad de recurrir a la amenaza de un repudio conjunto de la deuda externa por parte de sus miembros. Las gestiones de este tipo, sin embargo, no dejarían de tener efectos contraproducentes. Un repudio conjunto de la deuda seguramente sacudiría desde sus cimientos al sistema financiero mundial. Pero, al mismo tiempo, se cerrarían las puertas de los mercados internacionales de capital a los países que así lo hicieran.

Un club de deudores, en cambio, podría ser eficaz en el contexto de la estrategia de dos frentes que se ha propuesto en este artículo. En este caso, la base de negociación del club no se relacionaría con el repudio de la deuda, sino más bien con condicionar el pago de su deuda a la aceptación de la moneda internacional por parte de los acreedores, así como con la concesión de un acceso liberal a los mercados de importación de esos acreedores. Habría que llegar a acuerdos entre deudores y acreedores mediante los cuales: i) una proporción de la deuda externa se pagaría en la moneda internacional basada en los productos básicos; ii) el volumen de los pagos de la deuda dependería del nivel de las exportaciones de los deudores a los países acreedores. La condicionalidad del FMI con relación a las políticas de ajuste se equipararía así con la condicionalidad del deudor a la aceptación de la moneda y el

acceso al mercado por parte de los países acreedores. Las negociaciones sobre estas materias se conducirían en mejor forma en un marco multilateral y se complementarían con las negociaciones tradicionales de forma bilateral de los países deudores con sus acreedores respectivos.

Difícilmente podrían los países principales rehusar a aceptar el pago en una moneda internacional administrada por una institución tan ortodoxa como el FMI. Los prestamistas incluso podrían llegar a ser partidarios activos de tal nueva moneda ya que su establecimiento facilitaría el reembolso de sus préstamos. En cuanto a la vinculación del pago de la deuda con el volumen de las exportaciones del deudor, este tipo de compensación ha sido ya empleado por unos pocos países deudores pioneros y podría llegar a ser más eficaz si recurrieran a ella conjuntamente un grupo de países.

### 2. *La aplicación de los programas de ajuste*

La adopción de una iniciativa en dos frentes aumentaría considerablemente la capacidad de los países en desarrollo deudores para efectuar el pago de sus deudas sin tener que someter sus economías internas a políticas demasiado deflacionarias. El aumento de los ingresos cambiarios como resultado de un mejor acceso a los mercados reduciría el déficit de balance de pagos y por lo tanto también la magnitud del ajuste que requeriría la economía nacional. En lo que respecta a ésta es sin duda la liquidez una dimensión distinta y separada y no constituye una alternativa al ajuste<sup>2</sup>. Pero su aumento podría complementar los programas de ajuste y aliviar así la carga de la austeridad que normalmente implican esos programas.

<sup>2</sup>La diferencia entre ambas la explica detalladamente Mundell (1971).

## V

## Conclusión

La gestión propuesta representaría una innovación en las relaciones económicas internacionales y una nueva visión frente al estilo convencional. Según el consenso actual, los países en desarrollo no tienen ni los recursos ni el poder para ejercer participación activa en las negociaciones internacionales; su papel se limita así en esencia a convencer a sus asociados mediante ejercicios de raciocinio. A este respecto parece útil traer a colación una anécdota sobre los efectos cegantes del consenso convencional. La anécdota se relaciona con la teoría de las expectativas racionales que, expresada en forma burda, declara, entre otras cosas, que un individuo no puede aprovecharse por sí mismo de sus propias expectativas para el futuro (a menos que tenga información útil de la cual no disponen los demás): si sus expectativas fueran equivocadas obviamente perdería; si fue-

ran correctas otros habrían ya pensado en ellas y habrían actuado de conformidad con esas expectativas por lo cual tanto el presente como el futuro habrían sido modificados. Según la anécdota, un profesor de la teoría de las expectativas racionales caminaba por el campus universitario con uno de sus alumnos. Este vio un billete de 20 dólares en el suelo y lo señaló a la atención de su profesor, que respondió sin siquiera mirar hacia abajo: "No puede ser, si hubiera tal billete ya alguien lo habría recogido". El billete para la solución de la crisis de pagos de los países en desarrollo se encuentra también en el suelo, esperando que alguien lo recoja y lo coloque en la mesa de negociación.

(Traducción del inglés)

## Bibliografía

- Acheson, D. (1969): *Present at the creation*. Nueva York: Signet, p. 125.
- Anderson, R. (1985): Good as gold if we double the price? *Wall street journal*, 5 de febrero.
- Avramovic, D. (1984): Interest rates, debts and international policy. *Trade and development - an UNCTAD review*, No. 5.
- Brodsky D.A. y G.P. Sampson (1980a): The value of gold as a reserve asset. *World development*, vol. 8, No. 3, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1980b): Gold, special drawing rights and developing countries. *Trade and development - an UNCTAD review*, No. 2.
- Brown, B. (1984): A new debt crisis would hit the dollar. *Euromoney*. Septiembre.
- Cooper, R. (1984): A monetary system for the future. *Foreign affairs*, tercer trimestre.
- De Silva, V.I. (1979): Gold, the International Monetary Fund and the Third World. *IFDA dossier No. 5*. Nyon: International Foundation for Development Alternatives, marzo.
- Fiallo, F.R. (1978): *Protectionism in North-South trade*. Rotterdam: Scale Books.
- \_\_\_\_\_ (1981): La negociación de acceso a los mercados en la década de los ochenta. *Economía latinoamericana*, No. 51. Banco Central de Venezuela: Caracas. [Reimpreso en UNCTAD Reprint Series, No. 23].
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1984): *IMF survey*. 9 de enero, pp. 103 y 104.
- Frankel H. (1973): *International politics*. London: Penguin, pp. 50 y 51.
- Friedman, M. (1951): Commodity reserve currency. *Journal of political economy*, vol. LIX, No. 3, junio, pp. 203 a 232.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1950): *The use of quantitative restrictions for protective and other commercial purposes*, Ginebra: pp. 5 y 6. [Tomado de Roessler, GATT and access to supplies. *Journal of world trade law*, 9, No. 1].
- Goudrian, I. (1942): *How to stop deflation*. Londres.
- Graham, B. (1944): *World commodities and world currency*. Nueva York: McGraw Hill.
- Hart, A., N. Kaldor y J. Tinbergen (1964): The case for an international commodity reserve currency. *Proceedings of UNCTAD I*, vol. III: Commodity Trade. U.N. Publication: Sales No. 64.11.B.13.
- Jackson, J.H. (1969): *World trade and the law of GATT*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company, cap. 1.
- Kaldor, N. (1978): *Further essays on applied economics*. London: Duckworth. [Recopila los siguientes artículos de Kaldor: The dollar crisis. *The times*, 6, 7 y 8 de septiembre de 1971; Problems and prospects of international monetary reform. *The banker*, septiembre de 1973; Internatio-



- nal monetary reform: the need for a new approach. *Bancaria*, marzo de 1974].
- Karczmar (1985): Hopes shouldn't rise for the dollar's fall. *Wall street journal*, 24 de enero.
- Lindert, P.H. y C.P. Kindleberger (1982): *International economics*. 7th edition. Homewood: Richard D. Irwin, pp. 413 y 414.
- Mundell, R. (1971): *Monetary theory - inflation, interest and growth in the world economy*. California; Goodyear Publishing Co., capítulo 14.
- Naciones Unidas (1953): *Commodity trade and economic development*. (Informe de un grupo de expertos nombrado por el Secretario General).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1984): *Economic outlook*, No. 35. Diciembre.
- Rapoport L.A. (1974): *Fights, games and debates*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schafaeddin, M. (1984): Import capacity as a bargaining tool of developing countries. *Trade and development - an UNCTAD review*, No. 5, pp. 53 a 57.
- Wanniski, J. (1984): Don't ignore the supply side's other side. *Business week*, 17 de diciembre, p. 8.
- \_\_\_\_\_ (1985): Time for Europe to cut taxes. *Wall street journal*, 17 de abril.
- Williamson, J. (1984): A new allocation? *IMF Survey*, 9 de abril.
- UNCTAD (1984): *Trade and development report, 1984* (UNCTAD/TDR/4/Rev. 1).
- \_\_\_\_\_ (1985a): *The flow of financial resources for development: some recent trends* (TD/B/C.3 (XI)/Misc. 1), 5 de febrero, anexo iv, cuadro 3.
- \_\_\_\_\_ (1985b): *The impact of the world economic crisis on the least developed countries* (TD/B/AC. 17/25/Add. 1A).
- U.S. Executive Branch (1973): *The GATT provisions on compensation and retaliation*. Washington: US Government Printing Office.



## Las fallas del mercado de capitales

*Eduardo Sarmiento P.\**

La teoría clásica del capital se fundamenta en un funcionamiento ideal de los mercados y supone que las economías tienen una gran capacidad de ajuste, pues los bienes serían fácilmente sustituibles, las ofertas relativamente elásticas, los precios flexibles y los mercados conformados por un gran número de individuos. Sin embargo, la mayoría de las economías subdesarrolladas presentan rasgos que se apartan considerablemente de esta teoría. ¿Son estos rasgos suficientemente importantes como para modificar los resultados del modelo clásico y explicar las fallas del mercado de capitales? El autor responde a este interrogante a base de algunos conceptos centrales y la experiencia de la economía colombiana.

El artículo consta de cuatro partes. En la primera se identifican algunos elementos sobresalientes que no han sido incorporados explícitamente en el análisis del mercado de capitales. Se analizan en detalle la complementariedad entre el crédito y la demanda de bienes, la oferta de bienes físicos, el poder monopolista de los agentes y el predominio de las expectativas de adaptación. Como estos fenómenos son irregulares, sus repercusiones sobre el mercado de capitales no pueden analizarse con los procedimientos tradicionales. Una buena parte de la sección se destina a delinear algunos conceptos y herramientas para manejar ese tipo de problemas.

En la segunda parte se examinan los efectos de la liberalización de los mercados de capitales, mientras que en la tercera se discute hasta dónde la información introducida en la segunda parte representa una comprobación de los supuestos sobre el financiamiento del mercado de capitales presentados en la primera parte. Además, estos elementos se analizan en forma simultánea para sintetizar las causas de las fallas del mercado de capitales y su relación con la liberalización financiera.

En la última parte se delinear las características de las reformas financieras requeridas para conciliar eficiencia y estabilidad.

\*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

## I

### Conceptos básicos

#### 1. Crédito y bienes duraderos

Algunos estudios empíricos sugieren que los efectos del crédito varían con las características de los bienes. Las comprobaciones son especialmente claras para los bienes duraderos y no duraderos, y concuerdan con la teoría que distingue entre los flujos y los acervos. En general se reconoce que los flujos están relacionados con el ingreso y los acervos con la riqueza y que unos y otros dependen a corto plazo de elementos diferentes. Las fluctuaciones del crédito afectan inicialmente los acervos y la riqueza y sólo más tarde los bienes duraderos. Los procesos relativos de ambos tipos de bienes pueden fluctuar a corto plazo, interfiriendo con el proceso de ajuste.

Estos conceptos pueden ilustrarse con la identidad de la riqueza:

$$W + C = P_K + P_D + F$$

En que, W riqueza, C crédito, K bienes de capital, D bienes duraderos,  $P_K$  y  $P_D$  precios de los bienes de capital y de los bienes de consumo duraderos y F activos financieros.

Según esta identidad, la suma de la riqueza y el crédito es igual a los activos físicos y financieros. Si el crédito aumenta y la producción no varía, los precios de los bienes de inversión y de consumo duraderos subirán.<sup>1</sup> Los fondos, luego de pasar por los vendedores de los bienes, volverían al mercado financiero en forma de activos financieros o se emplearían para adquirir activos físicos. La riqueza efectiva de la economía resultaría mayor que la riqueza deseada. La igualdad sólo se lograría mediante una elevación del nivel de precios o una reducción del crédito. Esta relación también se cumple en la dirección opuesta. La elevación de los precios de los activos sólo puede hacerse efectiva cuando se eleva la riqueza deseada o se amplía el crédito. De esa manera la

<sup>1</sup> El impacto final del crédito depende de las condiciones de oferta que no pueden generalizarse fácilmente. El proceso de ajuste descrito en esta sección se aplica principalmente a bienes duraderos con una oferta inelástica, como los activos que requieren un largo período de producción: vivienda e inversiones sujetas a grandes indivisibilidades como son las propias de las grandes empresas.

demanda de crédito aumenta en la misma dirección que los precios de los activos.

La ampliación del crédito genera, entonces, una elevación de los precios relativos de los activos físicos y luego una expansión de los activos financieros. Ambos factores, en conjunto, determinan una ampliación de la riqueza efectiva de la economía con relación a la riqueza deseada. Los individuos responderían a esta situación sustituyendo los activos físicos por bienes de consumo no duraderos, lo cual se traduciría en una elevación del nivel general de precios. El nuevo equilibrio se conseguiría en el punto en que los precios relativos retornan a su nivel inicial.

Este ajuste no ocurre cuando los precios de los bienes no duraderos están sujetos a controles, o están determinados por los precios externos en una economía abierta. La corrección del desequilibrio estaría condicionada a que los precios de los activos desciendan hasta volver a su nivel inicial y encuentren la resistencia de los propietarios. Estos tratarían de retener las propiedades y presionarían para mantener el aumento inicial del crédito. De ahí que una tendencia generalizada a evitar la liquidación de los activos a un precio más bajo se podría manifestar en una alta demanda de crédito que impediría el descenso de las tasas de interés.

Se suele suponer que los precios de los activos están determinados en un sistema en el cual todas las ofertas y las demandas se satisfacen. Pero en el mundo real los agentes económicos no disponen de información que les permita conocer cuándo se llega a una situación de esa índole. Así en los mercados de acervos, que están expuestos a grandes imperfecciones, los precios percibidos no siempre reflejan lo que ocurre con las transacciones efectivas. En esos mercados es común el caso de individuos que no logran vender sus productos por ofrecerlos a precios superiores a los de oferta y demanda. Es posible que en un sistema de expectativas adaptativas, en que los individuos tienden a fijar los precios de acuerdo con la experiencia del pasado, los precios percibidos resulten superiores a los que satisfacen la ecuación de la riqueza. Sería una típica situación en que la riqueza percibida por los individuos resultaría mayor que la riqueza efectiva. El intento de los individuos por mantener esos precios se traduciría en una demanda de crédito superior a

la que provocó el choque inicial. Las tasas de interés estarían determinadas, entonces, por una estructura de expectativas de precios irreales que podría situarlas en cualquier nivel.

Es claro que los activos físicos y el crédito están íntimamente relacionados entre sí, es decir, son bienes complementarios. Aunque este hecho no se rechaza abiertamente, no siempre se incorpora en la práctica. La influencia de la teoría neoclásica ha llevado a suponer que todos los bienes son sustitutivos. En esas condiciones, las fluctuaciones de un mercado, aunque influyan en los otros, no modifican su fisonomía básica. Se podrían justificar las formulaciones en que la oferta, la demanda y la tasa de interés del mercado financiero son independientes del resto del sistema económico, pero esta simplificación es equivocada cuando los bienes son complementarios. En ese caso la alteración de un mercado puede desestabilizar otros mercados que operan en forma satisfactoria por sí solos. Así, en el ajuste descrito se observa que el crédito afecta los procesos de los activos y éstos la tasa de interés. Este vínculo entre el mercado de crédito y el mercado de activos físicos cumple un papel central en la interpretación de los fenómenos de la realidad. Más adelante se mostrará cómo muchos sucesos que ocurren en el mercado de crédito se originan en el mercado de activos físicos, y a la inversa.

## 2. *Liquidez e indivisibilidad*

La posibilidad de adquirir un bien y de venderlo luego a otro precio se ve limitada por los recursos necesarios para efectuar la transferencia. De ahí que la liquidez aparezca como uno de los principales requisitos para efectuar cualquier operación especulativa y esté claramente relacionada con las características de los bienes. Si éstos fueran perfectamente divisibles, las opciones especulativas serían muy escasas. Todo el mundo podría participar en ellas de acuerdo con sus posibilidades, tal como acontece en los mercados de bienes y servicios. El valor esperado de las ganancias especulativas correspondería en el largo plazo a la rentabilidad normal del capital. Naturalmente, el número de individuos que pueden operar en esos mercados es tanto menor cuanto mayor sea la indivisibilidad de los bienes.

El supuesto de competencia especulativa pierde validez. La especulación en los mercados de bienes de gran tamaño confiere claros poderes monopolistas a quienes tienen acceso a la liquidez. Así lo corroboran las gestiones de los grupos económicos en las transacciones de las grandes empresas. El procedimiento consiste en precipitar movimientos de precios para obtener enormes ganancias en las operaciones de compra y venta.

El concepto keynesiano de la especulación se basa en que los individuos mantienen recursos líquidos en espera de oportunidades que les reporten una ganancia en la compra y venta de los productos. Las grandes indivisibilidades modifican esta noción en el sentido de que la liquidez no sólo se requiere para aprovechar la oportunidad de compra y venta, en cierta forma fortuita, sino para adquirir un bien al cual otros no tienen acceso. La ganancia no se origina tanto en el aprovechamiento de una operación inmediata sino, más bien, en la administración de la actividad por parte de quienes disponen de la liquidez. La ventaja proviene de la renta que resulta de obtener las empresas existentes a bajos precios.

En este punto es importante distinguir la propiedad sin control y la propiedad con control. La primera se refiere a los pequeños accionistas y la segunda a los agentes económicos que administran y orientan las empresas. Mientras influyen en la actitud de aquéllos los elementos de corto plazo, la de éstos es determinada por las posibilidades de las empresas y sus efectos sobre otras actividades. En este contexto, no tiene validez la hipótesis de que las grandes empresas se hacen divisibles en los mercados de valores. La propiedad con control es indivisible, en el sentido de que el poder para influir en las decisiones de las empresas sólo se consigue con una participación mínima en la propiedad de los activos.

En las elaboraciones oficiales de la teoría económica tiende a suponerse que la tenencia de bienes y la liquidez son sustituibles. Los individuos pueden ampliar la posesión y el consumo de bienes en la medida en que prescindan de los saldos líquidos. Los planteamientos anteriores constituyen un argumento en contra de tal hipótesis. Algunos bienes tienden a ser complementarios con la liquidez y la relación se hace más estrecha en la medida en que ellos son más indivi-

sibles. Su demanda tiende a quedar restringida por elementos de tipo cuantitativo.

La liquidez introduce, entonces, una restricción en el funcionamiento de las economías que impide a los individuos llegar a las situaciones deseadas.

En la teoría económica se supone generalmente que las distorsiones que obstruyen el ajuste automático de los mercados se presentan en forma aislada y en cuantías mínimas. Sin embargo, esta interpretación no puede extenderse fácilmente al caso de la liquidez que afecta a una amplia variedad de agentes económicos y de bienes. La limitación impuesta por el tamaño de los bienes resulta en una demanda muy inferior a los deseos de los agentes económicos, lo cual tiene hondas repercusiones sobre todo el sistema económico.

La experiencia muestra que el desarrollo de grandes empresas toma varios años. Su oferta es inelástica en el mediano plazo. Por ello, la mayor demanda para adquirirlas se manifiesta inicialmente en una elevación de los precios. Como este efecto no es de larga duración, el volumen de estas empresas permanece sin modificar. El ajuste se efectuaría principalmente por el conducto de las cantidades. Los mayores precios relativos de los activos determinan un aumento de la riqueza, que estimula una expansión del gasto y una elevación del nivel general de precios. De esa manera la elevación inicial de los precios de los activos y la ampliación de la cantidad nominal de dinero se neutralizan. Los precios relativos y la cantidad real de dinero tienden a retornar a la situación inicial. Se forma así un claro círculo vicioso. La producción no se amplía porque el aumento de los precios es temporal y éste es temporal porque aquélla no se expande.

### 3. *Sustitución entre activos financieros y físicos y mercado de acciones*

La sustitución entre activos físicos y financieros ha sido materia de un largo debate (McKinnon, 1973; Levhary y Patink, 1968). Sarmiento (1984a, cap. vi) muestra que ella no tiene lugar en términos globales. El desplazamiento de la riqueza hacia los activos financieros resulta de una expansión del crédito que permite mantener el mismo volumen de activos físicos con una me-

nor propiedad. La relación tiene interés cuando se plantea entre activos financieros y capital empresarial y depende de la forma cómo se canalice el crédito generado en la expansión de los recursos financieros. Si éste se destina a financiar bienes duraderos o a mantener saldos especulativos, los dos activos aparecerían como sustitutivos.

Estos conceptos adquieren un mejor significado teórico y una mayor utilidad práctica cuando se refieren a agentes económicos específicos. Así, la sustitución entre activos financieros y capital empresarial es muy distinta para los accionistas regulares o los accionistas que controlan las empresas. Es presumible que los primeros estén dispuestos a transar sus acciones por activos financieros en la medida en que obtengan una mayor rentabilidad. En cambio, la rentabilidad de los accionistas con control está determinada por las condiciones de largo plazo de las empresas que no pueden ser reemplazadas fácilmente por los rendimientos financieros momentáneos. Además, hemos visto que la transacción del control empresarial está limitada por la liquidez. El comprador de una empresa no sólo debe estar en posición de efectuar una transferencia patrimonial, sino también de mantener el crédito para cubrir la mayor parte de los activos. Resulta así que los activos físicos de los accionistas regulares son altamente sustitutivos de los activos financieros y los de los accionistas con control son relativamente complementarios.

El vínculo entre el mercado financiero y el mercado de valores aparece nítido en este contexto. Supongamos que la tasa de interés de los títulos financieros se eleva mediante la aplicación de mecanismos administrativos o de mercado. Los accionistas regulares se desplazarían hacia los activos financieros y la expansión de éstos se manifestaría en una ampliación del crédito. No hay, sin embargo, ningún mecanismo que garantice la canalización de estos recursos del crédito hacia las empresas que han experimentado la reducción de los accionistas regulares. Todo depende de la gestión en los mercados de capitales. Si las empresas logran atraer el crédito generado por el desplazamiento de sus accionistas regulares, se daría una situación en que los pasivos estarían representados en una mayor proporción por crédito y en una menor por el capital pagado. En términos generales, se observaría

una expansión de los títulos financieros y el crédito, una reducción de los accionistas de las empresas y un fortalecimiento del poder económico de los accionistas con control.

Las motivaciones distintas de los accionistas regulares y de los accionistas con control ha tenido una influencia central en el desempeño del mercado de valores y en el mercado de títulos financieros. Muchas de las fallas observadas en los últimos años se originaron en una percepción inadecuada de esa realidad. La hipótesis de que los dos tipos de accionistas se comportan de la misma forma llevó a suponer que la expansión del ahorro financiero provenía de un aumento neto del ahorro y que el debilitamiento del mercado de acciones era neutral en materia de inversión y de poder económico. Estas actitudes tuvieron una influencia decisiva en la posición pasiva de los gobiernos ante los fenómenos extraños del sector financiero.

La evolución de la bolsa de valores en los últimos 25 años en Colombia suministra información valiosa sobre estos comportamientos y permite verificar empíricamente algunas de las hipótesis. Las cifras están fundamentadas en una encuesta de 30 empresas realizada por la Comisión de Valores y publicada en un trabajo de J.C. Restrepo y otros (1983). La información básica de la encuesta se resume en los cuadros 1 y 2.

En el apéndice se deriva una expresión aproximada de la rentabilidad de las acciones. Si esta rentabilidad es igual a la tasa de interés de un título financiero con el mismo riesgo, el mercado financiero y el mercado de valores están relacionados en condiciones de equilibrio por la siguiente ecuación:

$$r = \frac{D}{P_a} + \frac{D'}{D} - \frac{P'}{P}$$

En donde D dividendo,  $P_a$  cotización de la acción, P nivel de precios,  $\frac{P'}{P}$  tasa de variación del nivel de precios,  $\frac{D'}{D}$  tasa de cambio de los dividendos y r tasa de interés real.

La información sobre dividendos e inflación que aparece en el cuadro 2 se introdujo en esta ecuación para estimar la tasa de interés equivalente de las acciones. Los resultados de este ejercicio se resumen en el cuadro 3.

En los cuadros 1 y 2 se muestra que la participación del capital pagado de las empresas y la

Cuadro 1  
COLOMBIA: ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA SOCIEDAD ANONIMA, 1960-1981  
(Porcentajes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<b>I. Activos</b>																						
Caja	4.0	4.0	5.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.4	2.5	2.6	3.1	2.9	3.1	3.2	3.4	3.9	3.2	2.9	3.3
Deudores:																						
Corto plazo	20.0	20.0	21.0	23.0	24.0	25.0	26.0	24.0	24.0	25.0	23.7	23.7	24.3	25.3	23.8	25.1	26.8	28.3	26.3	27.5	29.5	27.6
Largo plazo				1.0	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.1	2.7	2.9	3.1	3.4	4.4	4.3	3.9	4.3	5.7	4.0	3.1
Existencias	31.0	20.0	27.0	26.0	26.0	25.0	28.0	26.0	24.0	27.0	26.4	27.2	26.1	25.5	30.3	30.2	30.9	30.5	30.1	29.7	30.0	24.1
Instalaciones y equipos	31.0	32.0	33.0	31.0	29.0	28.0	26.0	23.0	23.0	23.0	21.9	21.6	21.9	21.2	19.2	19.6	18.8	17.4	15.9	15.1	20.8	29.8
Otros	14.0	15.0	14.0	15.0	16.0	17.0	15.0	17.0	19.0	14.0	22.5	22.3	22.6	21.8	20.4	17.5	16.0	16.5	19.5	18.8	11.8	12.1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>II. Pasivos</b>																						
Acreeedores:																						
Corto plazo	31.0	32.0	35.0	26.0	28.0	25.0	29.0	26.0	26.0	27.0	26.5	27.4	28.1	30.9	34.8	34.1	34.6	38.3	37.3	40.3	44.3	41.0
Largo plazo				8.0	10.0	13.0	12.0	14.0	14.0	15.0	10.1	12.2	14.3	13.6	13.0	16.0	15.0	12.3	14.1	14.8	16.7	22.2
Otros pasivos	6.0	5.0	5.0	6.0	5.0	5.0	4.0	4.0	4.0	4.0	7.8	7.8	7.4	9.2	9.7	10.4	12.5	11.0	9.6	10.0	8.6	8.5
Total	37.0	37.0	40.0	40.0	43.0	43.0	45.0	44.0	44.0	46.0	43.9	47.4	49.8	53.7	57.0	60.5	62.1	61.6	61.0	65.1	69.6	71.7
Capital pagado	31.0	31.0	30.0	28.0	27.0	26.0	24.0	23.0	22.0	21.0	16.1	14.4	12.8	11.2	9.5	8.8	7.8	6.6	5.4	4.8	7.1	9.0
Utilidades	6.0	5.0	6.0	6.0	5.0	4.0	5.0	4.0	3.0	5.0	6.6	6.0	6.1	6.3	6.8	5.4	6.3	6.5	7.8	6.1	5.3	3.9
Superávit	26.0	27.0	24.0	26.0	25.0	27.0	26.0	29.0	31.0	28.0	33.4	32.2	31.3	23.8	26.7	25.3	23.8	25.3	25.8	24.0	18.0	15.4
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: ABC (1973); Pieschacón (1982). Cálculos de la Comisión Nacional de Valores, División de Desarrollo del Mercado.

Cuadro 2  
COLOMBIA: DIVIDENDOS, COTIZACIONES  
Y RENTABILIDAD ESPERADA  
DE LAS ACCIONES INDUSTRIALES,  
1960 A 1982  
(Porcentajes)

Año	Dividendos	Cotizaciones	Rentabilidad esperada
1960		178.0	
1961	14.5	163.0	
1962	12.0	160.5	-2.3
1963	11.7	131.7	-8.3
1964	112.5	125.8	11.1
1965	13.4	106.4	-0.6
1966	15.2	83.6	20.6
1967	15.2	83.3	20.7
1968	13.8	89.4	11.0
1969	10.9	97.8	3.1
1970	10.0	100.0	9.7
1971	14.7	75.5	14.3
1972	16.4	55.5	11.1
1973	17.1	46.1	3.0
1974	14.2	33.4	10.4
1975	22.0	23.6	8.5
1976	18.7	23.6	8.6
1977	17.8	26.4	19.9
1978	10.8	33.3	3.9
1979	9.6	33.9	9.9
1980	15.1	23.6	6.0
1981	16.0	23.0	-37.5
1982		22.8	

Fuente: Restrepo y otros (1983).

cotización de las acciones han venido descendiendo en los últimos 20 años. Sin embargo, la evolución no ha sido muy regular. Los precios bajan en unos períodos y suben en forma menos acentuada en otros. Asimismo, se observa que el comportamiento es distinto en las dos décadas.

En el decenio de 1960 es posible distinguir dos períodos. En el primero (1960-1966) los precios de las acciones descendieron y en el segundo (1967 a 1970), subieron en términos reales. En el último período los rendimientos fueron más altos y en la mayoría de los años crecieron a un ritmo superior al de la inflación. De esa manera la rentabilidad esperada fue de 4.0% en el período 1960-1966 y de 11% en el período 1967-1970. La relación cercana entre los precios reales y los rendimientos muestra que el mercado de valores es altamente sensible a los rendimientos de corto plazo. Es indudable que dominaban en éste agen-

tes económicos para los cuales las acciones y los títulos financieros eran altamente sustituibles.

La evolución es menos clara en el decenio de 1970. La monumental caída de las cotizaciones reales que tuvo lugar entre 1970 y 1975 no puede atribuirse a la rentabilidad esperada, cuyos valores en ese período no fueron muy diferentes a los del período 1966-1970. Lo propio puede decirse de la recuperación de los precios que tuvo lugar en 1976-1979, cuando la rentabilidad tampoco fue muy diferente a la de los años anteriores. Todo esto sugiere que el comportamiento del mercado de valores durante el decenio de 1970 no puede atribuirse fácilmente a factores coyunturales. La explicación hay que buscarla en los cambios estructurales del mercado de valores y en factores exógenos.

En el cuadro 3 se observa que la rentabilidad esperada fue mucho mayor en el decenio de 1970 que en el anterior. Esto está claramente relacionado con la transformación del mercado de capitales que tuvo lugar a lo largo de esa década. La elevación de la tasa de interés de los títulos financieros que tuvo lugar durante ese período creó una competencia que llevó a los agentes a exigir mayores rendimientos para mantener las acciones.

Las alteraciones observadas durante 1970-1980 reflejan muchos de los fenómenos acumulados durante ese período de transición. El proceso permanente de baja de precios y los desplazamientos de los accionistas regulares al mercado financiero trajeron consigo una reducción del

Cuadro 3  
COLOMBIA:  
TASAS DE INTERES EQUIVALENTES  
Y COTIZACIONES REALES,  
1962-1966 A 1980-1982  
(Porcentajes)

Período	Tasa de interés equivalente anual	Variación media de las cotizaciones reales (anual)
1962-1966	4.02	-12.1
1967-1970	11.1	4.6
1971-1975	10.5	-24.9
1976-1979	10.6	10.0
1980-1982	-15.7	-10.9

Fuente: Cálculos del autor



número de propietarios y del porcentaje de capital pagado en los activos de las empresas. El control de éstas podía lograrse con un menor patrimonio y redundaba en beneficios cada vez mayores. De esa manera, pasaron a influir en el mercado en forma creciente los accionistas con poder, y la sustitución entre las acciones y otros activos financieros se redujo progresivamente. Dejó de ocurrir la relación cercana entre los precios y los rendimientos observada durante el decenio de 1960. Así, la elevación de los precios que se presentó en el período entre 1976 y 1979 no se explica por un mejor rendimiento sino por la competencia entre distintos agentes para obtener el control de las empresas. De ahí que las variaciones de los precios aumentaran y no estuvieran relacionadas con la rentabilidad de corto plazo de los activos financieros.

El debilitamiento sistemático del mercado de valores no puede atribuirse a causas estructurales inevitables. La alta sustitución entre activos físicos y financieros para los accionistas regulares y la baja sustitución para los accionistas con control es probablemente el único factor que puede considerarse inherente al funcionamiento del sistema económico, pero su sola presencia no podía generar la transformación. La caída de los precios, el desplazamiento de los accionistas regulares hacia el mercado financiero y la concentración de la propiedad están relacionados con una serie de elementos cuya aparición y fortalecimiento pueden ser identificados a lo largo de las dos décadas. En el decenio de 1960 se explican por los bajos rendimientos de las acciones y en el siguiente por la elevación de la tasa de interés y el poder creciente de los grupos económicos.

Nada de esto era inevitable. Los bajos rendimientos del decenio de 1960 habrían podido contrarrestarse con una política más abierta de distribución de utilidades. El alza de la tasa de interés, que fue provocada por la misma política económica, podía evitarse con procedimientos administrativos. Lo que sí es cierto es que el enorme poder de los grupos era muy difícil de contrarrestar a finales del decenio de 1970 sin provocar graves situaciones de crisis. También es cierto, sin embargo, que a esa situación no se habría llegado sin las condiciones que facilitaron el proceso de transformación que terminó en la fuerte concentración del poder económico.

Otro factor que ha influido en el mercado de valores es la legislación tributaria. El régimen prevaleciente en los últimos años incluye normas de distinto tipo que discriminan contra las acciones. La más importante de ellas es la que autoriza a las empresas a incluir los pagos por conceptos de intereses como costos. Como estos pagos tienen un alto componente de inflación, que corresponde más bien a una valorización de los pasivos, el crédito lleva consigo un cuantioso subsidio que aumenta con la inflación y permite ocultar las utilidades reales. Esta estructura estimula la sustitución de las acciones por el crédito, facilita un manejo de las empresas orientado a distribuir una pequeña fracción de las utilidades y ha gestado un sistema tributario altamente inequitativo.

Estos resultados tienen repercusiones prácticas y teóricas. Es indudable que los grupos económicos disponen de poderes monopolistas, que permiten afectar los precios de las acciones. Así, la política de aumentar los dividendos nominales a un ritmo inferior al de la inflación movilizó a los individuos a vender las acciones, provocando una caída de sus precios. Claro está que este comportamiento fue facilitado por el alza del tipo de interés de los títulos financieros y por la carencia de regulaciones efectivas.

#### 4. Los grupos económicos

Junto con el capitalismo han surgido grandes empresas que demandan cuantiosos recursos financieros para su creación y mantenimiento. Es algo que resulta de la proposición general según la cual la producción masiva se puede llevar adelante en condiciones más favorables en empresas de gran tamaño. Las características del proceso han variado, sin embargo, de un lugar a otro. La industrialización en el Reino Unido se adelantó mediante un sistema de inversiones financiadas primordialmente con las utilidades de las empresas. En cambio, en Alemania estuvo fundamentada en una estrecha relación entre los bancos y las empresas industriales. De otro lado, el rápido crecimiento de los Estados Unidos al final del siglo XIX coincidió con la aparición de las grandes empresas y los carteles que llevaron a una alta concentración de la propiedad.

El crecimiento industrial y financiero de América Latina de las últimas décadas ha estado

asociado con los llamados grupos económicos o conglomerados. Estos grupos tienen algo del modelo alemán y del norteamericano. Están constituidos por individuos que, muchas veces, tienen algún nexo familiar y profesan una gran lealtad a la organización. Tienden a operar en el sector financiero y en el sector industrial y buscan en general extenderse a una gran variedad de actividades. El objetivo común es obtener los mayores beneficios para la organización, lo cual en algunos casos puede significar pérdidas en ciertas actividades para favorecer otras.

La característica más sobresaliente de los grupos económicos es, sin duda, la enorme atracción al riesgo. Muchos de los fenómenos financieros que han tenido lugar en los últimos años tanto en materia económica como institucional están relacionados con esa actitud. Sin embargo, la explicación corriente de que los grupos están en mejor situación para diversificar los riesgos por actuar en diversas actividades no es suficientemente convincente. Hay, sin duda, razones mucho más poderosas.

La más importante está relacionada con la naturaleza de las actividades de los grupos. Algunas tienen propiedades de bien público y generan externalidades para otras actividades. El caso más ilustrativo es el de las instituciones financieras, cuyas fallas llevan consigo pérdidas de confianza que atentan contra la estabilidad del sistema financiero y de toda la economía. Algo similar acontece con las grandes empresas industriales, cuya salud se interpreta muchas veces como un indicador del estado de todo el sector y como una responsabilidad de los gobiernos. Su parálisis se manifiesta en reducciones notables del empleo, porque las máquinas no pueden desplazarse a otras actividades, y es susceptible de prevenirse con subvenciones del gobierno, que suelen corresponder a una pequeña fracción de los costos fijos. A corto plazo los costos económicos, y, desde luego, los públicos, de mantenerlas en pie siempre aparecen menores que permitir su cierre. Por eso, en la práctica ningún gobierno acepta durante su administración la quiebra de las grandes empresas.

De otro lado, los grupos están organizados de tal manera que los estados financieros de las diferentes actividades son independientes. De ahí la práctica común de registrar las empresas a

nombre de personas distintas y los procedimientos de generar pérdidas en ciertas actividades para ganar en otras. Naturalmente, la acción simultánea de los grupos en actividades de diferente tipo que no tienen una responsabilidad solidaria induce a comportamientos que se apartan de las concepciones tradicionales.

Este marco institucional le ha conferido a los grupos el poder de administrar un bien público. Ellos están en posición de apropiarse de los beneficios de actividades que afectan a un amplio núcleo de la población. Como es natural, sus esfuerzos se orientan a captar y concentrar las ganancias de las buenas épocas en los dueños de los grupos y a trasladar las pérdidas de las épocas malas al gobierno y a los accionistas que no pertenecen a la organización.

La mejor ilustración de esto se encuentra en la crisis económica de los últimos años. Los grupos se movilizaron para obtener subvenciones de los gobiernos para evitar las quiebras de las grandes empresas. La bonanza económica de fines del decenio de 1970 terminó en una amplia intervención del Estado en los bancos principales y en las grandes empresas para evitar su desaparición.

No menos indicativa ha sido la gestión de los grupos en perjuicio de los accionistas que no pertenecen a ellos. Anteriormente se vio que los grupos económicos están en posición de distribuir las utilidades que van específicamente a los socios regulares, y aun de influir en el precio de sus acciones. De otro lado, hay evidencia de que las operaciones ilegales que llevaron a sancionar a los grupos obedecen a prácticas encaminadas a trasladar las pérdidas a los pequeños accionistas. La más conocida consistía en precipitar cambios en los precios de las acciones en favor de los miembros del grupo, mediante procedimientos especulativos apoyados en empresas ficticias.

Es claro que los grupos operan dentro de un típico juego de grandes elementos positivos.<sup>2</sup> El

<sup>2</sup>En todos los juegos hay ganadores y perdedores. Los primeros reflejan los elementos positivos y los últimos los negativos. En un juego de suma cero, que es el caso general de los deportes, los elementos positivos igualan a los negativos. Los grupos participan en un juego de suma cero o de suma ligeramente positiva y tienen una alta probabilidad de ganar en múltiples actividades. Ellos operan en un juego en el cual obtienen grandes elementos positivos.

valor esperado de las ganancias es mayor que cero, aumenta con el número de actividades y constituye un estímulo indefinido a la expansión. El único limitante a su actividad es el crédito y la liquidez, y quizá las deseconomías administrativas que resultan de operar en un gran número de actividades diversas.

La capacidad de expansión de los grupos llevó a suponer que tenían un enorme potencial para acometer inversiones cuantiosas de alto riesgo. No se advirtió, sin embargo, que ese tipo de actividades no eran las más atractivas de las características y opciones del mercado de capitales. Si la rentabilidad de las empresas existentes es mayor que la de las nuevas inversiones, era sólo natural que los grupos orientaran sus esfuerzos para obtener el mejor provecho de esa situación. Por eso sus organizaciones terminaron siendo especialmente eficaces para actuar en forma rápida y con una amplia disponibilidad de liquidez en un gran número de actividades. Sus utilidades provienen más de las actividades de especulación y transferencia que de la creación de riqueza.

Los grupos lograron, entonces, establecer organizaciones altamente eficientes para el manejo de la liquidez y para obtener las ventajas de un juego de grandes elementos positivos. Era difícil concebir un marco más propicio para sacar ventajas de las distorsiones e imperfecciones del mercado de capitales. Naturalmente, los beneficios de una estructura de este tipo no provenían de la eficiencia que resultaba de la competencia del mercado. Por el contrario, se originaban en sus debilidades.

##### *5. Heterogeneidad de los mercados de capitales*

Una de las debilidades de la teoría económica está en suponer que todos los mercados se comportan en forma similar a los mercados de productos homogéneos y perecibles. El ajuste de estos mercados tiene lugar en forma rápida. Los productores tienden a suponer que la elevación de los precios relativos de sus artículos es temporal o, al menos, que las ganancias que resultan de su almacenamiento son pequeñas. Las ofertas y demandas estarían permanentemente en equilibrio y las expectativas se formarían sobre la base de que las tasas de interés tienden a mantenerse

relativamente constantes. En cambio, los mercados de activos, debido a la imperfección de los mercados y a la respuesta demorada de la oferta, tienen ajustes muy lentos. Los inversionistas, que saben muy bien que los precios de estos bienes están expuestos a ciclos que pueden durar varios años, tienden a interpretar las variaciones de los precios relativos como una señal de algo que continuará sucediendo en el futuro. Surge una demanda especulativa que contribuye a ampliar las fluctuaciones. Así, la elevación de los precios de las acciones y de la propiedad crea expectativas que la acentúan.

Este error de apreciación es evidente en las formulaciones usuales del mercado financiero. Al igual que en los productos homogéneos, se supone que el mercado se encuentra permanentemente en equilibrio y que la tasa de interés refleja la escasez de los fondos. Hemos visto, sin embargo, que los activos son altamente complementarios del crédito y que las alteraciones de los mercados de activos físicos se trasladan inevitablemente al mercado financiero. Los problemas de ajuste de un mercado se manifiestan en los demás. Así, la tendencia de los individuos a suponer que las elevaciones de precios conducen a aumentos mayores en el futuro causa una ampliación de la demanda de bienes y de crédito que se traduce finalmente en un alza de las tasas de interés. De esa manera se llega a un resultado opuesto al dictado por la ortodoxia. Los precios de los activos físicos y la tasa de interés se mueven en la misma dirección.

La presencia de los grupos económicos también ha contribuido a alterar las características del ajuste. Estos grupos operan dentro de un juego de grandes elementos positivos que les permite obtener pérdidas en algunas actividades durante ciertos períodos. Las ganancias se generan en plazos largos y, algunas veces, se realizan en los momentos de las transacciones. Por eso las decisiones de los grupos no son muy sensibles a las alteraciones temporales de los precios y su actitud general es la de financiar las pérdidas temporales con la ampliación del crédito. Es posible que el aumento de los precios de los activos y la elevación de las tasas de interés terminen en una mayor demanda de crédito. Este comportamiento ha sido facilitado y acentuado por el vínculo entre las instituciones financieras y la

actividad industrial. La financiación de las empresas no está sujeta a las garantías y los filtros bancarios capaces de condicionarla a un estado general que garantice la amortización de la deuda. Los grupos, en su conjunto, están dispuestos a efectuar esas operaciones con sus bancos en la medida en que las empresas generen los ingresos que les permitan mantener indefinidamente los préstamos.

Es evidente que las características del mercado financiero en un sistema en que el crédito se utiliza para obtener ventajas monopolistas son muy distintas a las de los mercados competitivos descritos en los libros de texto. En éstos se supone la presencia de fuerzas de distinto tipo que tienden a regular y estabilizar el mercado. En cambio, los mercados monopolistas pueden estar expuestos a una presión permanente, tanto en las épocas de expansión como en las de contracción, para mantener y expandir el endeudamiento. La

demanda de crédito sería infinita o al menos muy superior a la oferta, lo que conduciría a altas tasas de interés reales y, lo más grave, impartiría una gran inestabilidad al sistema. No hay nada que prevenga y regularice el aumento de los precios de los activos y de las tasas de interés. El proceso puede tener lugar durante un largo plazo y llevar a todo el sistema al colapso.

La demanda infinita de crédito es un fenómeno de corto plazo. La elevación de los precios de los activos y de las tasas de interés desemboca progresivamente en situaciones de insolvencia. El poder de expansión de los grupos puede dilatar el proceso por varios años, pero no evita el colapso, que suele traducirse en quiebra de los bancos y de las empresas industriales y en grandes pérdidas de los ahorradores. La reducción de los precios de los activos y de las tasas de interés tiene lugar en forma abrupta.

## II

### La experiencia colombiana

La economía colombiana se desarrolló durante el decenio de 1960 con un sistema financiero altamente regulado. El crédito era orientado por los gobiernos hacia actividades consideradas productivas, las tasas de interés y las características de los títulos eran fijadas por las autoridades económicas y el endeudamiento externo privado estaba limitado a ciertos proyectos. La liberalización financiera se basó en dos tipos de políticas. De un lado, se autorizó a los bancos a negociar las tasas de interés de los préstamos y a fijar los rendimientos y las características de los títulos financieros. De otro lado, se permitió orientar parte de la cartera bancaria libremente, se redujo el campo de acción de los fondos de desarrollo y se debilitaron los mecanismos de vigilancia bancaria.

La liberalización de la economía colombiana no puede compararse con la que siguieron otros países latinoamericanos. Por ejemplo, Argentina y Chile fueron mucho más lejos, sobre todo con relación al crédito. En ambos países se autorizó a

los bancos a distribuir libremente la cartera y se levantaron las restricciones para traer financiamiento externo. En cambio, en Colombia la liberalización del crédito fue parcial y el crédito externo se mantuvo bajo la regulación central del gobierno.

#### 1. *Liberalización del crédito y de los activos financieros*

La economía operó antes de la liberalización con un sistema de tasas de interés reguladas y crédito dirigido. Los recursos se orientaban preferentemente hacia la inversión empresarial. Las demás actividades, como los bienes duraderos y las actividades especulativas, resultaban racionadas y, como tales, estaban dispuestas a pagar una tasa superior a la fijada por las autoridades monetarias.

Naturalmente, la liberalización financiera resultó en la movilización de los fondos hacia las actividades restringidas. Este proceso fue clara-

mente visible en la financiación de los bienes duraderos, cuya demanda se amplió notoriamente. El precio de la vivienda subió sin precedentes y se elevaron notablemente los gastos en automóviles y electrodomésticos. Además, en esta última área se empezó a gestar el proceso de la elevación de las tasas de interés, con la práctica de pagar y aceptar tasas de interés exageradas en el crédito.

El caso más interesante se relacionó con las grandes empresas. La restricción tradicional de movilizar el crédito para la adquisición de actividades existentes y las limitaciones cuantitativas mantuvieron deprimido el precio de esas empresas durante mucho tiempo. Este comportamiento era una simple secuela de la complementariedad entre la liquidez y el control de las grandes empresas. La liberalización del crédito abrió la oportunidad de comprarlas por debajo de sus precios reales. Pero esta opción estaba restringida a los grupos que tenían acceso a los recursos financieros y contaban con la organización adecuada para administrar las empresas. La práctica de adquirir las empresas con créditos concedidos a ellas por las instituciones financieras se hizo atractiva y pronto se generalizó.

El proceso descrito originó un vínculo fuerte entre la actividad industrial y el sector financiero. Los grupos adquirieron las empresas, en gran parte, con créditos a favor de ellas. Los índices de endeudamiento aumentaron en forma notoria, sus precios se elevaron progresivamente y el sector financiero se hizo más vulnerable.

Las cifras del cuadro 4 muestran la evolución de los precios de las acciones antes y después de la liberalización financiera. El corte preciso no es posible establecerlo porque este proceso se gestó durante varios años. Sin embargo, las principales medidas sobre la materia se dictaron durante el período 1973-1975 y fueron seguidas por un rezago, que no es fácil identificar, debido a una fuerte alteración de los precios reales de las acciones. Estos aumentaron en forma apreciable entre 1976 y 1979.

La evolución de los precios de las acciones muestra claramente que los ajustes no se ciñeron a los criterios tradicionales de la competencia. La enorme caída de las cotizaciones y la subsiguiente recuperación sugieren que las empresas pasaron de estar subvaluadas a estar sobrevaluadas. Este

Cuadro 4  
COLOMBIA:  
INDICE DE PRECIOS REALES DE ACCIONES  
Y DE VIVIENDA Y TASA DE INTERES REAL,  
1971 A 1982

Año	Cotización real acciones	Precio real de la vivienda	Tasa de interés real
1971	76.1		
1972	57.8		
1973	52.0		
1974	41.9		
1975	30.2		6.8
1976	30.8		8.2
1977	33.3		-0.4
1978	45.6	64.5	7.6
1979	50.4	81.9	11.4
1980	22.8	100.0	11.8
1981	39.8	111.6	13.4
1982	25.1	108.6	13.7

**Fuente:** Cotización de acciones (incluye todas las acciones transadas en la Bolsa de Bogotá); Bolsa de Bogotá; precios de la vivienda: Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC); tasa de interés: Banco de la República.

comportamiento sólo puede entenderse cuando se advierte el ambiente de expectativas optimistas que rodeaba el proceso de liberalización financiera. La rápida elevación de los precios de las empresas llevó, en cierta forma, a validar el supuesto inicial de que ellas estaban subvaluadas y a suponer aumentos adicionales que terminaron en una aceleración creciente.

No menos importante fue la liberalización de los activos financieros. Sarmiento (1984a, cap. VIII), muestra que en el decenio de 1960 las opciones financieras en Colombia estaban limitadas a las acciones de las sociedades anónimas, las cédulas del Banco Central Hipotecario y unos pocos activos transferibles, cuyos rendimientos en general estaban regulados. La liberalización financiera modificó esta estructura al autorizar a los intermediarios financieros a emitir títulos de cualquier tipo y fijar libremente los rendimientos. Sus defensores consideraban que la discrecionalidad de los intermediarios financieros sería regulada muy eficientemente por el mercado, que operaría como un filtro que seleccionaría las opciones más convenientes para la sociedad. En tales condiciones, los rendimientos de los títulos se ordenarían de acuerdo con su liquidez y el

período de maduración predominante corresponderían a aquél que hiciera más eficiente el mercado de capitales.

La debilidad de estas hipótesis reside en el desconocimiento del papel de la liquidez. En la economía colombiana existe una amplia comprobación de su importancia. Las estimaciones de la elasticidad de sustitución sugieren que los individuos requieren una enorme gratificación para moverse de un activo de corta duración a otro de larga duración. Al parecer, el período de maduración no es determinado por la rentabilidad de los fondos en las actividades productivas, sino por la de ellos en las oportunidades especulativas. La validez de esta apreciación se confirma a la luz de la evolución que ha tenido lugar en el proceso de liberalización del mercado de capitales en Colombia. Sarmiento (1984a, cap. vii) muestra que la aparición de títulos de corto plazo creó una competencia que no pudo ser soportada por la de títulos de larga duración. Por la alta preferencia por la liquidez los individuos sólo estaban dispuestos a mantener estos últimos con enormes diferencias de tasas de interés. De otro lado, los grupos económicos no hicieron mayor cosa para evitarlo. Por el contrario, siguieron una política de repartición de utilidades restrictiva que aceleró la caída de los precios de las acciones y provocó el retiro de los accionistas regulares.

La presencia de estos factores alteró notoriamente la estructura financiera de las empresas. Estas se movilizaron agresivamente a sustituir los recursos captados a través de acciones por préstamos del sistema bancario. Pero esta gestión no dependía sólo de ellas. Los recursos de corto plazo suministrados por los ahorradores no podían ser transferidos directamente a las empresas que requieren préstamos de cierta duración para acometer actividades de largo plazo. La conexión tenía que efectuarse por conducto de la intermediación financiera. Como los bancos están expuestos a consignaciones y retiros que, por la ley de las probabilidades, no ocurren simultáneamente, ellos están en condiciones de captar recursos de corto plazo y prestarlos a largo plazo. Gracias a esto, las empresas tienen acceso a préstamos con plazos superiores al de los depósitos y a una renovación frecuente de los créditos de corto plazo.

La dependencia del crédito generó un fuerte

vínculo entre el sector industrial y el sector financiero. La estabilidad de las empresas quedó condicionada, en cierta forma, a la disposición de las instituciones financieras de transformarles los recursos de corto plazo en recursos de largo plazo. Además, los desplazamientos de los activos financieros afectaron la estructura del poder económico. El control de las empresas es más fácil cuando los pasivos están representados principalmente por crédito, porque los activos reales pueden obtenerse con una propiedad menor. El crédito aparece, entonces, como un factor determinante en la organización administrativa del mercado de capitales y su acceso redundó en poderes monopolistas.

## 2. *El vínculo financiero industrial*

La liberalización financiera creó grandes posibilidades de ganancias en la utilización del crédito para adquirir bienes y elevó la rentabilidad de las operaciones interrelacionadas de la industria y el sector financiero. Estas oportunidades estaban restringidas a las organizaciones que tenían la capacidad de administrar grandes empresas u operar simultáneamente en varias actividades. Por eso, la liberalización financiera coincidió con el fortalecimiento y expansión de los grupos económicos.

Infortunadamente, este fortalecimiento se originó, en buena parte, en los poderes monopolistas del crédito y de las ventajas que concedía el vínculo entre la industria y el sector financiero. Las actividades más visibles de los grupos estaban en las operaciones de transferencia, que requerían decisiones rápidas y liquidez, y en la adquisición de empresas existentes. Por eso, su expansión se manifestó más en el precio de las empresas que en el cuántum de nuevas inversiones. Tampoco resultó en actividades más eficientes. Los balances muestran que las utilidades de las diez empresas más grandes de Colombia descendieron en los últimos cinco años y que varias de ellas funcionan actualmente con pérdidas. Algo similar ocurrió con el sistema financiero. Ortega y Hommes (1984) encontraron en un trabajo minucioso que la rentabilidad de los bancos disminuyó entre 1979 y 1984. El mayor vínculo entre el sistema financiero y las actividades industriales no creó empresas ni intermediarios

financieros más eficientes. Las grandes ganancias que aparentemente trajo consigo eran más bien el producto de transferencias que de la creación de nueva riqueza.

El fuerte vínculo entre las empresas y los bancos le restó margen de maniobra al sistema económico. Esto se observó claramente en el período 1980-1983. El procedimiento tradicional de amortiguar las pérdidas de las empresas provenientes de una caída en los ingresos consistía en reducir los dividendos. Este mecanismo de ajuste perdió eficacia en el momento en que las empresas de los grupos se hicieron dependientes del crédito proveniente de sus bancos, y se sustituyó por la modalidad de no atender las cargas financieras. La forma disimulada de hacerlo en la práctica consistió en aumentar el endeudamiento en una cuantía igual a los intereses de la deuda anterior. De esa manera el debilitamiento empresarial, en lugar de traducirse en una reducción de la demanda de crédito, que a la larga haría bajar las tasas de interés, condujo a un proceso creciente de endeudamiento.

La secuela más grave de esta estructura ha sido la inestabilidad. De un lado, la dependencia del endeudamiento de corto plazo ha colocado a las empresas ante una situación permanente de insolvencia, lo que ha interferido su programación y afectado la posición de los bancos. El aumento del endeudamiento coincidió con un crecimiento de la cartera de difícil cobro que ha reducido la capacidad de los bancos para asumir riesgos. Las quiebras bancarias se han incrementado y el Estado ha tenido que crear cuantiosas líneas de crédito subvencionadas para evitar la extinción de las grandes empresas. De otro lado, la concentración de las carteras en las propiedades de los grupos resulta contraria al principio de la diversificación de los riesgos e hizo más vulnerable a la economía. Una falla de una pequeña parte del andamiaje es suficiente para ocasionar la caída del grupo y suscitar efectos en cadena sobre la actividad económica.

Es evidente que la liberalización financiera no estimuló una competencia entre múltiples agentes económicos. En la práctica se generó, más bien, una competencia monopolista que ni siquiera resultó en un aumento del número de grupos, porque las oportunidades eran tanto mayores cuanto mayor el conglomerado. Los

grupos mayores procedieron a adquirir múltiples actividades y a ampliarse en forma nunca imaginada. La concentración de la propiedad se acentuó notoriamente; unos pocos conglomerados lograron tomarse una parte importante del control de las economías.

### 3. La tasa de interés

Uno de los aspectos más llamativos del proceso de liberalización fue el alza de la tasa de interés. Era natural que la liberalización financiera, al hacer los recursos accesibles a un mayor número de actividades, provocara una ampliación de la demanda de fondos y terminara elevando la tasa de interés. Sin embargo, los niveles observados en la práctica fueron mucho más altos de lo que podía predecirse de los sistemas de competencia perfecta. La tasa de interés real llegó a superar ampliamente las estimaciones de la productividad marginal del capital. Además, tampoco se cumplió el presupuesto de los modelos competitivos según el cual esta tasa podía regularse mediante la expansión del crédito.

La elevación de los precios de la propiedad provocada por la liberalización financiera creó un ambiente de expectativas optimistas. Se corroboró claramente la hipótesis formulada de que en esas condiciones los mercados no se comportan de acuerdo con los sistemas de equilibrio. Los individuos interpretaron la variación de los precios relativos de la propiedad como algo que continuaría en el futuro. Se generó una demanda especulativa de bienes y crédito que presionaba a esos precios al alza. Por ello, la cotización de las acciones, el precio de la vivienda y la tasa de interés se elevaron durante 1975-1979 (cuadro 4).

No se cumplió la suposición de que así como el proceso especulativo había originado en un principio una elevación de las tasas de interés, éste debería producir el resultado contrario al final. Durante el colapso financiero que se inició entre 1980 y 1981 la caída de los precios de la propiedad no fue acompañada de un descenso de las tasas de interés. Este comportamiento puede ser interpretado en términos de los conceptos desarrollados en la primera parte. Al final del período especulativo se encuentra que los precios de los activos han subido más de lo normal y

su mantenimiento en ese nivel requiere una gran liquidez de los deudores. El endeudamiento se adquiere para financiar tanto los préstamos del pasado como las tasas de interés. La resistencia a liquidar los activos a precios más bajos resulta en una demanda del crédito similar, o aún mayor, a la que se presenta al comenzar la bonanza. Simplemente, el crédito que produjo el alza de los precios de los activos existentes se torna luego en una demanda para impedir su descenso. Resulta así que la tendencia de la tasa de interés real a mantenerse por encima de la productividad marginal del capital tanto en las épocas de expansión como en las de contracción es un argumento poderoso en favor de la hipótesis de que ella es determinada por factores especulativos. La demanda de liquidez resulta de los esfuerzos tanto por obtener ganancias como por prevenir pérdidas.

Ahora es posible considerar la relación entre las altas tasas de interés y el fortalecimiento de los grupos financieros observado durante los últimos años. El origen de los dos fenómenos es similar. Hemos visto que los grupos que tenían propiedad bancaria encontraron que la opción más rentable era emplear los fondos captados por ellos para adquirir las empresas existentes y relacionadas. Al mismo tiempo, los grupos que no tenían propiedad financiera se desplazaron para obtener los recursos de los bancos y adquirir instituciones financieras. En ese proceso el crédito apareció como el elemento central para el desarrollo de operaciones de alta rentabilidad.

La demanda de crédito aumentó y presionó la tasa de interés. Anteriormente se vio que, mientras el mercado de valores fue dominado por los accionistas regulares, los precios de las acciones eran muy sensitivos a la tasa de interés. Sin embargo, la relación tiende a diluirse a medida que los grupos adquieren la propiedad de los accionistas regulares y acentúan el control de las empresas. Las decisiones dejan de ser sensitivas a las alteraciones temporales y se hacen más dependientes de las rentabilidades de largo plazo y de los poderes monopolistas de las empresas. El ajuste no es gobernado por los rendimientos y los precios corrientes sino por un juego de grandes elementos positivos. En estas condiciones, la reducción de las utilidades de las empresas no lleva a un proceso de liquidaciones que resulte en una

menor demanda de crédito. Por eso, las determinaciones de los grupos con relación al crédito no son muy sensitivas a la tasa de interés corriente.

En este punto no es difícil sintetizar los efectos de la transformación financiera sobre las tasas de interés. Los altos niveles no pueden atribuirse solamente a la eliminación de las restricciones administrativas. Se explican principalmente por los fenómenos generados por la liberalización de un mercado expuesto a serias rigideces y distorsiones. El crédito se movilizó para adquirir las empresas que se encontraban en una clara situación de desequilibrio, en el sentido de que la limitación impuesta por la liquidez había situado sus valores de mercado por debajo de los valores reales. La mayor demanda, en conjunto con la presencia de expectativas adaptativas en los mercados de acervos, provocó una elevación de los precios de los activos que se interpretaba como una señal de aumentos similares en el futuro, ampliando aún más la demanda de crédito y desvinculando el acceso al crédito de la situación de las empresas. En este contexto, la tasa de interés podía situarse en cualquier nivel y no resultaba muy sensible a las variaciones del crédito. Ni siquiera los colapsos financieros lograron colocarla en niveles razonables.

#### 4. *La eficiencia, el ahorro y la inversión*

La liberalización del sector financiero se justificó en términos de eficiencia (McKinnon, 1973). De un lado, se suponía que las altas tasas de interés provocarían un aumento del ahorro. De otro lado, se esperaba que la libertad de movilización de los fondos y de las tasas de interés crearía un marco favorable para que los recursos se movilaran hacia las actividades más rentables. También se presumía que la organización de los grupos económicos era muy eficaz para canalizar los recursos hacia las actividades de alto riesgo y gran tamaño. Con este marco de referencia se dio por hecho que el mayor ahorro resultante de la elevación de las tasas de interés se desplazaría hacia las actividades más convenientes. Todo esto llevó a predecir un aumento y mejoramiento de la calidad de la inversión y una aceleración del crecimiento.

Los partidarios de la liberalización financiera adoptaron una concepción muy optimista de la



relación entre el ahorro y la tasa de interés. Este nexo ha sido materia de un largo e inconcluso debate, que no es del caso revivir en este artículo. Parte de la dificultad analítica se origina en que las variaciones de la tasa de interés, por ser en la práctica relativamente pequeñas, no provocaban efectos observables en el ahorro. Aunque se sabía que una alteración de dos puntos en la tasa de interés no afectaba los hábitos de consumo de las familias, se desconocía el impacto de variaciones de 6 ó 7 puntos porcentuales. Pues bien, la magnitud de la elevación de las tasas de interés que se ha presentado durante el proceso de liberalización financiera suministró un marco casi de laboratorio para dilucidar el interrogante.

Sarmiento (1984a, cap. vii) muestra que la influencia de la tasa de interés sobre el ahorro en Colombia es muy pequeña. Las variaciones de éste se explican principalmente por las fluctuaciones del sector externo y por la política fiscal.

Joseph Ramos (1984) encontró un comportamiento similar para Argentina y Chile. En el cuadro 5 se observa que la tasa de ahorro no aumentó en dichos países en 1975-1982, cuando la tasa de interés alcanzó los niveles más altos.

Estos resultados contrastan con la evolución de los títulos financieros. En el cuadro 6 se obser-

Cuadro 5  
ARGENTINA, COLOMBIA Y CHILE:  
AHORRO NACIONAL Y TASA DE INTERES

Año	Argentina		Colombia		Chile	
	Ahorro	Tasa de interés	Ahorro	Tasa de interés	Ahorro	Tasa de interés
1970	20.4		17.8		15.7	
1971	21.5	-15.4	16.6		13.1	
1972	21.6	-23.5	16.9		6.5	
1973	21.4	-14.8	18.2		7.9	
1974	19.8	-12.4	19.5		16.8	-40.8
1975	18.5	-67.6	16.6	6.8	7.6	127.1
1976	22.8	-62.0	18.1	8.2	11.7	17.7
1977	26.2	15.4	20.1	-0.4	8.4	34.1
1978	23.9	0.4	19.5	7.6	8.1	35.1
1979	21.2	-2.2	19.0	11.9	11.6	16.6
1980	18.7	5.7	18.8	11.8	14.1	12.0
1981	15.0	19.3	18.3	13.4	7.8	38.7
1982	15.4	11.4	17.0	13.7	0.5	35.1
1983	12.8		17.6	19.0	5.9	

Fuente: Ahorro: CEPAL; tasas de interés: Argentina y Chile, J. Ramos (1984); Colombia: Banco de la República.

Cuadro 6  
COLOMBIA:  
RELACION ENTRE TITULOS FINANCIEROS Y EL PIB

Año	Balances anuales	Incrementos anuales
	PIB	PIB
1971	6.5	0.7
1972	6.4	0.4
1973	8.7	2.6
1974	8.8	0.7
1975	9.7	1.5
1976	13.0	3.6
1977	19.3	2.0
1978	15.2	1.7
1979	15.2	0.5
1980	19.1	4.8
1981	21.9	4.8
1982	22.3	—

Fuente: Banco de la República y estimaciones del autor. Los títulos financieros comprenden todo los depósitos de ahorro y bonos, pero no las acciones.

va que la elevación de la tasa de interés real trajo consigo un aumento del ahorro transferible.

¿Cómo es posible conciliar este comportamiento de los títulos financieros con el del ahorro global? La primera explicación es que parte de estos títulos se originó en desplazamientos de otras tendencias. Así, en Colombia los títulos financieros sustituyeron a las inversiones directas en las empresas y a los títulos de los mercados ilegales. Además, la expansión del ahorro financiero provino, en una alta proporción, de los ingresos generados por las altas tasas de interés, que constituyen una transferencia de las empresas. Esta erogación significa menores precios de las acciones o una reducción de las utilidades.

Estos ajustes afectaron los comportamientos y relaciones de los agentes económicos. La decisión de adquirir acciones o participación directa de las empresas prácticamente implicaba otra decisión de invertir, y las utilidades de las empresas se convertían en una alta proporción en capital físico. Naturalmente, la liberalización financiera, al estimular la movilización hacia los títulos de corto plazo, favoreció el ahorro canalizado por las instituciones financieras. Se debilitó el vínculo entre el ahorro y la inversión. Los recursos que antes iban directamente a la inversión pasaron a depender de la discreción de los intermediarios

financieros, que en muchos casos encontraron conveniente desviarlos hacia otras actividades. Durante la liberalización financiera aumentó el crédito destinado a la adquisición de bienes duraderos y las actividades especulativas como la compra de las empresas existentes. Se dirá, sin embargo, que los recursos empleados en estas operaciones especulativas, por ser una simple transferencia, deben llegar finalmente a las actividades nuevas. Esta observación sería correcta si los ajustes tuvieran lugar en forma rápida. Pero lo que ha ocurrido en la práctica es que los recursos van de actividades especulativas a actividades especulativas, y en ese proceso las tasas de interés se mantienen en altos niveles que impiden la movilización hacia las actividades productivas.

Nada de esto descarta la posibilidad de que el alza de la tasa de interés hubiera contribuido a elevar el ahorro de algunos agentes económicos. Pero este aumento, en el evento que hubiese ocurrido, fue más que compensado por el desplazamiento del crédito hacia los bienes de consumo duraderos y las actividades especulativas. En realidad, el efecto de las reformas financieras no fue aumentar el ahorro sino ampliar la intermediación financiera. El error de interpretación consistió precisamente en suponer que los dos conceptos son equivalentes.

La amplitud para movilizar el ahorro no lo orientó hacia las actividades productivas. En primer lugar, propició un desplazamiento de los recursos hacia los bienes duraderos y las actividades especulativas que habían estado restringidas por los sistemas de crédito dirigido. Además, el mayor acceso al crédito no resultó en una mayor competencia entre los agentes económicos para movilizarlo, sino en una mayor flexibilidad para los grupos económicos. Estos emplearon sus bancos para orientarlo hacia la adquisición de aquellas empresas cuyos precios se encontraban deprimidos por las limitaciones de la liquidez y las empresas interrelacionadas que permitían afianzar sus poderes monopolistas. Tampoco resultó cierto que la menor aversión de los grupos hacia el riesgo propiciaría el desarrollo de inversiones de gran tamaño. Por el contrario, ellos mostraron una clara preferencia por las actividades de transferencia y especulación.

Por último, las altas tasas de interés generadas por la liberalización no eran el reflejo de la alta rentabilidad y eficacia de las empresas que obtenían los créditos. Por el contrario, eran el producto de la alta preferencia por la liquidez para obtener ganancias especulativas o prevenir la liquidación de pérdidas por descensos de los precios de los activos.

### III

## Conclusiones

Los planteamientos teóricos de la parte I se orientaron a identificar ciertas características sobresalientes del sistema económico que difieren de la concepción neoclásica del mercado de capitales. Algunos de estos elementos se observaron durante el proceso de liberalización financiera y luego durante la crisis que tuvo lugar recientemente. En esta parte se resumen y concretan sus repercusiones generales sobre el funcionamiento de la economía, así como la información que sirve para sustentarlos empíricamente.

La complementariedad entre los bienes físicos y la liquidez le resta sustentación a muchas simplificaciones de la visión ortodoxa. La teoría

neoclásica se fundamenta en el supuesto de que los diferentes bienes son altamente sustitutivos. Se considera que los individuos están en posición de obtener un bien en la medida en que prescindan de los demás. En las elaboraciones formales de la teoría económica se muestra que en esas condiciones las alteraciones de un mercado afectan a los demás sin modificar sus rasgos sobresalientes. De ahí surge la tendencia a formular la oferta y la demanda del mercado de capitales y la determinación de la tasa de interés en forma aislada del resto del sistema económico. No acontece lo mismo cuando los bienes son complementarios. En tal caso, la alteración de un mercado

puede hacer inestable la operación de otro que aisladamente opera en forma regular. No es difícil mostrar que la complementariedad entre las grandes empresas y la liquidez introduce un vínculo de esas características. Las limitaciones impuestas por la liquidez se trasladan al mercado de las grandes empresas y la inelasticidad de la oferta de éstas al mercado de crédito. Ambos mercados tienden a operar en desequilibrio en el sentido de que las demandas deseadas son mayores que la oferta.

La complementariedad de la liquidez y las grandes empresas es confirmada por factores de diverso tipo. En primer lugar, el mayor acceso de los individuos al crédito hizo más comerciables a las empresas existentes. El aumento del endeudamiento que se presentó en el período 1976-1980 coincidió con un mayor número de transacciones y con una elevación de sus precios. La relación directa entre los precios de los bienes duraderos y la tasa de interés también es prueba de la complementariedad. Este comportamiento no se observaría en condiciones de equilibrio. Por el contrario, es el producto de una situación de desequilibrio configurada por la complementariedad, la baja elasticidad de oferta de las grandes empresas y de algunos bienes duraderos y la prevalencia de expectativas de adaptación.

La presencia de los grupos económicos le resta validez a la hipótesis clásica de que el mercado de capitales es el resultado de la competencia entre gran número de individuos. La acción de estos grupos en un juego de grandes elementos positivos desencadena una competencia monopolista para mantener y ampliar los recursos de crédito. Además, la función tradicional del sistema bancario de regular y seleccionar esta demanda se diluye en una estructura interdependiente de acreedores y deudores. El mercado financiero queda desprovisto de mecanismos para orientar los fondos, las tasas de interés se sitúan en niveles excesivamente altos y el sistema tiende a ser altamente inestable. No hay nada que prevenga una elevación indefinida de los precios de los activos físicos y de las tasas de interés.

El desempeño de los grupos en un juego de grandes elementos positivos se corroboró claramente en el momento de la crisis financiera. Las quiebras de los bancos y de las empresas de los grupos no se cubrieron con las ganancias obteni-

das en el pasado o en otras actividades. El Estado tuvo que capitalizar el sistema bancario para compensar la cartera vencida, que en muchos casos estaba representada por préstamos a las empresas subsidiarias, y conceder líneas de crédito con tasas de interés subvencionadas a las empresas industriales. De otro lado, los pequeños ahorradores incurrieron en cuantiosas pérdidas por la incapacidad de las instituciones financieras de retribuirles sus depósitos y por la caída monumental de los precios de las acciones. También hay indicios de que este juego conduce a una competencia en que no sobreviven muchos. Los grupos se apoderaron de una parte importante de la economía y las carteras del sistema financiero se concentraron en unas pocas manos.

No se comprobó el supuesto general de que el mercado financiero es estable y se ajusta gradualmente. La elevación de los precios de las acciones y de los bienes duraderos y de las tasas de interés registrada en el período 1976-1979 sugiere lo contrario. El sistema puede operar en desequilibrio durante largos períodos gracias a la complementariedad entre el crédito y los activos físicos y a la inelasticidad de la oferta de las grandes empresas y de algunos bienes de consumo duraderos. Además, el sistema puede ser altamente inestable por la presencia de monopolios y la prevalencia de expectativas de adaptación.

Los hechos no confirmaron la hipótesis según la cual la liberalización del sector financiero redundaba en una ampliación del ahorro y de la inversión que resulta a la postre en un mayor crecimiento económico. Como se suponía que la regulación administrativa de las tasas de interés había deprimido el ahorro y éste la inversión, se daba por cierto que el levantamiento de la restricción modificaría radicalmente esas condiciones. El principal error de este razonamiento residía en suponer una alta elasticidad entre el ahorro y la tasa de interés. Otro error grave fue imaginar que la restricción del ahorro había recaído en la inversión empresarial. En general se observó que la eliminación de la restricción facilitó la movilización de los fondos hacia los bienes de consumo duraderos y las actividades especulativas.

Tampoco es cierto que el ahorro se canalice automáticamente hacia las inversiones más eficientes. Las características de los mercados finan-

cieros tienden a estimular la movilización de los fondos hacia los bienes de consumo duraderos y a la adquisición de las empresas existentes. La mejor comprobación se encuentra en la ampliación del ahorro externo que ocurrió en los decenios de 1960 y 1970. El ingreso de recursos externos en esos años se destinó principalmente al consumo y a la financiación de la infraestructura física (Sarmiento, 1984b, cap. III).

La presencia simultánea de estos elementos da lugar a una estructura financiera que se aparta considerablemente de las concepciones tradicionales. La complementariedad entre las grandes empresas y el crédito, el desempeño de los grupos económicos en un juego con grandes elementos positivos y el predominio de expectativas adaptativas dan lugar a un mercado de capitales altamente inestable y sin capacidad de generar las señales para movilizar los recursos hacia las actividades más adecuadas. El sistema está expuesto a procesos de elevación de los precios de

los activos físicos y de las tasas de interés y a una concentración de las carteras financieras. La rentabilidad privada no se genera en el desempeño más eficiente de las actividades sino en el aprovechamiento de las imperfecciones del mercado y de las oportunidades especulativas. De otro lado, la inelasticidad del ahorro con respecto a la tasa de interés, el hecho de que la elasticidad con respecto a la tasa de interés de la inversión empresarial sea mayor que la de los bienes de consumo duraderos, y la alta rentabilidad de las empresas existentes constituyen una restricción para que los fondos se movilicen preferentemente hacia la inversión productiva. La libertad de movimiento de los fondos y las altas tasas de interés no garantizan la asignación más eficiente de los recursos como sostiene la ortodoxia.

En este contexto es evidente la necesidad de la intervención del Estado para garantizar la estabilidad del mercado financiero y movilizar los fondos hacia las actividades más convenientes.

## IV

### Repercusiones de política y reformas

Las fallas del mercado financiero se originan en las características de la economía y en factores institucionales. Las primeras son inherentes al sistema y están asociadas con las complementariedades, las bajas elasticidades de oferta y los ajustes lentos de los mercados. En general, es muy poco lo que se puede hacer para modificarlas. Las opciones en la práctica se reducen a moderar sus efectos inconvenientes. En cambio, los factores institucionales, que están relacionados especialmente con los grupos económicos, ofrecen un mayor grado de maniobra. Varios de ellos pueden ser corregidos en su raíz.

El desequilibrio generado por la complementariedad entre la liquidez y los activos físicos no puede ser corregido mediante una ampliación general del crédito. Según hemos visto, este expediente no modifica los precios relativos, ni la cantidad real de dinero, y por último no altera la demanda efectiva de bienes duraderos. Se trata de una distorsión que sólo puede aminorarse

mediante la intervención del Estado en la orientación de los recursos. Pero esto no es posible sin un fortalecimiento de los mecanismos tradicionales de crédito dirigido. Los sistemas de crédito de fomento tendrían que perfeccionarse con el ánimo de favorecer la movilización de los fondos hacia las nuevas inversiones. Además, los préstamos bancarios tendrían que someterse a una estricta reglamentación y vigilancia para evitar su desviación hacia la compra de propiedades existentes o la adquisición de bienes de consumo duraderos.

No se pueden desconocer las dificultades institucionales para realizar una gestión de este tipo. Existe la posibilidad de que los instrumentos se utilicen de acuerdo con las prioridades políticas de cada gobierno o según las presiones de los grupos económicos. Por eso mismo, la viabilidad y la conveniencia de un sistema de crédito dirigido están condicionadas a la existencia de una banca de fomento que mantenga cierta continui-

dad en su labor y no sea muy dependiente de las condiciones y presiones políticas. No se trata, sin embargo, de un propósito imposible. Hay varios ejemplos de instituciones que han logrado independizar sus actividades del desarrollo político. Un buen ejemplo se encuentra en las actividades del sector energético y minero en Colombia, donde se ha logrado una gran continuidad en los últimos 10 años sin mayor injerencia política. También hay algunos ejemplos más generales. Así, la banca de fomento en México ha logrado una orientación de los recursos ciñéndose a lineamientos relativamente estables fijados en los planes de desarrollo. Tal vez el primer paso para lograr una estructura de crédito autónomo sea la creación de una entidad general encargada de movilizar los fondos de fomento y dotarla de una serie de funciones específicas que limiten las posibilidades de presión política o gremial. No es del caso analizar en este documento el marco institucional requerido para el funcionamiento de esa entidad. Es presumible, sin embargo, que no sea muy distinto al de algunas entidades que, mediante juntas integradas por funcionarios del poder ejecutivo y expertos independientes, han conseguido cierta autonomía para el desempeño de sus funciones.

La intervención del Estado debe extenderse también a las tasas de interés. La experiencia muestra que las altas tasas de interés no alteran fundamentalmente el ahorro y, en cambio, desestimulan la inversión y elevan los costos de funcionamiento de las empresas. Naturalmente, es reducido el alcance de las soluciones por conducto del mercado para orientar una variable determinada por distorsiones económicas y por condiciones especulativas. El control efectivo de las tasas de interés requiere la aplicación de mecanismos administrativos. Sin embargo, la experiencia del decenio de 1960 muestra que las tasas de interés negativas provocaron enormes desviaciones de los préstamos y estimularon una demanda de crédito que dificultó seriamente el control de la oferta monetaria. El mantenimiento de esa estructura parece mucho más difícil en las condiciones actuales de apertura de la economía mundial y con los rendimientos predominantes en los mercados externos. En esas condiciones, las tasas de interés tienen que ser positivas, pero en no más de 1 ó 2 puntos.

Deben modificarse las condiciones que le conceden ventajas y poderes monopolistas a los grupos. Debe erradicarse el privilegio de administrar bienes públicos. Es preciso definir claramente las actividades que requieren la intervención de última instancia del Estado y someterlas a un tratamiento semejante al previsto en las legislaciones bancarias. El Estado debe tener facultades para intervenirlas en el momento en que considere que su gestión no favorece a la sociedad ni a los accionistas.

La conformación y organización de los grupos también deben ser materia de una decisión abierta. La experiencia reciente muestra que la legislación existente ha facilitado su expansión al ignorarlos. El camino indicado sería, más bien, el de definir una serie de presunciones y condiciones que obliguen a los grupos a manifestarse como tales y a responder solidariamente en las diferentes actividades administradas y controladas por ellos. De esa manera las pérdidas percibidas en unas actividades tendrían que ser cubiertas con las ganancias que se originen en otras. El juego de grandes elementos positivos se tornaría en una competencia más justa.

La reglamentación de las asociaciones entre los agentes económicos es el campo que exige reformas más novedosas. El desarrollo y fortalecimiento de grupos económicos se originó en el propósito de los gobiernos de facilitar organizaciones capaces de acometer proyectos de alto riesgo y gran tamaño, que ha sido una de las restricciones más serias al crecimiento económico. Sin embargo, el vínculo entre el sector financiero y el industrial resultó en organizaciones muy eficaces para las operaciones especulativas. Su prohibición no perjudicaría la capacidad de la economía para adelantar grandes proyectos de inversión. Por el contrario, estimularía la creación de organizaciones autosuficientes con una mayor capacidad para dedicarse exclusivamente a actividades productivas. Sería un paso decisivo para conciliar el desarrollo de un sector financiero estable y propicio para la inversión.

No puede desconocerse que las empresas lograron sustituir la financiación de largo plazo de las acciones por el crédito de corto plazo gracias a que controlaban los bancos. Si el vínculo desaparece, las empresas no tendrían la misma garantía

para postergar los préstamos de corto plazo. Se verían presionadas a seguir una política realista de dividendos para atraer a los accionistas pequeños y lograr así una mejor estructura de los pasivos. El desarrollo del mercado bursátil se facilitaría con una estructura independiente de los dos sectores. Esta relación también se daría en la dirección contraria: la conformación de una estructura independiente se facilitaría dentro de un mercado bursátil avanzado.

La viabilidad de una estructura financiera e industrial independiente está condicionada, entonces, a la formación de un mercado de capitales fundamentado en títulos con un mayor plazo de maduración. La emisión de títulos no puede dejarse a la discrecionalidad total de las instituciones financieras. Se requiere alguna acción en materia administrativa y económica para instarlas a ofrecer bonos con mayores plazos de vencimiento. De otro lado, es indispensable reorganizar el mercado bursátil. La política de dividendos debe ser regulada y vigilada para que reflejen la situación real de las empresas. Los impuestos que discriminan contra las acciones deben ser eliminados y, quizás, sustituidos por estímulos. Deben crearse las condiciones institucionales requeridas para el desarrollo de mercados secundarios.

La conveniencia de las asociaciones en el sector financiero es mucho menos clara. La experiencia muestra que gracias a ellas se adquirieron unas entidades con los préstamos otorgados por otras, lo cual terminó en un sistema cruzado y altamente concentrado que permitió evadir los

límites de la capitalización. La solución no reside, sin embargo, en una estructura fundamentada en instituciones totalmente independientes. La tendencia universal se mueve en la dirección de suministrar los servicios bancarios en forma conjunta, y en algunos estudios se señala que ello ha traído consigo apreciables economías de escala (Bernal y Herrera, 1983). La solución práctica consistiría, más bien, en establecer normas que definan la solidaridad entre las distintas instituciones y prohíban la concesión de crédito para adquirir las propiedades del grupo. De esa manera se eliminarían los factores de inestabilidad, preservando las ventajas de la prestación de servicios bancarios en gran escala.

Los nexos en el sector industrial están determinados en alto grado por razones naturales. La dinámica de la industrialización genera procesos de aprendizaje y experiencia que pueden ser aprovechados mediante inversiones en actividades conexas. El intento de interferir en ese proceso natural frenaría las posibilidades de difusión y transferencia tecnológicas. Aun así, la práctica de adquirir actividades simultáneas en el sector industrial no puede dejarse a la discreción del sector privado. Igual que en el sector financiero, esas asociaciones deben ser declaradas y deben significar una solidaridad. Además, sólo deben autorizarse en aquellos casos en que se demuestre su conveniencia para la sociedad en su conjunto y deben someterse a estricta vigilancia a fin de evitar su orientación con fines monopolistas.

## Apéndice

### Rentabilidad esperada de las acciones

La rentabilidad de una acción es igual al dividendo más la valorización real de la cotización. Esta valorización es desconocida y le introduce una gran incertidumbre al mercado. Los medios empleados por los individuos para inferirla pueden ser examinados con la ayuda de matemáticas elementales.

La rentabilidad esperada de los individuos es igual al dividendo más la valorización esperada:

$$\frac{D}{P_a} + \left( \frac{\dot{P}_a}{P_a} - \frac{\dot{P}}{P} \right)$$

En donde D dividendo,  $P_a$  cotización de la acción, P nivel de precio,  $\frac{\dot{P}_a}{P_a}$  variación porcentual de la cotización,  $\frac{\dot{P}}{P}$  variación del nivel de precios.

Supongamos que la tasa de interés de los bonos de renta fija ajustada por el riesgo es r. En

condiciones de equilibrio se tendría la siguiente expresión:

$$r = \frac{D}{Pa} + \frac{\dot{Pa}}{Pa} - \frac{\dot{P}}{P}$$

Si el término de la izquierda es mayor que el de la derecha, los individuos sustituirían las acciones, provocando una reducción de sus precios reales. Si, por el contrario, es menor, los precios de las acciones subirán. La alteración del precio de las acciones, a su vez, alterará el dividendo y las expectativas de valorización. Cada variable será causa y efecto de las demás.

Este proceso puede simplificarse introduciendo algunos elementos prácticos. Supóngase que el mercado de acciones viene operando en condiciones de equilibrio con un dividendo dado. Si este dividendo se aumenta en proporción inferior a la inflación, el rendimiento tenderá a reducirse en el período siguiente. Si las condiciones y posibilidades del inversionista en otras opciones no varían, los individuos tratarán de vender las

acciones hasta que su desvalorización real sea igual a la del dividendo.

Esta interpretación del comportamiento del mercado es relativamente simple y es conocida por la mayoría de los agentes que operan en la bolsa de valores. Es posible, en efecto, suponer que los individuos formulan sus previsiones sobre la base de que la desvalorización de los rendimientos es acompañada de una desvalorización igual del precio. En términos algebraicos:

$$\frac{\dot{Pa}}{Pa} = \frac{\dot{D}}{D}$$

En equilibrio se tendría la siguiente aproximación:

$$r = \frac{D}{Pa} + \frac{\dot{D}}{D} - \frac{\dot{P}}{P}$$

El término de la derecha de esta expresión puede calcularse a base de las cifras históricas de rendimiento e inflación.

### Bibliografía

- ABC (1973): La política económica y el mercado bursátil. *El mercado de capitales en Colombia*.
- Bernal, O. y S. Herrera (1983): Producción, costos y economías de escala en el sistema bancario colombiano. *Ensayos sobre política económica*. Bogotá: Departamento de Investigaciones del Banco de la República, marzo.
- Levhary, D. y D. Patink (1968): The role of money in a simple growth model. *American economic review*, septiembre.
- McKinnon, R. (1973): *Money and capital in economic development*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ortega, F. y R. Hommes (1984): *Estado, evolución y capitalización de bancos y corporaciones financieras*. Cartagena: Convención de Asobancaria, 15 de noviembre.
- Ramos, J. (1984): *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 38.
- Pieschacón, C. (1982): *Supersociedades - evolución financiera de la década del 70 y temas económicos*. Tomo II, cap. 5.
- Restrepo, J.C., J.G. Serna y M.G. Rosas (1983): Inflación, financiamiento y capitalización empresarial. *Ensayos sobre economía política*. Bogotá: Departamento de Investigaciones del Banco de la República, N° 4, diciembre.
- Sarmiento, E. (1984a): *Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio*. Bogotá: CEREC y Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_ (1984b): *El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas*. Bogotá: Fedesarrollo.





# La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia

*División  
Agrícola Conjunta  
CEPAL/FAO*

Lograr un panorama general de la agricultura latinoamericana es una tarea complicada por la diversidad de situaciones nacionales, que se traduce en diferencias importantes en sus agriculturas. Sin embargo, son comunes a casi todos los países aspectos importantes de la estructura y transformación agrarias en las últimas décadas, lo que hace posible configurar un panorama de conjunto que, sin llegar a generalizaciones excesivas, ilustre sobre la situación y perspectivas de la agricultura regional.

La primera parte examina las transformaciones y tendencias de la agricultura regional, a partir de la rápida penetración de las relaciones capitalistas de producción y la formación de los dos tipos predominantes de estructura: la empresarial y la campesina. Analiza asimismo los diversos aspectos vinculados con la evolución del producto interno bruto agrícola de la región y apunta las consecuencias que han provocado en el ámbito sectorial tanto la crisis actual como las políticas aplicadas para enfrentarla.

La segunda parte señala los lineamientos de una estrategia orientada a alcanzar los objetivos principales de la erradicación de la pobreza rural y la reducción de la vulnerabilidad externa en materia alimentaria. Dichos objetivos constituyen una parte integral de la aspiración de alcanzar la seguridad alimentaria, que consiste en asegurar la producción de los alimentos necesarios, su flujo estable y el acceso a ellos por toda la población. Después de caracterizar las principales políticas que deberían aplicarse para encaminarse hacia los objetivos mencionados, el artículo concluye subrayando el papel del Estado y la necesaria creación de un marco democrático y participativo.

## I

# Transformaciones y tendencias

### 1. *La transformación de la estructura agraria*

Al describir los cambios en la estructura agraria destacan los registrados en la distribución de la población, en la estructura de la producción y en la fuerza de trabajo.

Entre 1950 y 1980 la población urbana latinoamericana creció tres veces más que la rural; de ahí que el 63% de la población total sea actualmente urbana, frente al 43% en 1950. Ha habido así un tránsito paulatino de una sociedad eminentemente rural a otra predominantemente urbana. La estructura productiva global también se ha modificado: la participación de la industria en el producto interno bruto regional subió seis puntos entre 1950 y 1980, en tanto que el aporte de la agricultura bajó en diez puntos en el mismo período. Los servicios elevaron su contribución en cuatro puntos en tanto que la minería y la construcción mantenían su aporte relativamente estable.

Los cambios en la distribución espacial de la población y en la estructura productiva han tenido repercusiones de gran trascendencia sobre el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana y rural. En 1950 la población económicamente activa en la agricultura representaba 54% de la total; en 1980 esa relación había bajado al 30%.

La integración progresiva de la agricultura en el desarrollo general y la mayor interdependencia sectorial han modificado a fondo las relaciones urbano-rurales, que se han vuelto más estrechas, diversificadas y fluidas en lo económico y en lo social. Las dificultades y las formas en que se han resuelto los conflictos entre los principales segmentos de las fuerzas productivas agrícolas, al influjo de la penetración de las relaciones capitalistas de producción, han contribuido a generar los cambios ocurridos en la estructura productiva agrícola.

En los decenios pasados, la industria tenía que ser estimulada y protegida; ello no favoreció la evolución de la agricultura la que, a pesar de todo, cumplió una función notable: contribuyó de modo importante al crecimiento industrial, mediante la transferencia de recursos y el aporte

de divisas, y la provisión de alimentos y de fuerza de trabajo baratos. En numerosos países latinoamericanos la agricultura todavía tiene importancia y, aunque en menor grado, sigue proporcionando la base de sustentación para el proceso de diversificación productiva. En los demás países, el complejo urbano-industrial genera y controla actualmente el grueso del excedente real o potencial de la economía nacional, siendo de escasa importancia el aporte de la agricultura al proceso global de acumulación.

La metropolización y la urbanización, la industrialización y la transnacionalización, el desarrollo de los mercados financieros, la expansión de los mercados internos y de la sociedad de consumo, están en el trasfondo del proceso de modernización de la agricultura latinoamericana. La acelerada penetración de las relaciones capitalistas de producción alteró la vieja dicotomía entre latifundio y minifundio, reemplazándola por otros dos tipos de estructuras bien diferenciadas —la empresarial y la campesina— y reforzando su integración dentro del funcionamiento y evolución del conjunto de la economía.

La hacienda, núcleo ordenador secular de la estructura productiva, perdió validez sociopolítica y económica, lo que facilitó la evolución de la economía patronal hacia la forma capitalista. Al modificarse las relaciones sociales y laborales, la economía campesina se vio sometida a procesos de descomposición, diferenciación y recomposición o refuncionamiento, cuyas formas, alcances, profundidad y momentos han variado según los países y al interior de ellos, y se mantienen vigentes en gran parte de América Latina.

El Estado cumplió un papel determinante en las formas de resolver las tensiones que surgieron entre la economía patronal agrícola y la industria naciente —generadas por la extracción del excedente agrícola— y que sentaron las bases para el desarrollo agroindustrial. Parte de esas tensiones fueron absorbidas en la resolución de los conflictos entre las economías patronal y campesina.

La expansión de los mercados internos influyó también en las transformaciones agrarias; la agricultura se vio envuelta en corrientes mercantiles crecientes, tanto de los alimentos que producía como de los insumos energéticos, biológicos e industriales que necesitaba para produ-

cirlos. Los procesos de urbanización e industrialización implicaron un mayor intercambio sectorial, la expansión de los mercados agrícolas y una monetarización intensa. Esta última estimuló el pago de estipendios por el trabajo agrícola, los que contribuyeron a modificar el estilo de vida rural, al adoptarse en forma generalizada valores y hábitos propios del mundo urbano.

Han sido muy variadas las formas en que el capital industrial y el comercial se han articulado con la economía empresarial agrícola. Sus expresiones más relevantes son la modernización productiva y la adopción de los patrones tecnológicos correspondientes en la agricultura, su penetración profunda en las líneas de producción más dinámicas, con lo cual las unidades agrícolas han perdido parcial o totalmente el control sobre la producción y el mercadeo, y su preferencia por las zonas de mayor potencial productivo.

En la mayoría de los países latinoamericanos ha habido un acentuado proceso de industrialización de la agricultura. Se ha elevado sostenidamente la participación de la agroindustria en el producto interno bruto agrícola, siendo la rama de mayor desarrollo la de los alimentos. Ese crecimiento ha implicado el establecimiento y consolidación de eslabones en la cadena agroindustrial, así como la expansión de sus ramificaciones y derivaciones. Tanto los eslabonamientos vinculados con la producción de insumos para la agricultura, como los relacionados con la transformación de los productos del sector, han repercutido sobre las bases productivas y sociales de la agricultura, y han determinado así una mayor interdependencia entre ésta y la industria. La agricultura se ha visto obligada a reaccionar en condiciones distintas que en el pasado para satisfacer la demanda de insumos para una industrialización ulterior. La industria se ha convertido en mercado viable y seguro para numerosos cultivos y productos pecuarios y ha estimulado el desarrollo de algunas líneas de producción cuyo dinamismo depende de la transformación agroindustrial.

Data de antiguo la vinculación de las empresas transnacionales y de otros inversionistas privados extranjeros con la agroindustria latinoamericana. Su participación varía entre una y tres quintas partes del capital social pagado en las ramas de molinería, aceites y grasas, chocolates y

confites, y carnes y lácteos, e implica diversos grados de intervención y dominio en la producción de esas agroindustrias; en consecuencia, influyen poderosamente en el desenvolvimiento de la agricultura y de la economía alimentaria de los países, influencia que se irradia al conjunto de la economía y de la sociedad latinoamericanas.

La economía empresarial agrícola responde a un ambiente económico propicio para las inversiones y para obtener una mayor rentabilidad cuando lo crea el Estado y aprovecha rápida y eficientemente las tecnologías bioquímicas y mecánicas.

Las unidades productivas presentan heterogéneas características; sin embargo, simplificando, se pueden diferenciar tres tipos: i) las grandes empresas agrícolas modernas que constituyen su núcleo y se caracterizan por la alta densidad de medios modernos de producción por hombre ocupado y por la vigencia plena de relaciones salariales en la contratación de la fuerza de trabajo; ii) las grandes empresas agrícolas en proceso de modernización, caracterizadas por la explotación extensiva de la tierra, por una baja densidad de medios modernos de producción por hombre ocupado, por el uso conjunto de fuerza motriz mecánica y de tracción animal —con predominio de la segunda—, por la preferencia por líneas de producción de demanda poco intensa y por relaciones laborales en transición, y iii) las empresas agrícolas medianas que se asimilan a uno u otro de los primeros dos grupos descritos. Aportan entre un tercio y la mitad de los incrementos anuales de producción y son selectivas en lo que producen.

El crecimiento agrícola sin desarrollo social rural ha profundizado diferencias entre la economía empresarial y la campesina, la que se caracteriza por la necesidad de asegurar la sobrevivencia del núcleo familiar y la reproducción de sus integrantes con la explotación de la tierra con que cuenta y con los ingresos que percibe en los mercados laborales.

La expansión de las relaciones capitalistas de producción en el agro latinoamericano no se ha traducido en la proletarianización generalizada de la fuerza de trabajo rural: predomina el campesino semiproletario, que no se ha desvinculado de sus medios de producción ni de su economía familiar de subsistencia, pero que participa esta-

cionalmente en los mercados de trabajo. La semi-proletarianización le permite soportar un salario inferior al de los costos de mantención y de reproducción de su fuerza de trabajo. Fruto de ello es la extrema pobreza en que vive alto porcentaje de la población rural. La fuerza de trabajo agrícola que no encuentra otra ocupación se refugia en la economía campesina, aunque con niveles decrecientes de productividad e ingreso.

El campesino se ha visto obligado a orientar su producción progresivamente a los mercados y a comprar lo que antes producía o a adquirir nuevos bienes manufacturados. Por lo tanto, su reproducción depende cada vez más de sus vinculaciones con el mercado, lo que acentúa las diferencias dentro de la propia economía campesina y la hace sufrir la competencia con la economía empresarial y con las importaciones subvencionadas de alimentos.

Pueden distinguirse dos grandes tipos de unidades productivas en la economía campesina: i) las empresas familiares tecnificadas que forman un núcleo importante, pero pequeño, y cuyo desarrollo ha estado vinculado estrechamente con la penetración del capital industrial y comercial en la agricultura; y ii) un vasto número de unidades de subsistencia o infrasubsistencia, dedicadas a la producción tradicional de alimentos básicos, en que el trabajo humano es casi la única fuente de energía y que están sometidas a un proceso intenso de descomposición o se mantienen apenas en condiciones estacionarias.

Las transformaciones ocurridas han modificado no sólo la estructura productiva agrícola, sino que toda la sociedad rural; junto con los empresarios agrícolas y el campesinado, con sus respectivas diferenciaciones, ha surgido un conjunto importante de tecnócratas, administradores, comerciantes e intermediarios, que forman un verdadero sector rural intermedio que responde a la expansión económica de la agricultura y se ramifica y distribuye en la trama productiva actual.

Por efecto de la distinta evolución de los segmentos empresarial, campesino e intermedio en la mayoría de los países no ha disminuido la pobreza rural, sino que persiste e incluso aumenta. Entre las causas directas de ese fenómeno destacan: la insuficiente producción individual, fruto de la defectuosa estructura de tenencia de

la tierra y de la atomización de la propiedad campesina, que agravan las restricciones derivadas de factores físicos y hacen que la explotación económica del predio no sea viable; los cambios en los niveles de ocupación y en la naturaleza del empleo agrícola resultantes del reemplazo del trabajo permanente por el temporal; el acelerado crecimiento vegetativo de la población rural; la migración, que contribuye a modificar la estructura por edades —mayor peso relativo de niños y ancianos— y a reducir la productividad; y la insuficiente dotación de bienes y servicios públicos y privados para atender las necesidades mínimas de la población, a la que no bastan para el sustento su propia producción, el intercambio que hace de ella y el monto de su salario.

Entre 1970 y 1981 la población agrícola de América Latina aumentó en 8 millones de personas, de los cuales 5 millones lo hicieron dentro de la agricultura campesina: 4 millones pueden calificarse como productores y 1 millón serían trabajadores sin tierra. Estimaciones sustentadas en 16 estudios de casos permiten concluir que alrededor del 60% de la población rural de América Latina vive en condiciones de pobreza —unos 65 millones de personas, de los cuales 35 millones pueden ser considerados indigentes— frente a una cuarta parte de la población urbana —alrededor de 55 millones de personas— que viven en condiciones de pobreza. Los indicadores disponibles señalan que ni el desarrollo urbano-industrial, ni la reestructuración agraria, ni los mecanismos de transferencias de bienes y servicios públicos y privados, han logrado que se reduzca el número real de pobres rurales, que en muchos países estaría aumentando.

Los progresos alcanzados por la reforma agraria en la región han sido de naturaleza conceptual y administrativo-institucional, más que de orden económico y social. Las expropiaciones apenas alcanzaron el 15% del potencial de tierras expropiables y los beneficiarios de la reforma agraria representan aproximadamente el 22% del total de ellos. Muy poco se ha avanzado en la solución del problema de los cientos de miles de campesinos con o sin tierras que no fueron incluidos entre los que se beneficiaron de los cambios en la tenencia de la tierra.

En pocos países la reforma agraria modificó sustancialmente el régimen de tenencia de la tie-

rra; sus logros principales han consistido en reducir sustancialmente el número de latifundios. Sus resultados sobre el empleo, el ingreso, la productividad y la producción no han sido significativos. En cuanto a lo político y social no caben dudas respecto a la relevancia histórica de este proceso. No se dispone de análisis sistemáticos que esclarezcan respecto a la trascendencia de los cambios estructurales sobre la evolución reciente de las agriculturas nacionales. Juicios de valor esgrimidos y argumentos contradictorios mantienen vivos los interrogantes respecto a los verdaderos alcances económicos, sociales, políticos y culturales de los procesos de reforma agraria en América Latina.

## *2. Tendencias principales de la economía agraria*

El producto interno bruto agrícola regional, según cuentas nacionales y cifras globales de la CEPAL, creció a 3.3% por año entre 1950 y 1980. En el decenio de 1970 registró un 3.2% anual. A partir de 1981 el ajuste recesivo resultante de la crisis del endeudamiento externo no ha dejado de influir sobre la producción agrícola que, con todo, creció al 1.6% anual entre 1981 y 1984, frente a una baja del orden del 0.4% anual registrada por el producto interno bruto global de América Latina. En 1984, ese producto global se elevó al 2.6% en tanto que el producto agrícola registraba un 3.4%. La producción agrícola por habitante en 1985 es inferior en una tercera parte a la de 1980 y se acerca a la de 1977.

La producción de cuatro grupos vegetales creció el decenio pasado con celeridad mayor que la población: las oleaginosas, las hortalizas, las frutas y los sacáridos. Entre los pecuarios figuran la carne de ave y de cerdo, los huevos y la leche. Crecieron menos que la población los cereales, las bebidas estimulantes, las leguminosas secas y la carne bovina. Disminuyó la producción de raíces y tubérculos y de fibras vegetales, excluido el algodón. Entre 1980 y 1984, en cambio, los ritmos de producción más elevados correspondieron a caña de azúcar, cereales, oleaginosas, leguminosas, raíces y tubérculos, seguidos por carne de aves y huevos, en tanto que las producciones de hortalizas y frutas perdieron impulso.

En el decenio de 1960 se debió a la expansión de la superficie dos tercios del aumento de la cosecha y a la elevación de los rendimientos el tercio restante. En el decenio siguiente tres quintas partes provinieron de una mayor superficie y dos quintas de un mejor rendimiento. Los ritmos de crecimiento tienden a aproximarse: el área cosechada creció al 1.7% por año y los rendimientos al 1.4% anual. Esa tendencia se habría mantenido durante 1981-1983. En 1984 el aumento de la producción parece provenir en lo esencial de la expansión de la superficie cosechada.

Ha sido posible aumentar la capacidad física de producción gracias al progreso técnico aplicado. Este ha variado según las características de cada unidad productora y de cada línea de producción, según las exigencias de insumos técnicos y la importancia del conjunto tecnológico adoptado a juzgar por el número de componentes y por el grado de interdependencia entre ellos. Ese progreso fue diferente, además, según los agentes económicos que lo introdujeron y aplicaron y según el estímulo proveniente del mercado.

El consumo regional de fertilizantes subió de 3.6 a 6.8 millones de toneladas de NPK entre 1970 y 1980 (un aumento de 8.5% al año). El consumo de fertilizantes decayó en 13% entre 1980 y 1983 por efecto tanto de la baja de los precios como de la caída de las importaciones. La relación entre importación y consumo, que a mediados del decenio de 1970 era del 56%, bajó a 44% en 1983, gracias al gran aumento de la producción regional, sobre todo de abonos nitrogenados. La región es deficitaria en abonos potásicos; su coeficiente de autosuficiencia en fosfatos llegó al 70% y al 73% en nitrogenados.

Entre 1970 y 1980, el consumo de plaguicidas se elevó de 77 a 136 millones de toneladas de ingrediente activo, lo que corresponde a una tasa de incremento del 8.4% anual. A los plaguicidas corresponde el 49% del consumo de plaguicidas, a los fungicidas el 24% y a los herbicidas el 27% restante. Crecieron con mayor intensidad los herbicidas (13.9%) y los insecticidas (9.1%) que los fungicidas (8%).

La mecanización ha sido la condición determinante de la expansión del área cultivada y ha fomentado la elevación de los rendimientos. El

número de tractores subió de 615 000 a 880 000 entre 1970 y 1980 y llegó a 930 000 en 1983.

En el gasto privado de operación y formación de capital han influido fuertemente las innovaciones mecánicas, químicas y biológicas. El primero creció al 5% por año entre 1960 y 1980, y el segundo en 4.1%.

Tres grupos de medidas de política estimularon las inversiones en la agricultura: i) las de abaratamiento del capital con créditos a interés muchas veces subvencionado; las rebajas preferenciales de aranceles a las importaciones de maquinarias e insumos agroquímicos, o su venta por parte del Estado a precios subvencionados; ii) la construcción, ampliación y diversificación de la infraestructura fuera del predio, y iii) los programas de asistencia técnica a la producción y comercialización internas, a la exportación, al fomento de determinados cultivos considerados prioritarios para la expansión de la agroindustria, y a la ampliación de la frontera agrícola.

Las inversiones en agricultura realizadas por el Estado tuvieron el propósito de fomentar, orientar y facilitar la inversión privada. Aproximadamente 10% del crecimiento de la producción agrícola latinoamericana registrado entre 1950 y 1980 se debería al efecto de los estímulos de diversa índole generados por la inversión pública agrícola. Se ha elevado en forma sostenida la relación entre el monto del crédito agrícola y el producto interno bruto del sector: de casi 35% en 1965 a 40% en 1970 y más de 60% a fines del decenio de 1970. La relación entre el crédito agrícola y el crédito total fue de 13% en 1965, 16% en 1970 y casi el 20% en 1980. El aumento de ambas relaciones refleja un proceso de endeudamiento y dependencia progresivos de la economía empresarial agrícola.

Han variado ligeramente las características de concentración, dependencia y vulnerabilidad de las exportaciones latinoamericanas. Nueve productos representan el 80% de lo que se exporta, dirigidos principalmente a los países desarrollados; el comercio intrarregional absorbe apenas 10% de las exportaciones, pese a los esfuerzos de los sistemas de integración.

Las exportaciones agrícolas (en volumen) de los países latinoamericanos crecieron en 2.8% anual entre 1950 y 1970; 1.7% entre 1970 y 1980 y 0.9% entre 1979 y 1983. La fracción exportada

respecto al total bajó de casi 19% a 17.0% entre 1970 y 1983. Crecieron más rápidamente las exportaciones de oleaginosas, trigo, tabaco, té y frutas.

Los volúmenes importados por los países latinoamericanos representan alrededor del 12% del abastecimiento regional de productos agrícolas; aumentaron al 10.4% anual en el decenio de 1970, frente al 4.1% de la década anterior. Esa aceleración se debió al trigo, el maíz, el sorgo, los aceites vegetales, los productos lácteos, el frejol y el azúcar. Entre 1980 y 1983 los volúmenes importados disminuyeron al 3.4% por año.

El valor en dólares corrientes de las exportaciones agrícolas se elevó de 6 800 a 23 100 millones entre 1969-1971 y 1977-1979. El valor de las importaciones aumentó de 1 700 a 6 700 millones de dólares, en el mismo período. El saldo a favor de la región subió, por lo tanto, de 5 100 a 16 400 millones de dólares corrientes. En 1981 las exportaciones agrícolas sumaron 31 200 millones de dólares; bajaron a 27 600 en 1982 y volvieron a subir a 29 900 millones en 1983. Por su parte, las importaciones alcanzaron 14 500 millones en 1981 y bajaron a 11 500 y 11 800 millones en 1982 y 1983, respectivamente. En los años de crisis, el saldo favorable no sólo se mantuvo sino que aumentó ligeramente, debido a la fuerte reducción de las importaciones.

Entre 1950 y 1980, la producción regional de alimentos por habitante creció al 1.0% anual, mientras la agrícola por habitante lo hacía al 0.7%. En el mismo período, el consumo aparente de alimentos por habitante aumentó al 1.1% por año, ritmo superior al de la producción y que ha sido posible satisfacer gracias a las importaciones. Entre 1980 y 1984 la producción regional de alimentos por habitante bajó en 0.6% por año y el consumo aparente alimenticio creció apenas en 0.5% anual.

Por efecto de los cambios ocurridos en los precios relativos, a causa, entre otros factores, de las transformaciones estructurales de las economías nacionales y la expansión diferenciada consiguiente de la demanda, las repercusiones de los procesos inflacionarios, las variaciones en la corriente de suministros y en los precios internacionales, y la tendencia al consumo creciente de alimentos industrializados, ha encarecido en muchos países la canasta media de alimentos con respecto al alza del costo de la vida. Por ello ha

aumentado la participación del gasto en alimentación en el gasto familiar total, incremento que ha sido mayor en los estratos de población de ingresos bajos que comprenden al 60% de los hogares.

Ese encarecimiento ha disminuido la cantidad y alterado la composición de los alimentos consumidos, en desmedro de la dieta alimenticia. Ha bajado el consumo de los estratos de población de ingresos bajos en calidad y cantidad y se ha vuelto menos diversificado. Ha bajado el consumo por personas de productos lácteos, carne bovina, leguminosas secas, hortalizas, aceites y grasas y algunos derivados del trigo; ha aumentado el de huevos, carne de aves, frutas y azúcar, esto último por el mayor consumo de bebidas gaseosas. Se han iniciado así cambios en los hábitos de consumo de alimentos que podrían consolidarse.

En los estratos de población de ingresos medios y altos de muchos países latinoamericanos ha aumentado también la proporción del gasto destinada a alimentación, incremento acompañado por cambios en sus hábitos de consumo, que se han diversificado y enriquecido. Datos estadísticos muestran esa distinta evolución de los patrones de consumo y que los estratos de población más afectados por la insuficiencia alimentaria son los que gastan en alimentos más del 50% de su ingreso familiar.

Varias causas explican el aumento de la dependencia alimentaria, sobre todo de cereales, lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas; tienen que ver, entre otros factores, con el potencial productivo y su grado de aprovechamiento; con cambios en la estructura productiva, en la composición de lo producido y en la participación de las importaciones en el abastecimiento interno; con la relación entre los precios internos e internacionales de cada producto y con el desarrollo agroindustrial alcanzado por cada país. De otro lado, debido a que año a año se han aplicado medidas de corto plazo para enfrentar situaciones de emergencia, se ha llegado a configurar una política implícita de largo plazo de importaciones baratas, que ha incidido negativamente en la evolución de la producción nacional. En otros casos y aplicando la teoría de las ventajas comparadas, se adoptó explícitamente una política de aumento de la dependencia alimentaria, política

que se ha interrumpido o está siendo revisada en función de las consecuencias de la crisis y los correspondientes programas de ajuste.

### 3. *El impacto de la crisis: percepciones iniciales*

Sin desconocer las conquistas logradas en lo productivo, resulta insatisfactorio el balance que dejan las transformaciones agrarias y las tendencias pasadas, por las persistentes debilidades estructurales, como el subempleo, la defectuosa distribución del ingreso y la pobreza rural. La crisis del endeudamiento externo y los programas de reajuste adoptados a partir de 1981 han tenido graves efectos sobre la agricultura: han deteriorado su capacidad productiva, deprimido el producto y el empleo, y menoscabado las condiciones generales de vida en el campo.

Los programas de ajuste han combinado diversas políticas de reducción de gastos y de cambios en su composición según el carácter del desequilibrio externo, que comprenden las restricciones fiscales, monetarias y de ingresos, las devaluaciones, los cambios en los aranceles y la promoción de las exportaciones. Expresión común de la crisis y de los programas de ajuste y renegociación de deudas han sido la contracción de la producción, el aumento del desempleo y del subempleo, la caída del salario real, la expansión de los servicios informales, la reducción de los gastos públicos con fines sociales y las restricciones de divisas para importar bienes y servicios.

Hasta 1981 la política agrícola se ceñía a un patrón más o menos común, compuesto en lo principal por un conjunto de instrumentos de política económica que orientaban, regulaban y estimulaban la producción, complementados con programas y servicios gubernamentales. El ajuste recesivo ha desarticulado la funcionalidad de esa política, al debilitarla o desmembrarla.

La gestión macroeconómica reciente ha repercutido de distinta manera sobre los productos agrícolas. Alteró el ambiente económico en que funcionaba la economía empresarial agrícola, mermando su rentabilidad, lo que explica el lento ritmo de aumento de la producción agrícola regional en 1982 y 1983. En cambio, por las características y la racionalidad económicas pro-

pias de la agricultura campesina, cabe suponer que ésta continuó produciendo y aportando al abastecimiento de alimentos básicos siguiendo sus tendencias de largo plazo. A ello se debería que, en general, el grueso de la producción de alimentos básicos de consumo popular no haya disminuido en gran proporción. La contracción de la economía empresarial deprimió los mercados laborales rurales y aumentó el desempleo y la pobreza rural.

La contracción del gasto público ha perjudicado los programas destinados a reformar la estructura productiva y el desarrollo rural integrado, así como los servicios públicos agrícolas, incluido el crédito oficial, ya que se han exacerbado los conflictos por los recursos fiscales y ha cundido la disparidad entre los volúmenes originalmente asignados y los efectivamente transferidos. La adopción de medidas de austeridad fiscal ha estado acompañada de una fiscalización más rígida de la administración pública agrícola y se ha dado preferencia al logro de metas financieras, desestimando los resultados económicos reales de la agricultura o los objetivos sociales rurales.

En esas circunstancias la recuperación agrícola será tarea ardua y compleja, pero factible. El simple hecho de que los niveles de la producción sean bastante inferiores a sus toques máximos previos, indica que se puede lograr la expansión requerida. A ello se suma el amplio potencial agrícola latinoamericano que no está plenamente aprovechado.

La crisis inmediata de producción que enfrenta la agricultura regional se origina en el costo de los recursos financieros requeridos, la aguda escasez de divisas para importar los insumos técnicos indispensables, la contracción de la demanda interna de alimentos, resultante del ajuste recesivo, y las dificultades de acceso a los mercados internacionales. La libertad de maniobra que cada país tenga respecto a estas limitaciones definirá la velocidad de su recuperación agrícola y su posterior expansión.

La contracción reciente del volumen de importaciones tanto de alimentos como de insumos técnicos podría hacer creer que se invertirá la tendencia al aumento sostenido de la dependencia alimentaria y técnica de la agricultura latinoamericana. De otro lado, cabe tener presente el

marcado interés de los países desarrollados en mantener, ampliar o conseguir nuevos mercados para sus producciones exportables, lo que chocará con los esfuerzos nacionales por sustituir importaciones.

En algunos países, a partir de 1984, ha empezado a aumentar el volumen del crédito agrícola oficial y a restablecerse los precios de garantía para productos seleccionados. Ambos hechos

trasuntan estrategias nacionales de recuperación en que se está dando alta prelación a la agricultura, por sus posibilidades de generación de divisas, por su trascendental función en el mejoramiento y estabilidad de la oferta interna de alimentos, por su importancia para la agroindustria y por su papel en aplacar las tensiones rurales derivadas de la acumulación de necesidades básicas insatisfechas.

## II

### Lineamientos de estrategia

#### 1. Principales objetivos

Una alternativa de estrategia a la aceptación pasiva de las tendencias indicadas en la diagnosis implica dar prioridad máxima a dos grandes objetivos: la erradicación de la pobreza rural y la reducción de la vulnerabilidad externa en materia alimentaria. La erradicación de la pobreza rural no es sino la expresión, en un ámbito específico, del objetivo nacional de erradicación de la pobreza en sus diversas manifestaciones. La magnitud, localización y determinantes de la pobreza rural son, a estas alturas, suficientemente conocidos como para pensar que ésta no podrá desaparecer en plazos aceptables sin una acción decisiva del Estado. Del mismo modo la reducción significativa de la vulnerabilidad externa, en renglones y procesos de la producción agropecuaria vitales desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas, es objetivo que se vincula directamente con las condiciones de incorporación a la economía internacional y, en ese sentido, no es más que un aspecto sectorial de un objetivo más general, cual es la búsqueda de la autonomía en el desarrollo. Sin embargo, por tratarse de la satisfacción de necesidades básicas, en este caso la reducción de la vulnerabilidad externa, adquiere particular importancia.

Los dos objetivos constituyen parte integral de otra meta que trasciende el ámbito estricto de la política agrícola y compromete al conjunto de la estrategia de desarrollo. Esta es la búsqueda de la seguridad alimentaria, definida recientemente

por la FAO como la seguridad de que las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten. La seguridad alimentaria debería tener tres propósitos: asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos, y garantizar el acceso a ellos por parte de quienes los necesitan.

Puesto en otros términos, se trata de avanzar en la constitución de sistemas alimentarios nacionales —entendidos como el conjunto de relaciones socioeconómicas desde el proceso de producción primaria hasta el consumo final de alimentos— que se caracterizan por los atributos siguientes: i) ser *suficientes*: generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permitan satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso u otros, no pueden traducirlas en una demanda de mercado; ii) ser *estables*: disponer de mecanismos que neutralicen las fluctuaciones cíclicas en los volúmenes de producción y en los precios, en particular de aquellos productos que constituyen componentes importantes de la dieta de los sectores mayoritarios; iii) ser *autónomos*: reducir a un mínimo la vulnerabilidad en el logro de la suficiencia y de la estabilidad en la oferta interna en relación con fenómenos generados en el mercado externo; iv) ser *sostenibles a largo plazo*: el logro de las condiciones de suficiencia, estabilidad y autonomía no debe hacerse a costa de una explotación tal de los



recursos naturales (renovables y no renovables) que haga imposible mantener esas condiciones a largo plazo y, v) por último y, principalmente, ser *equitativos*, concepto que, por su propia naturaleza, es necesariamente esquivo; sin embargo, en el actual contexto de los países de la región una definición aceptable sería aquella que pretenda asegurar el logro universal de los mínimos nutritivos indispensables e impedir que el consumo de alimentos suntuarios por parte de determinados sectores implique el deterioro de uno o más de los cinco atributos mencionados.

## *2. Los principales procesos de una alternativa de estrategia*

Para alcanzar los objetivos planteados, el conjunto de las políticas orientadas al sector agropecuario deberá encaminarse a gestar y sostener una evolución que se caracterice por los procesos siguientes:

i) *Atenuación de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario.* En la mayoría de los países de la región, esto implica un proceso de modernización y fortalecimiento de la economía campesina, para asegurar que el acceso a los recursos productivos (tierra, agua, insumos e implementos) se dé en magnitudes y condiciones que permitan, al menos, la satisfacción de las necesidades básicas y el control autónomo de los procesos de producción y comercialización por parte de este sector.

En la medida en que los campesinos son productores importantes de alimentos básicos y elementos mayoritarios de los sectores rurales pobres, el incremento de sus niveles de producción y productividad cumpliría el doble objeto de aumentar la disponibilidad de alimentos y de erradicar la pobreza rural. Si a lo anterior se agrega la posibilidad de emplear en este sector soluciones tecnológicas de mayor intensidad en el uso de fuerza de trabajo y de menor demanda de insumos importados por unidad de producto, se advertiría la estrecha correlación que hay entre el fortalecimiento de la agricultura campesina y el logro de la seguridad alimentaria en los términos definidos.

ii) *Reorientación selectiva de la transferencia de excedentes.* Para lograr la homogeneización productiva, sobre todo si se da en el marco de las

restricciones impuestas por la crisis, habrá que suponer un período sostenido de retención de los excedentes propios del sector agropecuario o de transferencias de excedentes, no sólo desde los sectores no agrícolas al agrícola, sino también desde el sector de agricultura moderna hacia los sectores atrasados pero potencialmente dinámicos de la agricultura campesina y hacia otras actividades dinámicas, localizadas o localizables en el ámbito rural. Lo anterior, por cierto, debe plantearse en términos tales de ir creando para el sector agropecuario en su conjunto y en plazos razonables (aquí en ningún caso son muy cortos), la capacidad de autosustentación primero, y de generación de excedentes transferibles después.

Los mecanismos para generar la reorientación propuesta son múltiples y, dada la especificidad que tendrían en cada uno de los casos nacionales, no cabe detallarlos aquí. Baste mencionar, sin embargo, que éstos van desde políticas diferenciadas de precios y crédito, hasta la reasignación del gasto público, en particular, hacia la inversión en infraestructura (pequeñas obras hidráulicas, caminos vecinales de mano de obra, pequeñas centrales de acopio de las organizaciones de productores, investigación y difusión tecnológica en productos campesinos).

iii) *Reforzamiento de la articulación entre la agricultura y la industria y revalorización del espacio rural.* Se trata aquí del establecimiento, fortalecimiento o modificación de varios tipos de vínculos entre ambos sectores.

El primero y más obvio es el de la agroindustria como transformadora de insumos agrícolas; la tarea consiste en dar preferencia a los procesos de producción de bienes de consumo esencial (alimentos y ciertos tipos de vestuario) y de exportación de productos agroindustriales ya existentes u otros en que pueda haber ventajas comparativas. La agroindustria tiene la posibilidad de funcionar como núcleo de gestación de formas superiores de organización de la actividad agrícola (permitiendo así la intensificación de ésta) sobre todo mediante la creación de empresas asociadas y de autogestión de campesinos y productores medianos del agro; cuando se trata de iniciativas de mayor envergadura, podrían establecerse empresas mixtas con participación pública.

El segundo vínculo radica en el papel de la

industria como proveedora de insumos y medios de producción a la agricultura, lo que la transforma en uno de los agentes que más influyen en la orientación del cambio tecnológico. En el pasado esta función ha llevado a la incorporación pasiva de conjuntos de elementos tecnológicos que han acentuado la bimodalidad del agro, con la consiguiente agudización de la heterogeneidad y de la vulnerabilidad externa de los sistemas productivos. Una de las principales tareas en esta materia es la corrección de esa tendencia, para encontrar elementos tecnológicos que permitan la modernización de la enorme masa de pequeñas y medianas empresas (en particular de la agricultura campesina), aumentando así su productividad, y logrando al mismo tiempo rebajar el contenido de importaciones en los insumos y medios empleados.

Un tercer aspecto se refiere a la creación de actividad industrial en el espacio rural, en que se aprovecharía la desocupación estacional y se tendería a absorber fuerza de trabajo que, en caso contrario, terminaría por engrosar la migración hacia las ciudades.

En general, la redefinición de los vínculos entre agricultura e industria, así como el desarrollo de las medidas complementarias, deben orientarse hacia una valorización creciente del espacio rural.

Parte de la reorientación de los excedentes —que variarán en cada caso nacional— deberá hacerse con miras al desarrollo de industrias rurales de diverso tamaño, preferentemente aquellas que puedan articularse en forma eficiente, mediante cooperativas o empresas asociadas, a la producción campesina, tanto para valorizar sus productos como para ofrecer ocupación (complementaria a la actividad agrícola propiamente tal) en actividades industriales no vinculadas necesariamente a la transformación de insumos agrícolas. Se trata de recomponer espacialmente, en torno a la agricultura familiar, pero a niveles superiores de organización, una serie de actividades que fueron originariamente propias de esa agricultura pero que en el proceso de división del trabajo y especialización se fueron desgajando, no sólo sectorial sino espacialmente. Se trata además de impulsar el desarrollo descentralizado de actividades que, aunque ajenas a la industrialización de insumos agrícolas, pueden integrarse a

ella por los mercados de trabajo con ventajas recíprocas y con grandes beneficios sociales en un contexto de hiperurbanización y de alta concentración industrial como el que caracteriza a la mayoría de los países de la región. Huelga decir que la integración de las actividades industriales deberá ir acompañada de una política coherente en materia de transporte, educación, salud y recreación.

La experiencia europea y japonesa de articulación entre agricultura campesina y agroindustria, así como entre trabajo parcelario y trabajo industrial de diverso tipo, ofrece un ejemplo de eficacia de este tipo de solución.

iv) *Disminución de la asimetría en las condiciones de inserción en el mercado internacional.* Las dificultades para obviar esa asimetría no pueden subestimarse, entre otras razones porque muchas escapan al control de los países de la región, aisladamente o en su conjunto, ya que dependen de las políticas de los grandes países importadores y exportadores. Sin embargo, hay una variedad de oportunidades insuficientemente explotadas en materia de exportación o de reducción y sustitución de importaciones en el ámbito agroalimentario que podrían llegar a tener gran importancia.

Ha sido lento el proceso de diversificación de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas. Sigue predominando un pequeño conjunto de renglones que no muestran un crecimiento muy dinámico en el mercado mundial y cuya expansión no puede, en consecuencia, seguir considerándose como base del desarrollo futuro del sector. La incorporación de una diversidad de productos de demanda más activa y que permitan un mayor agregado de valor local (por pequeña que sea la magnitud de cada uno considerado individualmente) puede llegar a tener enorme importancia en su conjunto, como muestran algunas experiencias recientes (cítricos, frutas, hortalizas, productos forestales, calzado). A ello se agrega la ventaja de la diversificación para prevenir grandes fluctuaciones en los ingresos externos.

Ha habido avances espectaculares en algunos países de la región en la penetración de los mercados internacionales con ciertos renglones 'modernos'. Esto sugiere que, en determinadas condiciones, el sector agrícola registra gran flexi-

bilidad y una capacidad de reacción que no se le atribuía normalmente en América Latina.

En cuanto a las importaciones, aparte de las medidas obvias de reducción o eliminación de las compras de alimentos suntuarios a que debería obligar la propia crisis, es preciso avanzar en la sustitución de insumos agrícolas importados, sobre todo en productos alimenticios que han mostrado un crecimiento muy acelerado (piensos, semillas oleaginosas, lácteos) donde no hay obstáculos técnicos complejos que impidan la sustitución.

Otra posibilidad subutilizada es la que abren los mercados regionales y subregionales, en que la concertación para las compras a terceros, el incremento del comercio interno y la creación de lazos de interdependencia en la agricultura y en la industria alimentaria, así como la intensificación del comercio compensado, podrían traducirse en una gran reducción del gasto de divisas en importaciones de alimentos. Sin embargo, no debe olvidarse que gran parte de los criterios para determinar el origen de las importaciones descansa en las facilidades financieras que los grandes países exportadores están en condiciones de otorgar, las que, en épocas de crisis, adquieren aún mayor importancia.

v) *Reducción de la dependencia tecnológica.* Para lograr este objetivo, no deben subestimarse ni los costos ni el período de maduración de los procesos de creación o de adaptación de tecnologías para adecuarlas a la dotación local de recursos. Sin embargo, ello no implica conformarse con la actual tendencia a la incorporación pasiva de tecnologías creadas en medios diferentes, sino que apunta a la necesidad de establecer para el sector agropecuario una política tecnológica con la continuidad y la coherencia requeridas para cumplir los plazos necesarios. Es innegable la importancia del papel del Estado en esta materia tanto por el volumen de recursos requeridos como por el carácter social del grueso de los beneficios que se obtendrían. Un paso importante sería dejar de lado la importación de conjuntos tecnológicos integrales, que comprenden insumos y medios de producción importados y suponen el desplazamiento de fuerza de trabajo, cuando algunos de esos componentes, con un esfuerzo de adaptación perfectamente factible, podrían ser sustituidos por insumos de producción interna o por

mano de obra. Otra medida sería detener la tendencia al crecimiento de patrones de diversificación de la demanda alimentaria cuya satisfacción exige insumos o medios de producción ajenos a los países de la región, por lentos que sean los procesos de modificación de esos patrones.

El concierto regional y subregional en materia tecnológica es, sin duda, aspecto en que es insuficiente el progreso logrado y en que la división del trabajo a escala regional en torno a una política común de desarrollo científico y tecnológico en el sector agroalimentario tendría ventajas evidentes, muchas de las cuales han sido incluso debidamente evaluadas.

vi) *Recuperación de los recursos naturales.* Los procesos de erosión, desertificación, salinización, agotamiento de mantos freáticos y deforestación han alcanzado en muchas regiones magnitudes de verdadera catástrofe y no pueden soslayarse en el proceso de toma de decisiones públicas y privadas. Tampoco puede seguir aceptándose con indiferencia la degradación ecológica que deriva del traslado de la agricultura campesina a tierras marginales, por efecto de la invasión de las tierras campesinas por la agricultura empresarial. En el diseño de políticas diferenciadas según tipo de productos, es preciso incorporar las exigencias específicas que plantea cada tipo de medio físico a fin de poder contar con sistemas alimentarios sostenibles a largo plazo.

Por la diversidad de situaciones que caracteriza a los países de la región, la atención de los principios enunciados será distinta en cada caso, y su expresión en términos más específicos y concretos exigirá tomar en cuenta los siguientes factores de diferenciación: el tamaño absoluto de las economías (o, si se quiere, de los países en cuestión), por lo que esto implica en cuanto al peso relativo del mercado interno o del externo en la oferta agrícola, y la función potencial de la agroexportación en la dinámica global de la economía; la proporción de la población radicada en zonas rurales y, como corolario, la proporción de la población económicamente activa que se dedica a la agricultura, por las repercusiones que tiene en la heterogeneidad de la estructura productiva del sector (peso relativo y grado de diferenciación de la economía campesina frente a la economía empresarial) y en la selección de las opciones tecnológicas más adecuadas; y diferen-

cias de disponibilidad de tierra agrícola por habitante, así como de relación entre tierra arable y población ocupada, por su importancia para la selección de tecnología, para las dimensiones que tendrá la posible generación de excedentes alimentarios y otros productos para el desarrollo del sector urbano-industrial, y para la heterogeneidad de la estructura productiva.

La heterogeneidad de cultivos y de tamaño y tipo de explotación es de gran importancia para el diseño de la política sectorial. Mientras mayor sea la heterogeneidad (tanto en cada región como entre ellas, al interior del país) mayores serán las exigencias de políticas diferenciadas por tipo de productor (y por regiones) y mayor la necesidad de descentralización, coordinación y organización de productores, para lograr una política agrícola con cierta capacidad de concertación y movilización de los agentes que se desea integrar en su desarrollo. En consecuencia, habría que plantearse, en cada una de las situaciones nacionales, qué sectores sociales, qué agentes económicos y qué tipos de alianza entre éstos serían los capaces de movilizar al Estado en este sentido.

### 3. *El papel del Estado*

Múltiples argumentos de diverso orden permiten concluir que el funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado interno y del externo lejos de llevar a una mayor homogeneización e integración de la estructura productiva, a una menor vulnerabilidad externa y a una distribución más equitativa, tiende, por el contrario, a agudizar la polarización y la dependencia. Lo anterior no es sino fruto de la heterogeneidad de la estructura productiva y de la consiguiente desigualdad con que los agentes se enfrentan como compradores y vendedores en los diversos mercados. Avalan lo dicho los resultados de las recientes experiencias neoliberales, que sostuvieron la tesis de la subsidiariedad del Estado. En cambio, existen numerosos precedentes de agriculturas que han logrado su desarrollo con el apoyo decidido del Estado, en un marco de relativa homogeneidad de las unidades productivas y de alto grado de organización e influencia de las asociaciones de productores. Las políticas de precios de sustentación, de acopio estatal, de regulación de superficies de siembra, de subsidios di-

rectos e indirectos cuantiosos a la producción (equivalentes en algunos países a más de la mitad del valor de lo producido), de protección contra la competencia externa y de estímulo a la penetración en los mercados de exportación, y de creación y sostenimiento de vastas redes de investigación científico-tecnológica y de estructuras de extensión agropecuarias, son sólo algunas de las formas más notables que ha tenido la injerencia pública en las agriculturas más avanzadas, gestión que se caracteriza además por una visión de largo plazo y por sostenerse durante varios decenios.

La historia latinoamericana muestra también numerosos ejemplos de intervención pública directa e indirecta en el sector agropecuario, la que se intensificó notablemente a partir de los años del treinta. En la mayoría de los casos, sin embargo, han tendido a consolidar o incluso a agudizar las tendencias hacia la heterogeneidad de la estructura productiva, tanto por un marcado sesgo urbano-industrial, que llevó a desvalorizar el espacio rural, como por su inclinación decidida por la agricultura empresarial moderna. Así, por ejemplo, fue ésta la beneficiaria principal del desarrollo de la infraestructura sectorial; de la distribución del crédito, generalmente subvencionado, destinado a la producción agropecuaria; de la ausencia de una estructura tributaria con gravámenes proporcionales al potencial productivo de la tierra; de las reducciones arancelarias o de los tipos de cambio y condiciones de importación favorables a la maquinaria y a ciertos insumos agrícolas; y de las políticas de regulación de precios que, en un afán de rebajar el costo de los bienes salariales, terminaron por generar ventajas relativas para productos más propios de la estructura empresarial que de la campesina.

A pesar de no existir economías de escala de alguna significación en la aplicación de los componentes esenciales de las nuevas tecnologías (en particular de la asociada con la revolución verde) —pues abonos, semillas y riego, una vez hechas las obras de infraestructura, a cargo generalmente del sector público, son perfectamente divisibles— las estructuras de tenencia y el entorno institucional polarizaron la adopción de esas tecnologías, a las que se agregó un componente de mecanización que no era inherente a ellas con lo cual sólo las unidades de mayor tamaño pudie-

ron aplicarlas. Además, el patrón de desarrollo tecnológico aplicado, fuera de acentuar la polarización de los niveles de productividad y de ingreso del sector agropecuario, se tradujo en un incremento acelerado de la dependencia externa en materia de insumos y maquinarias.

En las contadas oportunidades en que se aplicaron políticas de transferencia hacia el sector de campesinos y pequeños productores, tuvieron un marcado carácter paternalista o clientelista, lo que las privó de la orientación y de la continuidad necesarias para fortalecer la producción. Idéntica limitación caracterizó a las diversas intervenciones de tipo asistencial destinadas a los sectores más pobres del campo.

Sería falso plantear un dilema de injerencia del Estado frente a subsidiariedad, con un mayor o menor grado de intervención en la economía: se elude así el meollo del asunto, cual es el contenido y la orientación de la gestión pública o, más precisamente, el tipo de relación establecida entre el Estado y los agentes sociales que participan en los procesos de creación y aplicación de las políticas. Es en ese ámbito que se requieren reformas fundamentales para alcanzar los objetivos enunciados. En términos genéricos, los cambios propuestos apuntan a la constitución progresiva de un marco democrático-participativo que asegure una relación eficiente entre planificación y mercado con respecto a los objetivos señalados.

#### *4. La estrategia democrático-participativa en el medio rural*

La creación de un marco democrático-participativo supone promover cambios significativos en dos frentes: el de la adecuación del aparato público y el de la organización de los productores (y, puede agregarse, de los consumidores urbanos, sobre todo en las zonas periféricas de las grandes ciudades). Es indispensable descentralizar las funciones político-administrativas, desconcentrar el uso de los recursos e integrar, en el plano local, la multiplicidad de gestiones públicas, en particular, las que se complementan directa o indirectamente. Con relación a los productores, habrá que fortalecer (o impulsar donde no existan) organizaciones con el mayor grado de homogeneidad posible en lo que a los intereses de

los participantes se refiere, en medios de adscripción territorial reconocibles como tales por los propios productores, que constituirían el plano local de la integración de la gestión pública.

Los planteamientos anteriores deben contar con la voluntad y con la fuerza política necesarias para contrarrestar las tendencias naturales de la burocracia hacia la concentración del poder y la verticalidad de la gestión, y de las organizaciones de productores hacia la representación espúrea en cuanto a los intereses de los asociados más pequeños.

Sólo en un contexto en el que se ha ido constituyendo una trama social rural organizada y en que la estructura político-administrativa se haya descentralizado, desconcentrado e integrado en el plano local, será posible plantear políticas participativas, por lo menos en aquellos aspectos que influyen de modo más directo en las condiciones de vida y de trabajo de los productores, para transformar, por esta vía, a la propia organización en un recurso productivo de gran potencial. De ningún modo se pretende que la participación se exprese en reglas más o menos detalladas, que lleven a la representación de los grupos interesados en comisiones o comités de determinados sectores burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo territorial, ni tampoco en la formalidad de convocación a asambleas, por funcionarios de determinadas instituciones públicas, para decidir asuntos de interés común. Muy por el contrario, por participación debe entenderse más bien una práctica continua que sea expresión real de poder de los sujetos sobre las condiciones del proceso de trabajo y del destino de sus resultados.

En la medida en que se vaya constituyendo la trama social rural de las organizaciones homogéneas y se vaya adecuando la estructura político-administrativa a las exigencias de una gestión participativa, será posible plantear la posibilidad de transferencia de atribuciones y de recursos del Estado a las organizaciones del grupo territorial e idear y aplicar medidas de política diferenciadas por tipo de productores (y no por producto como ocurría tradicionalmente).

La adopción de medidas diferenciadas por tipo de productor es la única congruente con el objetivo de eliminar la pobreza rural por la vía de

reducir la heterogeneidad, fortaleciendo a los sectores más débiles de la estructura productiva con la transferencia selectiva de recursos hacia aquellos con mayor potencial para su absorción productiva en plazos razonables.

Huelga destacar que la gestación y aplicación de medidas diferenciadas por tipo de productor, por sus propias exigencias, no es factible en un medio autoritario-burocrático pues, en él, su aplicación llevaría a la hipertrofia del aparato público y a una gran ineficiencia técnico-económica.

El carácter diferenciado y específico de las políticas, así como su contenido participativo, deberán expresarse en toda la variedad de políticas sectoriales —inversión, crédito, capacitación, co-

mercialización— e incluso en la propia política de desarrollo tecnológico, ya que existen al respecto experiencias bien logradas de masificación del proceso de experimentación y selección de técnicas y variedades de mayor rendimiento.

Una vasta experiencia en programas de desarrollo rural muestra que la gestión pública no participativa exige mayor cantidad de recursos, y más personal mejor calificado para obtener resultados inferiores a los que se lograrían movilizándolo el potencial local y delegando en sus órganos colectivos o en miembros representativos de la comunidad muchas de las funciones. En otras palabras, se trata de convertir la movilización de los productores organizados en un recurso productivo de gran potencial.

## El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo

*Carlo Secchi\**

En este artículo se centra la atención en la estructura del sistema productivo y las políticas que convienen para mejorarla, con particular referencia a las empresas medianas y pequeñas. Se dan informaciones y ejemplos concretos derivados de la experiencia de Italia y de la función que allí han desempeñado esas empresas. Desde este punto de vista, se sostiene, la experiencia italiana, mucho más que la de otros países industrializados, puede ser de alto interés (como modelo de emulación y para conocer los errores que hay que evitar) para muchos países en desarrollo.

El artículo comienza analizando la interacción entre el espíritu de empresa y el medio ambiente externo a la firma (sección I) con el objeto de establecer directrices sobre la relación recíproca entre el desarrollo y la eficacia económica (sección II). Las ventajas de las pequeñas y medianas industrias se consideran a continuación (sección III), antes de describir las condiciones que permiten y estimulan su nacimiento y crecimiento (sección IV). Tras discutir la función que desempeñan estas industrias en la introducción de innovaciones y en los procesos de internacionalización (sección V), se formulan algunas observaciones a guisa de conclusión (sección VI), principalmente sobre los desafíos que se plantean a la política gubernamental.

\*Director de ISLA, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Bocconi, Milán. Este artículo se basa en las investigaciones en curso en ISLA, financiadas por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Investigaciones de Italia, que permitieron también al autor participar en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

## Introducción

Como se señala a menudo, en vez de pensar en términos de una 'crisis mundial' sería más preciso considerar que los años recientes representan un período de hondas transformaciones y de transición desde una onda larga de crecimiento continuo (según algunos, del tipo Kondratieff) cuyo mecanismo se ha ido deteniendo paulatinamente, hacia otro período de renovada prosperidad. Este nuevo largo ciclo de crecimiento, con cierto optimismo, podría comenzar antes de fines de siglo y todas las economías, tanto industriales como en desarrollo, deben estar precavidas a fin de no desperdiciar las oportunidades que les ofrezca.

Es muy probable que el nuevo mecanismo de crecimiento se base tanto en factores de oferta como de demanda. Por el lado de la oferta, las nuevas tecnologías desempeñarán un papel básico, ya que permitirán un mejor aprovechamiento de materias primas y fuentes de energía, la elevación de los niveles de productividad y la satisfacción de necesidades tanto tradicionales como nuevas del ser humano. Por el lado de la demanda, es posible pensar en términos de una combinación de necesidades 'nuevas' en los países industrializados, también vinculadas con factores demográficos, y de necesidades 'antiguas' hasta ahora insatisfechas en los países en desarrollo. Estos últimos proporcionarán también una 'nueva frontera' para el crecimiento de la economía mundial (Gasparini, 1981), si se aplican las políticas económicas con la orientación apropiada.

En lo que toca al papel que desempeñarán en ese proceso las empresas pequeñas y medianas es aleccionadora la experiencia de Italia. En efecto, según el censo de 1981, 59% del empleo manufacturero total de Italia se encontraba en empresas con menos de 100 empleados (cifra muy similar a la de Japón que era de alrededor de 58%) mientras que en Estados Unidos, la República Federal de Alemania y el Reino Unido, sólo 16 a 18% de los obreros manufactureros se encontraban en empresas con menos de 100 empleados. A su vez, Francia (cuyas fuentes estadísticas se basan en distintas categorías de empresas según el empleo) tenía una participación intermedia entre las dos anteriores.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Para tener informaciones estadísticas y análisis detallados véanse Baroin y Fracheboud (1983); Greffe (1984); IREF (1984); Small Business Administration (1984), así como la bibliografía citada en la nota siguiente.

Cuadro 1  
ITALIA:  
CONTRIBUCION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA AL NUMERO  
DE ESTABLECIMIENTOS Y AL EMPLEO POR CATEGORIA DE EMPRESAS  
(SEGUN EL NUMERO DE EMPLEADOS), 1971-1981

Categorías	Hasta 9	10 a 99	100 a 400	Más de 500	Total
<i>Número de establecimientos</i>					
Variación porcentual 1971-1981	+18.3	+37.4	+5.1	—	+20.5
Variación absoluta 1971-1981	+ 82 291	+ 24 605	+ 326	—	+107 222
<i>Empleo</i>					
Variación porcentual 1971-1981	+25.6	+23.1	+3.0	-6.0	+12.0
Variación absoluta 1971-1981	+271 036	+402 202	+37 821	-74 763	+636 296

**Fuente:** Confindustria (1985), cuadro 3, p. 9 y cuadro 7, p. 12, sobre la base de datos censales.

Muy recientemente la Confederación General de la Industria Italiana (Confindustria, 1985) editó un análisis detallado de la evolución de las pequeñas empresas italianas, que se analizó durante una Conferencia organizada por su Comitato Nazionale Piccola Industria en Venecia (29 a 30 de marzo de 1985).<sup>2</sup> Este estudio, basado en los resultados de los censos generales de 1961 y 1981, muestra que desde diversos puntos de vista la pequeña y mediana industria representa un papel importante en el desarrollo del sector manufacturero italiano. El cuadro 1 muestra la contribución, durante el decenio de 1971-1981, con relación al número de unidades de producción (establecimientos) y al empleo, de las cuatro categorías en que subdividieron las empresas según el número de empleados. Puede verse que casi todos los establecimientos nuevos fueron creados por empresas de menos de 100 empleados y que también generaron la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo. Como consecuencia de este tipo de evolución, el tamaño medio de cada establecimiento disminuyó de 75.5 empleados en 1971 a 56.4 en 1981.

Aunque sería necesario contar con informa-

ciones más detalladas, tanto sectoriales como regionales (como las que proporcionó Confindustria, 1985), es posible afirmar que la industria italiana, durante el decenio de 1970, reaccionó ante la crisis y trató de ajustarse al medio internacional cambiante y adquirir mayor flexibilidad mediante un proceso de verticalización y descentralización. Casi todas las nuevas iniciativas corresponden a las empresas pequeñas y medianas, en tanto que las empresas grandes todavía luchaban por reestructurarse a fin de superar sus problemas tecnológicos, financieros y de mercado.

Por diversas razones, en los años recientes han despertado gran interés las pequeñas y medianas industrias tanto entre investigadores como entre dirigentes, por la importante contribución que pueden hacer a la solución de algunos de los problemas que aquejan a las estructuras productivas de los países industriales y en desarrollo. Se han propuesto diversos sistemas para fomentar la creación de nuevas empresas, principalmente pequeñas, como los que han sugerido Bénoun y Sénicourt (1980), Binks (1979), Hutchinson (1978), y Jarret y Wright (1982).

Por iniciativa del Parlamento Europeo, se declaró 1983 como el año europeo de las empresas pequeñas y medianas. Se trataba con ello de subrayar su importancia, debatir sus problemas y potencialidades, estudiar nuevas y más eficientes

<sup>2</sup>También bajo los auspicios de Confindustria se publicaron dos estudios muy interesantes, con fines de comparación de resultados y experiencia, uno sobre Francia y Alemania (Malerba, 1985) y el otro sobre los Estados Unidos (Marelli, 1985).



políticas a su favor y mejorar su acceso a los instrumentos financieros de la Comunidad Europea. En este proceso se difundió mucha útil

información y se efectuaron numerosas investigaciones, que arrojaron nueva luz sobre este fenómeno.

## I

### El espíritu de empresa y el medio económico

En primer lugar debe esclarecerse que el espíritu de empresa sólo podrá rendir sus mejores frutos si puede funcionar en un medio económico variable. En este término se incluyen todos los agentes colectivos (el Estado, la autoridades locales, los sindicatos, las instituciones financieras, las asociaciones comerciales y las cámaras de comercio) que son externos a la empresa (Vaccà y otros, 1984).

Estos agentes colectivos a su vez deben comportarse en forma empresarial a fin de interactuar eficientemente con las unidades de producción. Sólo de esta manera se logrará que el sistema (empresas más medio ambiente) crezca en forma eficiente. Así, por ejemplo, los servicios proporcionados a la industria deben ser económicamente eficientes, medidos por un parámetro de mercado (es decir, el precio que pagarán los usuarios), a fin de estimular el comportamiento empresarial. La asistencia, por el contrario, desembocará inevitablemente en un sistema productivo ineficiente.

La experiencia italiana, para dar un ejemplo, muestra que las empresas pequeñas y medianas eficientes se han desarrollado, no en el Mezzogiorno que cuenta con gran asistencia (con la excepción parcial de Puglia), sino en otras partes del país, donde si bien había escasa asistencia pública, el ambiente era propicio a su eficiente desarrollo. Esto es valioso no sólo en las regiones económicamente más avanzadas como Lombardía y el Piamonte sino (y sorprendentemente en mayor grado) también en algunas regiones del noreste (la zona de Veneto)<sup>3</sup> y en el centro (a lo largo de la costa del Adriático).

<sup>3</sup>Hay una breve presentación de este asunto en *The Economist*, 30 de marzo de 1985, p. 69 ("Out of the shadows. Can the Veneto's boom last?").

El rápido crecimiento después de la segunda guerra mundial de estas regiones anteriormente atrasadas en realidad presenta características muy distintas de las que tuvieron las regiones del noreste de industrialización temprana. Este hecho ha estimulado varios estudios sobre las características y las repercusiones de política de tal modelo de desarrollo, llamado a veces el modelo Veneto o Adriático (Antonelli y Momigliano, 1980) aunque sería quizá preferible referirse a él como al modelo del Noreste y del Centro, como han sugerido entre otros Fuà (1983). El impresionante crecimiento de la manufactura, principalmente de pequeña escala, no fue apoyado de ninguna manera por programas públicos especiales, como sucedió en el Mezzogiorno, sino que por el contrario se basó esencialmente en la oferta local de mano de obra, en la capacidad de ahorro y en destrezas empresariales heredadas de una época de desarrollo económico preindustrial. Además desempeñó un papel principal la existencia de una comunidad unida con sus instituciones, su cultura y su infraestructura física (el medio ambiente según se definió anteriormente). Según Fuà (1983) y otros que han estudiado la experiencia y las perspectivas de esta región, el éxito del modelo depende de su capacidad para combinar todos los elementos preexistentes de fortaleza y de recursos, y emplearlos, sin un choque radical, para modernizar la vida y la producción económicas.

Las empresas pequeñas y medianas han desempeñado una función principal en el proceso de reestructuración recientemente registrado en las regiones italianas de industrialización más temprana. Esto se aplica en particular a algunas zonas muy activas como Brianza al norte de Milán, recientemente estudiada por Senn y otros (1985) y también en comparación con las zonas

de Worcester (West Midlands, Reino Unido), Augsburg (República Federal de Alemania) y Besançon (Francia). El propósito de este proyecto de investigación era confirmar que en Europa existe más de algún sistema comparable que ha tenido éxito local. Entre sus características más interesantes figuran un alto nivel de desarrollo económico y una estructura industrial diversificada. Esta última se compone principalmente de gran número de empresas medianas y pequeñas, que son muy dinámicas, capaces de autorreestructurarse, y de combinar en forma creadora los recursos locales y los distintos factores de la producción, siendo altamente competitivas en el mercado internacional. Estas características básicas, que comparten Brianza y las demás zonas estudiadas, son al mismo tiempo causa y efecto de una variedad de circunstancias. Entre éstas las más importantes son la difusión del espíritu de empresa; una alta propensión a adoptar nuevas tecnologías; y una decidida actitud favorable a la adaptación y reestructuración en respuesta a los cambios exógenos. En particular vale la pena

mencionar el papel secundario que cumple la administración pública en la promoción del crecimiento, junto con la notable autonomía de los empresarios locales para crear y poner en marcha instrumentos cooperativos de política industrial. Surge de todo esto un modelo muy interesante de desarrollo regional que se basa todavía en el papel fundamental que desempeña el espíritu de empresa de las pequeñas y medianas empresas, aunque sea más adecuado para zonas de industrialización temprana, en contraposición con el modelo de las zonas del noreste y central, que fue diseñado sobre la base de la experiencia de zonas de desarrollo industrial tardío.

Evidentemente, consideraciones similares a las mencionadas anteriormente contra la asistencia al sector productivo son valederas en gran medida para el uso de la protección como medio de estimular el crecimiento de la industria. Esta última puede producir resultados positivos generales solamente si ocurre en un contexto de eficiencia económica.

## II

### El desarrollo económico y la eficiencia económica

Al considerar la estrategia adoptada por muchos países del Tercer Mundo para fomentar su desarrollo, es posible advertir muchos errores y muchas opciones de política infructuosas.

En primer lugar la experiencia de los últimos 20 años muestra que los intentos de distintos países por promover el crecimiento económico y el desarrollo en un contexto autárquico han sido fallidos en muchos casos. Después de las etapas iniciales de sustitución fácil de importaciones, particularmente en el caso de países que tienen pequeños mercados internos, se ha traducido en una gran ineficiencia económica y en despilfarro de recursos, junto con otros efectos negativos que derivan de las distorsiones que así se producen.

Se consiguen mejores resultados con las estrategias de sustitución de importaciones en los planos regional y subregional. Sin embargo, la

cooperación económica y la integración entre los países en desarrollo también han registrado un lento progreso y muchos traspiés. El éxito que han tenido ha sido más bien resultado de agentes foráneos, que ya sea estimulan la integración económica en forma positiva o lo hacen como reacción ante un peligro externo en potencia.

El crecimiento y el desarrollo económico deben ser ante todo procesos autosostenidos; es decir, deben satisfacer todas aquellas condiciones que garanticen su continuación en el tiempo en forma autónoma. Es erróneo pensar que tal modelo de desarrollo debe lograrse en un contexto de autarquía.

La eficiencia económica es la única forma por la cual los países en desarrollo podrán aprovechar sus recursos en forma óptima para el bienestar de sus pueblos. Casi sin excepciones, podrá obtenerse solamente mediante la especializa-

ción tanto interna como en el plano internacional. Así, es del interés de cada país en desarrollo participar en la economía mundial, porque será mediante el comercio y otras relaciones que podrá fomentar la mejor distribución de recursos internamente y aprovechar sus ventajas comparativas en el comercio internacional. Esto, al contrario de lo que se observa en muchos casos, no implica que los problemas económicos internos deban pasar a segundo plano frente a la situación internacional que trata de conquistar un país. La atención a los problemas económicos internos no contribuye a satisfacer necesidades básicas y permite fortalecer la estructura productiva interna de muchas maneras. Por lo tanto el modelo ideal

de desarrollo por seguir debe ser tanto de vocación interna (en el sentido de que preste debida atención a las necesidades nacionales) como de vocación externa (en el sentido de que trate de obtener una activa participación en la economía mundial).<sup>4</sup>

Las pequeñas y medianas industrias tienen una función fundamental que cumplir en el fortalecimiento de la estructura productiva de los países en desarrollo, por las distintas ventajas que presentan desde diferentes puntos de vista, siempre y cuando se desarrollen en el marco de una política económica general que sea congruente con lo que se ha dicho anteriormente.

### III

## Ventajas de las pequeñas y medianas industrias

Tomando en cuenta lo que se ha dicho hasta ahora y particularmente la necesidad de fomentar el crecimiento junto con la eficiencia económica, sería posible afirmar que las empresas pequeñas y medianas tienen varias ventajas bien conocidas.

En primer lugar son flexibles y pueden adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado, tanto interno como internacional, siempre que puedan contar con la información necesaria a fin de modificar su conducta y sus estrategias. Además, esas empresas en algunos casos están en mejor situación para aprovechar nuevas ideas y pueden ocupar aquellos huecos que dejan libres las grandes empresas tanto en los mercados internos como en el internacional. En tercer lugar, requieren una menor inversión por unidad de empleo y valor agregado y por consiguiente pueden permitir (en igualdad de

condiciones) un crecimiento más rápido del empleo y del ingreso.<sup>5</sup>

En cuarto lugar, la pequeña y mediana industria desempeña una función más satisfactoria que las empresas grandes desde el punto de vista de las relaciones urbano-rurales y las limitaciones ecológicas y ambientales; pueden aprovechar plenamente las tradiciones y destrezas artesanales existentes; y al usar esta artesanía en forma innovadora puede promover actividades empresariales posteriores.

Por último, cabe señalar que estas industrias (nuevamente comparadas con las unidades más grandes) presentan muchas ventajas desde el punto de vista de la democracia económica y las relaciones industriales ya que al permitir que el espíritu de empresa potencial se realice, representan una contribución valiosísima para el desarrollo económico general del país en cuestión.

<sup>4</sup>Huelga decir que los países industriales tienen gran responsabilidad en ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por adoptar un modelo de desarrollo eficiente y por lo tanto en su política de cooperación deben incluir en primer lugar medidas que propendan a ese fin. Para el caso de Italia, por ejemplo, véase Secchi (1985).

<sup>5</sup>Dos estudios recientes citados por *The economist* (8 de enero de 1983, p. 12) señalan que en Estados Unidos las dos terceras partes, en cifras brutas, de los nuevos puestos de trabajo creados en el sector privado (industria más servicios) a partir de 1969 corresponden a empresas que tienen menos de 25 empleados. Véanse además los datos del cuadro 1.

En este artículo se presta atención principalmente a las pequeñas y medianas empresas del sector industrial. Sin embargo (y lo propio sucede en los países subdesarrollados) pueden cumplir una importante función en el sector terciario. Basten unos pocos ejemplos para explicar los beneficios potenciales que pueden ofrecer esas empresas en este contexto aparte del hecho de que en la mayoría de los países industriales en los últimos años han cumplido relevante papel en el mantenimiento de los niveles de ocupación.

Las empresas pequeñas y medianas eficientes pueden racionalizar y mejorar las actividades de distribución comercial. Esto reviste particular importancia en las reformas agrícolas y en los

esfuerzos por elevar la productividad de la agricultura. En efecto, estas empresas pueden proporcionar mejores servicios de mercado para los productos agrícolas así como otros servicios, suministrar productos intermedios y absorber en forma productiva a la mano de obra que abandona la agricultura.

El turismo constituye otro sector en que las pequeñas y medianas empresas pueden representar un importante papel. También pueden promover actividades de servicio en favor del comercio exterior y del proceso de internacionalización de las unidades pequeñas de producción (Alessandrini, 1985)

## IV

### Nacimiento y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas

Estas empresas pueden nacer y medrar solamente cuando se cumple una serie de condiciones como las que hemos mencionado. Ante todo, el proceso debe desarrollarse en un medio económico favorable. Además, se requieren habilidades empresariales generalizadas. Pueden originarse ya sea en la industria (antiguos empleados que dejan sus trabajos para establecer su propia empresa, lo que se conoce como el fenómeno de "desgaje") o en la agricultura. La historia económica muestra que en las zonas de industrialización temprana, el espíritu de empresa se originó principalmente en la agricultura. Ello ocurrió particularmente donde las condiciones eran más difíciles y se propiciaba así el ingenio y la capacidad de creación individual.

Por su parte, debe haber un medio institucional apropiado tanto en lo que toca al aparato regulatorio y jurídico como a la aplicación de una política activa a favor de las pequeñas y medianas industrias.

La transparencia del mercado y una corriente eficiente de información sobre las condiciones del mercado (tanto interno como internacional) ayudan en gran medida a las pequeñas y media-

nas industrias a elegir una estrategia bien lograda. La política gubernamental (junto con las actividades de servicio especializadas del sector privado) pueden ser muy útiles para proporcionar un fácil acceso a toda la información requerida, y también para que ésta resulte lo más barata posible. Las pequeñas y medianas industrias deben mantener relaciones apropiadas con el resto del sistema de producción (grandes empresas, servicios especializados, etc.). Por último, deben contar con un mercado suficientemente grande, y tener acceso a los mercados externos. Este requisito también exige que haya una integración económica regional, lo que puede representar una solución parcial frente a una política de total liberalización, permitiéndoles explotar mercados más vecinos y más fáciles de penetrar por razones obvias.

Nuevamente, la experiencia de Italia es de sumo interés, siendo la Comunidad Europea considerada ya como mercado interno por las empresas medianas y pequeñas de Italia. Un análisis muy interesante de las exportaciones italianas según el tamaño de la empresa y los mercados de destino fue publicado recientemente por

Cuadro 2  
ITALIA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL NUMERO DE  
EMPRESAS EXPORTADORAS Y DE LAS VENTAS DE  
EXPORTACION POR CATEGORIAS DE FIRMAS  
(SEGUN SUS VENTAS DE EXPORTACION EN  
MILES DE MILLONES DE LIRAS)

Categorías	Menos de 1 000 millones de liras		1 000 a 50 000 millones de liras		Más de 50 000 millones de liras	
	% del total	% total ventas	% del total	% total ventas	% del total	% total ventas
1978	86.0	10.2	13.8	54.6	0.2	35.2
1979	87.0	10.9	12.8	55.5	0.2	33.6
1980	87.2	11.4	12.6	56.7	0.2	31.9
1981	88.0	12.5	11.8	54.1	0.2	33.4
1982	87.1	11.5	12.7	54.0	0.2	34.5
1983	85.9	11.1	13.9	55.8	0.2	33.1

**Fuente:** ICE (1985), pp. 16 y 17. Cada categoría se define sobre la base de las ventas de exportación de cada firma en 1983. Todas las estadísticas sobre ventas de exportación se han convertido en liras italianas al cambio de 1983. Al 30 de diciembre de 1983 un dólar de Estados Unidos equivalía a 1 659.5 liras italianas.

el Instituto Nacional Italiano de Comercio Exterior. Este estudio no sólo confirma la gran importancia del mercado occidental para las industrias medianas y pequeñas de Italia (ICE, 1985, pp. 23 a 24) sino que da luces muy útiles (desde el punto de vista de este artículo) sobre la distribución porcentual del número de empresas exportadoras y las ventas de exportación por categorías de empresas, definidas, según las ventas de exportación de cada una en 1983 (cuadro 2). Este análisis fue posible porque la Oficina de Cambio Exterior de Italia registra cada transacción de comercio exterior,<sup>6</sup> lo que permite imputar a cada firma exportadora así como importadora sus propias operaciones con el extranjero.

En 1983 registró en Italia 85 910 firmas exportadoras, y como lo muestra el cuadro 2, éstas estaban compuestas en un 85.9% por empresas de pequeño tamaño, cuyas ventas anuales al extranjero no llegaban a los 1 000 millones de liras pero aportaban 11.1% de las exportaciones italianas totales. Más de la mitad del total de exportaciones de Italia (55.8%) corrieron a cargo de los

exportadores de tamaño mediano en 1983, que representaban 13.9% del total de las firmas exportadoras. Por último, los grandes exportadores (con ventas anuales al extranjero sobre los 50 000 millones de liras) representaban 0.2% del total de firmas exportadoras que aportaban un tercio (33.1%) del total de los ingresos de exportación italianos.

Las cifras muestran, sin lugar a dudas, la importancia básica de las empresas italianas pequeñas y medianas en las exportaciones de ese país, un hecho que contradice la opinión común de que el comercio exterior es negocio principalmente para las grandes empresas.<sup>7</sup>

Antes de continuar con el próximo tema es interesante explorar dos grupos de planteamientos en mayor detalle. El primero se refiere a la comparación entre empresas pequeñas y media-

<sup>6</sup>Excluyendo para 1983 las cantidades por debajo de 3 millones de liras, las transacciones llamadas ocasionales, y por supuesto aquellas que no implican un pago.

<sup>7</sup>Como demuestran Secchi y otros (1983), resultados igualmente sorprendentes se encuentran al analizar la función de las empresas italianas pequeñas y medianas en la internacionalización de la producción, ya que esas cifras muestran la creciente importancia de las inversiones extranjeras italianas, principalmente las llamadas de nuevo tipo (típicamente inversiones que no implican suscripción de capitales como las empresas conjuntas, y la subcontratación internacional; véase OCDE, 1984).

nas con las empresas grandes. De hecho, el sistema productivo debe contar con una combinación adecuada de pequeñas y medianas empresas y de empresas grandes. Las segundas son funcionales con respecto a las primeras (por ejemplo, para la descentralización de la producción y la subcontratación), y lo mismo vale a la inversa (las empresas pequeñas y medianas le permiten más flexibilidad a las grandes).<sup>8</sup> En muchos casos, las empresas pequeñas y medianas son solamente empresas que crecerán, y deben considerarse en un contexto dinámico. Por último, no sólo es necesaria una combinación adecuada de empresas por categoría de dimensión sino que también una combinación adecuada por sectores.

La segunda serie de incógnitas se refiere a las empresas pequeñas y medianas frente al sector

informal (véase también Alessandrini y Dallago, 1985). Este último se compone principalmente de pequeñas y medianas industrias (por lo menos en lo que concierne a sus actividades legales) y a veces estas empresas se confunden con lo que se llama la 'economía subterránea'. A este respecto es útil considerar una serie de problemas que por cierto requiere una mayor investigación y análisis como base para la formulación de políticas.

En primer lugar, hay que considerar en qué medida el sector informal es funcional para la operación del sistema socioeconómico a fin de saber si hay que tolerarlo o incluso fomentarlo. Un segundo aspecto importante se refiere a la identificación oportuna para tratar de integrar en la economía al sector informal con medidas fiscales o de otra índole.

## V

### Las empresas pequeñas y medianas, la innovación y la internacionalización

La introducción de innovaciones y las actividades internacionales son procesos similares (de tipo Schumpeter) en cuanto implican abandonar una conducta bien adquirida en el pasado y aventurarse con un comportamiento nuevo y muchas veces desconocido. Ambos procesos, sin embargo, requieren no sólo un espíritu de empresa dentro de la firma, sino también un ambiente económico externo que le sea propicio. Las instituciones públicas y la iniciativa privada deben proporcionar una serie de servicios funcionales para estas actividades empresariales, particularmente a favor de las empresas pequeñas y medianas.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>También, con un análisis teórico, véase Mariti (1980).

<sup>9</sup>Sobre este aspecto, véase por ejemplo, el Prefacio a Alessandrini (1985) escrito por C. Secchi. Las investigaciones (que muestran como predomina la pequeña dimensión en Italia también en actividades internacionales a cargo en otras partes de compañías comerciales muy grandes) fueron auspiciadas, en un afán de ofrecer un servicio de información mejor y más detallada, por el Centro Estero Camere di Commercio Lombarde, una institución pública de las Cámaras de

Es claro que no sólo la introducción de innovaciones, sino también la internacionalización, son procesos vitales para las pequeñas y medianas industrias porque proporcionan mercados más grandes, estimulan la especialización y fomentan la eficiencia económica. Nuevamente, en un plano regional, se encuentra otra justificación de la integración económica, que favorece el desarrollo de un sistema eficiente de pequeñas y medianas industrias mientras que, por el contrario, la autarquía y la protección claramente se traducen en una serie de unidades de producción ineficientes y dependientes.

Las pequeñas y medianas industrias no deben considerarse como empresas tradicionales (ya que según algunos sólo las muy grandes son modernas). Por el contrario, muchas actividades innovadoras (de procedimientos o productos)

Comercio de Lombardía, establecido para promover la internacionalización y que ofrece apoyo técnico y servicios a las pequeñas y medianas empresas de la región.

sucedan en el seno de las empresas pequeñas y medianas. En efecto, el progreso técnico ahora en gran parte favorece la creación de unidades en pequeña escala, tanto en la industria como en los servicios.<sup>10</sup> Además, parecen ser más eficientes que las grandes en generar innovaciones. Un estudio de 1981 realizado por la National Science Foundation de los Estados Unidos<sup>11</sup> muestra que las empresas pequeñas producen alrededor de 24 veces más innovaciones por cada dólar invertido en desarrollo e investigación que las empresas grandes. A pesar de este hecho, casi 90% de los fondos para esas actividades se destina a las empresas grandes y a las industrias nacionaliza-

das. Estos hechos exigen una urgente reforma de las políticas que se han seguido hasta ahora en este campo, tomando en cuenta que muchas empresas medianas y pequeñas pueden ser demasiado diminutas como para tener servicios de investigación propios. Es así como sus esfuerzos en esta materia deben ayudarse de diversas maneras indirectas.

Por otra parte, algunas actividades internacionales, como las empresas conjuntas con las compañías extranjeras, son un instrumento muy poderoso para la adquisición de innovaciones y en algunos casos las empresas medianas y pequeñas son muy dinámicas en ese campo.

## VI

### Conclusiones:

#### Los desafíos para la política gubernamental

Hay amplio consenso en muchos países industriales sobre el hecho de que la política gubernamental a favor de la pequeña y mediana industria debiera centrarse mucho más en crear para ellas un ambiente favorable y una serie de economías externas que en interferir con sus opciones empresariales. Los que estudian estos y otros asuntos relacionados en Italia han introducido una distinción entre las políticas sectoriales (que implican alguna forma de planificación o programas de asistencia directa a la industria) y las políticas factoriales (que producen un mejor rendimiento de los factores de producción como los programas de capacitación, los servicios especializados, las actividades de asesoramiento, y las economías externas en general). Estas últimas interfieren en mucho menor grado con la función del mercado y la distribución de los recursos, y sin embargo estimulan la eficiencia, una mayor productividad y la competencia.

Uno de los principales problemas de la pequeña y mediana industria se relaciona con su acceso al financiamiento (Mussati y otros, 1981),

el cual es evidentemente más difícil de obtener para ellas que para las empresas grandes. Por lo tanto, las instituciones financieras desempeñan un papel básico (y lo mismo ocurre con la política gubernamental en esta materia) y convendría que introdujeran nuevos instrumentos financieros, adecuados particularmente a las necesidades de la pequeña y mediana empresa.<sup>12</sup> La experiencia italiana, por ejemplo, muestra que las instituciones especializadas, como los bancos cooperativos para el financiamiento de corto plazo, los bancos especializados en crédito de mediano plazo (parecidos a los bancos de desarrollo pero destinados en especial al financiamiento en pequeña escala), los consorcios de crédito, etc. son más adecuados para este fin.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Como el arrendamiento y el factoraje que permiten la transformación de los costos fijos en variables y que son más adecuados para acomodarse al comportamiento cíclico de las pequeñas empresas.

<sup>13</sup>Con referencia aun al caso de Italia, véase *Mediocredito Regionale Lombardo* (1979 y 1980). *Mediocredito* es una institución de financiamiento a mediano plazo que funciona en Lombardía (y cada región italiana tiene una similar) destinada principalmente a financiar inversiones, actividades de exportación, etc. de la pequeña y mediana industria. Su capital fue suscrito por los bancos especializados en crédito a corto

<sup>10</sup>Sobre la innovación y la pequeña y mediana industria, véase, entre otros, Bollard (1983); Malerba (1985); Moore y Eads (1983); OCDE (1982).

<sup>11</sup>Citado por *The Economist*, 8 de enero de 1983, p. 11.

En efecto, muchos problemas relacionados con el pequeño tamaño pueden resolverse formando cooperativas, especialmente estableciendo consorcios especializados. Esto es válido no sólo para los consorcios de crédito (que se acaban de mencionar) sino para una variedad de otros casos como los consorcios de exportación, establecidos para facilitar la penetración de los mercados externos.<sup>14</sup> El hecho de realizar algunas actividades fundamentales en común, ayuda a la pequeña y mediana industria a afrontar con éxito una variedad de problemas. También ocurre lo propio con las asociaciones de pequeños productores para efectuar sus actividades de mercado en mejores condiciones u obtener sus insumos a más bajo costo. Estas gestiones colectivas permiten también a las empresas medianas y pequeñas de determinada región o sector convertirse en un sistema de unidades de producción, con diversas relaciones sinérgicas entre ellas. Evidentemente, la política gubernamental debe ofrecer altos estímulos a tales esfuerzos de cooperación.

Entre los muchos otros campos en que la política gubernamental debe funcionar y puede hacerlo fructuosamente, como los programas de capacitación (que son de importancia fundamental en períodos de rápida transformación tecnológica) y los servicios de información, podría ser interesante concluir este artículo centrando la atención en tres sectores básicos de acción que sin duda exigen mayores investigaciones y análisis empíricos.

El primero se refiere a cómo promover el espíritu de empresa. Se trata desde luego de un asunto fundamental ya que contribuye a sentar los requisitos previos para el funcionamiento de un sistema eficiente de pequeñas y medianas industrias. Se han llevado a cabo varios experimentos en algunos países industriales enfocando los esfuerzos sobre el problema básico de cómo efectuar la transición desde una buena concepción empresarial hasta su puesta en práctica. Ello exige la cooperación entre las escuelas de adminis-

plazo que funcionan en la región y que también cooperan en sus actividades.

<sup>14</sup>En muchas regiones italianas, por ejemplo, los consorcios de exportación operan en cooperación estrecha con los centros regionales de intercambio exterior de las cámaras de comercio.

tración, los servicios especializados, las instituciones financieras, las asociaciones comerciales y las cámaras de comercio.<sup>15</sup>

Un segundo sector básico que entra en la política gubernamental se relaciona con las formas de fomentar la innovación. Las pequeñas y medianas empresas necesitan de alguna forma de apoyo público para su investigación y desarrollo, que puede proporcionárseles de diversas maneras: con recursos financieros, fácil acceso a los conocimientos existentes, asistencia técnica y programas de información, por ejemplo. Particularmente en el caso de las firmas pequeñas, tienen importancia vital las instituciones (promovidas o apoyadas por la iniciativa gubernamental) para transferir en forma adecuada la tecnología desde los centros de investigación a los pequeños usuarios. Además, algunas iniciativas recientes y bien logradas, muestran cómo la iniciativa pública desempeña una función fundamental en la asociación entre diversas empresas —particularmente pequeñas y medianas— a programas de investigación cofinanciados por fuentes públicas y privadas. Además, pueden lograrse de esta manera importantes resultados de diferente índole (nuevos métodos de administración, mejor conocimiento del mercado), sobre todo si estos programas cuentan con la participación de empresas de distintos países, como ocurrió con el programa ESPRIT de la Comunidad Europea<sup>16</sup> llevado a la práctica en 1984.

Por último, un tercer sector fundamental de intervención se relaciona con las formas de promover la internacionalización. Ya se analizó al comienzo de este artículo la razón de por qué los procesos de internacionalización son también de importancia básica para las pequeñas y medianas

<sup>15</sup>Un programa denominado Gemini fue iniciado en 1984 en la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Bocconi en Milán, con el objeto de elegir varias ideas potencialmente buenas para reunir a todas las partes interesadas, ayudar al 'nuevo' empresario y vigilar cuidadosamente las diversas etapas hasta que la nueva empresa pudiera continuar sola. Este programa está financiado entre otros, por la Comisión de Comunidades Europeas, la Región de Lombardía, y la Cámara de Comercio de Milán.

<sup>16</sup>Programa Estratégico Europeo para la Investigación y Desarrollo sobre las Tecnologías de la Información, al cual podrá suceder en breve un programa similar denominado RACE (Investigación y Desarrollo sobre Tecnologías Modernas de la Comunicación).



industrias. Evidentemente, estas actividades son más difíciles de realizar para ellas que para las empresas grandes. En particular requieren servicios apropiados como promoción, información, capacitación, y asesoramiento, que pueden proporcionar instituciones públicas y privadas. Las instituciones públicas debieran prestar muchos de estos servicios a más bajo costo y también debieran llevar a cabo muchas actividades pioneras a favor de las empresas medianas y pequeñas que deseen internacionalizarse. Después de su etapa inicial, estas actividades evidentemente serán liberadas a las fuerzas del mercado y quedarán en manos de la iniciativa privada. Además, las instituciones públicas tienen un papel catalítico fundamental que desempeñar al adecuar la demanda de servicios especializados por parte de las pequeñas y medianas industrias a lo que proporcionan las instituciones privadas, como las actividades de servicios, las compañías de comercio, etc., mediante programas de información, promoción y asesoramiento.<sup>17</sup>

Son evidentemente necesarias nuevas inves-

tigaciones teóricas y empíricas, no sólo sobre las directivas de política señaladas anteriormente, sino sobre otras experiencias aparte la de Italia analizada aquí.<sup>18</sup> Como resultado se podría obtener una mejor apreciación de las ventajas de un sistema eficiente de pequeñas y medianas industrias para fortalecer el sistema productivo de los países en desarrollo, siguiendo las orientaciones reseñadas en este artículo. Aunque evidentemente sería erróneo hacer una mística de la función positiva que puedan cumplir las pequeñas y medianas industrias (en realidad las grandes también tienen una función básica que desempeñar, sobre todo cuando predominan las economías de escala), en casi todas partes se han descuidado sus ventajas y potencialidades, por lo menos hasta épocas muy recientes. Por el contrario, también en los países en desarrollo debiera haber una conciencia más esclarecida sobre su contribución potencial. Por consiguiente, habría que tomar medidas generales y específicas más eficaces, para lograr una composición más satisfactoria y útil del sistema productivo.

### Bibliografía

- Alessandrini, S. (1985): *The trading companies in Lombardia*. Milán: Centro Estero Camere di Commercio Lombarde e Il Sole 24 Ore.
- Alessandrini, S. y B. Dallago (1985): *The unofficial economy East and West. Consequences and policies*. Londres: Gower (en prensa).
- Antonelli, C. y F. Momigliano (1980): Aree economiche, modelli di sviluppo alternativi e politiche pubbliche di intervento in Italia. *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*. Bologna: Il Mulino Editore, vol. 1, No. 3, pp. 395 a 409.
- Baroin, D. y P. Fracheboud (1983): *Les petites et moyennes entreprises en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- Bénoun, M. y P. Séricourt (1980): *L'aide a la création et au développement des entreprises nouvelles. Comparaison internationale*. Paris: Fondation Nationale pour l'Enseignement et la Gestion des Entreprises.
- Binks, M. (1979): Finance for the expansion of the small firm. *Lloyds Bank review*, No. 134, octubre, pp. 33 a 45.
- Bollard, A. (1983): Technology, economic change, and small firms. *Lloyds Bank review*, No. 147, enero, pp. 42 a 56.
- Confindustria (Confederazione Generale dell'industria Italiana) (1985): *La piccola industria nell'economia italiana. L'esperienza degli anni '70*. Preparado por G. de Caprariis y G. Rosa para una Conferencia del Comitato Nazionale Piccola Industria, Venecia, 29 a 30 marzo.
- Fuà, G. (1983): Rural industrialization in later developed countries. The case of Northeast and Central Italy. *Banca Nazionale del Lavoro quarterly review*, vol. 36, No. 147, diciembre, pp. 351 a 377.
- Gasparini, I. (1981): Economic trends and problems in the 1980's. *Giornale degli economisti e annali di economia*, vol. 40, No. 5-6, pp. 267 a 286.
- Greffe, X. (comp.) (1984): *Les petites et moyennes entreprises créent-elles des emplois?* Paris: Economica.
- Hutchinson, P.J. (1978): Financial assistance to small firms: the American experience. *National Westminster Bank quarterly review*, noviembre, pp. 50 a 62.
- ICE (Istituto Nazionale per il Commercio Estero) (1985): *La struttura delle esportazioni italiane. Un'analisi per imprese*. Roma.

<sup>17</sup>Nuevamente para el caso de Lombardía véase la nota 9.

<sup>18</sup>Por las dificultades lingüísticas, la bibliografía incluye sólo algunas de las referencias en italiano de una vasta literatura que se ha desarrollado en años recientes; el lector interesado podrá encontrarla fácilmente, comenzando con la bibliografía que dan los distintos autores italianos aquí citados.

- IREP (Institut de Recherche en Economie de la Production) (1984): *L'analyse demographique des petites et moyennes entreprises industrielles dans les pays de la Communauté Economique Européenne*. París.
- Jarrett, M. y M. Wright (1982): New initiatives in the financing of smaller firms. *National Westminster Bank quarterly review*, agosto, pp. 40 a 52.
- Malerba, F. (1985): *La piccola industria in Francia e Germania*. Preparado para Confindustria (1985), Venecia, 29 a 30 de marzo.
- Marelli, E. (1985): *La piccola industria negli Stati Uniti*. Preparado para Confindustria (1985), Venecia, 29 a 30 de marzo.
- Mariti, P. (1980): *Sui rapporti tra imprese in un'economia industriale moderna*. Milán: F. Angeli Editore.
- Mediocredito Regionale Lombardo (1979): *Il finanziamento delle nuove iniziative imprenditoriali*. Milán.
- (1980): *Il mercato finanziario e lo sviluppo delle piccole e medie imprese*. Milán.
- Moore, G.G. y M. Eads (1983): *Small business innovation. An annotated bibliography*. Washington, D.C.: Cosmos Corporation.
- Mussati, G. y otros (1981): *Il capitale di rischio delle piccole e medie società di nuova costituzione*. Milán: CREA Università Bocconi y Guiffè Editore.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (1982): *Innovation in small and medium-sized firms*. París.
- (1984): *New forms of international investment in developing countries*. París.
- Secchi, C. y otros (1983): *La rilocalizzazione produttiva italiana nei paesi in via di sviluppo. Il caso di Malta, Marocco, Tunisia ed Egitto*. Milán: Finafrica y Giuffrè Editore.
- Secchi, C. (1985): The prospects for trade and production co-operation between Italy and LDC's. *Savings and development*, vol. 9, No. 1. Milán: Finafrica, pp. 47 a 55.
- Senn, L. y otros (1985): *The "Brianzas" of Europe. Comparative models of successful industrial districts*. Monza: Associazione Industriale di Monza e Brianza (en prensa).
- Small Business Administration (1984): *The state of small business*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Vacca, S. y otros (1984): La politica industriale possibile. *Economia e politica industriale*, vol. 11, No. 41. Milán: F. Angeli Editore, pp. 3 a 37.

## 25 años del Banco Interamericano de Desarrollo

*Felipe Herrera\**

A partir de 1974, frente a las nuevas tendencias de la economía mundial, comenzó a perder progresivamente importancia relativa el financiamiento público internacional para los países latinoamericanos. En efecto, el crecimiento de la liquidez monetaria internacional dio a la banca internacional una desconocida gravitación en términos absolutos y relativos. Sin embargo, al persistir el proceso de recesión mundial, se vuelve evidente que nuestros países debieran encontrar nuevamente la respuesta a sus necesidades en organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo.

A juicio del autor, la experiencia de los últimos 25 años en América Latina muestra que el financiamiento público internacional, desde cualquiera de sus perspectivas, constituye una forma de cooperación esencial para el progreso de la región.

La *Revista de la CEPAL* ha querido destacar la importancia del papel que desempeña el Banco Interamericano de Desarrollo con motivo de haber cumplido dicha institución un cuarto de siglo de actividades en el escenario regional e internacional. Valga la publicación de este artículo de su primer Presidente, señor Felipe Herrera, como homenaje a la institución hermana.

\*Primer Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

## I

### Algunos antecedentes de la creación del BID

Pocos años después de terminar la segunda guerra mundial, los países de América Latina se vieron pospuestos en su empeño por obtener una cooperación financiera de mayor volumen, por la gran prioridad en escala internacional que se dio a la reconstrucción de Europa y al desarrollo económico de África y de algunas regiones asiáticas. También se criticaba en el continente en forma generalizada la rigidez de las políticas operativas de las fuentes públicas existentes. Ambos motivos de insatisfacción, junto con la antigua aspiración de contar con un sistema financiero regional propio, transformaron la creación de un banco regional en una bandera de lucha en los foros económicos interamericanos. Esta aspiración no fue compartida por los gobernantes norteamericanos de esos años, que no consideraban útil crear mecanismos nuevos, sino aprovechar más bien adecuadamente los recursos ofrecidos por el capital privado, por Eximbank y por el Banco Mundial.

La iniciación del Plan Marshall, en 1947, alentó la esperanza de que los Estados Unidos, emulando el programa anunciado para Europa, pronto canalizaría importantes recursos para el desarrollo latinoamericano. Al no cumplirse esas expectativas, un sentimiento de frustración se puso de manifiesto en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). En ella, los países de la región expresaron su desconformidad en cuanto al volumen de recursos que les asignaban los organismos públicos, tanto bilaterales como multilaterales. Para remediar esta situación se volvió a plantear la idea de crear un Banco Interamericano. En marzo del año siguiente, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) concluyó un estudio en el que analizaba los argumentos a favor y en contra de la creación de un organismo financiero regional, sin pronunciarse sobre el tema. Más adelante, en las sesiones extraordinarias celebradas en marzo y abril de 1950, ese organismo adoptó una resolución que declaraba: "en las circunstancias actuales, no parece factible o aconsejable la creación de instituciones de esta naturaleza".

En la Conferencia Económica Especializada

(Quintandinha, noviembre de 1954) América Latina presentó, por primera vez, algunas ideas concretas acerca de las formas que debería revestir la cooperación económica interamericana. A pesar de que en la reunión prevaleció un ambiente de escepticismo frente a la viabilidad de la institución propuesta, por lo menos a corto plazo, se resolvió constituir una comisión de expertos, integrada por representantes de los bancos centrales de nueve países latinoamericanos, para que elaborara y presentara a la Organización de los Estados Americanos, en un plazo de seis meses, un proyecto de creación de una entidad financiera regional. El grupo de expertos se reunió en Santiago de Chile en febrero de 1955, y preparó un proyecto de estatutos que se remitió al CIES, para que realizará las consultas del caso con todos los países miembros del sistema interamericano. Si bien este proyecto no tuvo consecuencias inmediatas, y la idea de crear un banco interamericano no volvió a debatirse hasta dos años después, la reunión de Santiago preparó un marco adecuado para que esta antigua aspiración latinoamericana fuera objeto de reflexión sistemática.

En la Conferencia Económica de la OEA (Buenos Aires, agosto y septiembre de 1957) se inició un proceso de cambio en las relaciones interamericanas que culminó con la Operación Panamericana, propuesta por el Presidente de Brasil, doctor Juscelino Kubitschek, y respaldada por todos los países miembros del sistema. La Operación Panamericana constituyó un antecedente decisivo para la creación del BID, no sólo porque incluía un mecanismo de esta especie entre las medidas cuya adopción proponía, sino también porque influyó para que Estados Unidos decidiese reexaminar su política de cooperación al desarrollo económico y social de América Latina.

Cabe recordar que en ese entonces el Presidente Eisenhower, al proponer la creación de una Agencia de Desarrollo Regional para el Medio Oriente, con la participación financiera de su país, había aceptado la posibilidad de incorporar instrumentos regionales de desarrollo en los sistemas globales existentes. El 12 de agosto de 1958, en una sesión especial del CIES, el subsecretario de Estado anunció que los Estados Unidos estaban preparados para participar en una orga-

nización financiera regional como la propuesta para América Latina, lo que coincidió con la convocatoria a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que debía celebrarse al mes siguiente a fin de analizar los planteamientos en que se fundaba la Operación Panamericana. En esa oportunidad los países del sistema interamericano apoyaron la operación propuesta por el Presidente Kubitschek y se constituyó un grupo de expertos encargados de negociar el convenio constitutivo del nuevo organismo financiero regional. Con esta decisión se abría la última etapa en la creación del BID.

La creación del Banco hizo realidad la antigua aspiración de los países latinoamericanos de contar con un instrumento financiero de carácter regional en cuya gestión ellos tuvieran participación efectiva. Su largo proceso de gestación es fruto de los esfuerzos realizados por conciliar, en la institución proyectada, sus características latinoamericanas y su plena incorporación en el sistema interamericano. Regionalismo y multilateralidad definen, por lo tanto, el carácter y la esencia del nuevo organismo. Las características regionales originales del BID fueron ampliadas a partir de 1976, transformándose la entidad en una organización internacional con el ingreso de Alemania occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Israel, Japón, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Yugoslavia.

En lo personal, especialmente en mi calidad de Gerente General del Banco Central de Chile y luego, como Director Ejecutivo del FMI, en representación del Cono Sur, me correspondió entre 1954 y 1959 la honrosa tarea, en nombre de mi país, primero, y luego, de otras naciones hermanas, de participar en la promoción de la iniciativa. Fui miembro de la comisión redactora y organizadora del BID, y luego, en la Primera Asamblea de Gobernadores del BID (San Salvador, enero de 1960) fui elegido Presidente de la institución, siendo reelegido en 1964 y 1968.

Al agradecer mi nombramiento en San Salvador, me permití expresar, en relación con el desafío que teníamos por delante, lo siguiente: "La dimensión y calidad del Banco estarán determinadas, por una parte, por los factores humanos y de organización y, por otra, por el volumen de los recursos disponibles y de las modalidades

con arreglo a las cuales éstos se aprovecharán. El éxito del Banco dependerá fundamentalmente de los hombres que lo manejen. Tenemos que esclarecer el verdadero alcance del Banco Interamericano y destacar que sólo comienzos serenos, fundamentados y con claridad de objetivos, permitirán a la institución crecer e ir asumiendo mayores responsabilidades. Necesitamos que quienes tanto esperan de nosotros, nos otorguen tiempo y buena voluntad en este período de formación y crecimiento. Con viva preocupación buscaremos los medios más adecuados para vincular el Banco con la conciencia colectiva de nuestra gente. Se juzgó necesario que la sede de la institución estuviera en Estados Unidos por convincentes argumentos técnicos y prácticos. Esta circunstancia, sin embargo, nos obliga a estar más alertas que nunca, recordando que el

Banco existe para el servicio de América Latina; la institución y su personal deben sentirse identificados con la vigorosa y apasionante realidad latinoamericana. Debemos crear una institución sólida y eficiente que gane la confianza y atraiga el interés de los mercados de capitales; pero también debemos estar dispuestos, con la misma decisión y con el mismo convencimiento, a que el Banco viva y se desarrolle arraigado a nuestras colectividades. Las variadas motivaciones que influirán en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo y las modalidades propias del escenario en que tendrá que actuar indican lo compleja que será nuestra institución. Es ella una organización bancaria, especializada en el financiamiento regional de obras de desarrollo económico. Sin embargo, siendo un Banco, es 'algo más que un banco' ”.

## II La tarea del BID

En el largo proceso de gestación y negociación a que se ha hecho referencia, se creó un Banco con objetivos y características precisos, establecidos en su propio Convenio Constitutivo; sin embargo, fue la actividad propia del BID la que delimitó sus contornos y definió su imagen y naturaleza.

Cabe señalar, en primer término, su capacidad de movilización de recursos, no sólo entre sus socios fundadores, sino también en otros países desarrollados. En efecto, un ente regional ofrece inmejorables perspectivas de coadyuvar, con los países beneficiarios de la ayuda, a generar contrapartida locales adecuadas. En este sentido fue muy bien lograda la experiencia del BID ya que por cada unidad de moneda extranjera prestada se comprometían fondos locales equivalentes por lo menos al doble.

Como es evidente, en este proceso de estimular la inversión local en función del aporte externo se tiende a perfeccionar todo el mecanismo de ahorro e inversión en los países en vías de desarrollo, tanto en el ámbito público como privado.

Por otro lado, es evidente que la institución se ha desempeñado eficazmente en campos de

acción no cubiertos antes por otras entidades. Especialmente, debemos mencionar:

a) La promoción del desarrollo equilibrado del continente, a cuyo objeto se han adoptado políticas tendientes a dar atención prioritaria a los países de menor desarrollo relativo y a las zonas rezagadas dentro de una misma nación. También en El Salvador, me permití plantear mi criterio al respecto en los siguientes términos: “Es un hecho que en nuestro continente, formado por naciones y regiones en proceso de desarrollo, existen áreas que, por complejas razones, están más atrasadas que otras. En nuestra concepción de la unidad económica de América Latina, esta realidad no nos puede dejar indiferentes. Tal como en el marco de la economía nacional el retraso de una parte del territorio puede crear serios problemas a toda la colectividad, así también en el continente, zonas o naciones de notorio subdesarrollo pueden significar peligrosos desajustes y tensiones para el futuro económico, político y social de nuestra comunidad de naciones. Debemos, pues, y de acuerdo con los recursos disponibles y las modalidades de nues-

tros estatutos, dar preferencia a la solución de estos problemas. No olvidemos que no hemos creado una institución para naciones aisladas, sino para un continente en su vigoroso conjunto”.

b) Un alto porcentaje de la cartera del Banco ha estado constituida por préstamos dedicados al fortalecimiento de la infraestructura física regional, ya que sus deficiencias limitan severamente el rendimiento de cualquier inversión reproductiva. Sin una red articulada de transportes y telecomunicaciones y una explotación más intensa de los recursos energéticos, se acentuaban las tendencias deformantes de un desarrollo centralizado en pocos polos desconectados entre sí, lo que dificultaba la conquista de la América interior y los procesos de integración regional y nacional.

c) El financiamiento internacional del sector agropecuario había sido desatendido hasta la creación del Banco, cuya acción en este campo ha tenido por lo tanto un valor pionero y de promoción. Las operaciones aprobadas para proyectos de riego, diversificación agrícola, desarrollo ganadero, zoonosis y comercialización, hacen del BID el principal proveedor de capital externo para el desarrollo agrícola de América Latina.

d) El apoyo decidido al sector industrial se manifestó en el financiamiento masivo en favor de empresas nacionales, a través de préstamos globales concedidos a corporaciones de fomento y bancos industriales, así como con operaciones directas y financiamiento de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. La importancia de este último programa no se puede medir tan sólo por las cifras de intercambio conseguido, sino más bien por su efecto promotor. También ha constituido un estímulo para la industria latinoamericana la adquisición, con préstamos del Banco, de bienes y servicios en países latinoamericanos y muchos de ellos han sido proveedores para proyectos financiados por el Banco. En el discurso mencionado, al hacerme cargo de la primera presidencia del Banco, destacué que: “Doy grande importancia, en la práctica de las operaciones del Banco, a las posibilidades que éste tiene de actuar a través de organismos nacionales destinados a ayudar al financiamiento del desarrollo económico, sean corporaciones de fomento, bancos de desarrollo, bancos agrícolas o

industriales o entidades financieras similares. La experiencia de estas organizaciones y su conocimiento de la economía y de las necesidades de sus respectivos países, pueden transformarlas en hábiles canalizadoras de parte de los recursos del Banco. Existen importantes áreas atendidas generalmente por empresas privadas, medianas y pequeñas, en que podemos concurrir con nuestros fondos y multiplicar sus proyecciones. En este sentido es en el campo agropecuario y en el de la industrialización donde nuestra acción tal vez pueda ser de necesidad y resultado máximos. Para estos fines debemos buscar también el apoyo de fuentes privadas de financiamiento local, especialmente a través de entidades de capitalización y bolsas de valores. Los conceptos anteriores nos permiten prever que la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo con los organismos de fomento, con la banca privada y central y con los mercados financieros de cada país, será naturalmente muy estrecha”.

e) El Banco ha prestado atención preferente al desarrollo urbano para hacer frente al intenso proceso de concentración en las ciudades latinoamericanas, derivado de la modernización del agro y del avance de la industrialización. El Banco ha atribuido gran importancia a la cooperación financiera, técnica e institucional para promover la creación y el mejoramiento de la infraestructura en los países miembros.

f) Como la capacidad tecnológica constituye uno de los factores más dinámicos para el desarrollo, se ha prestado apoyo financiero a la educación y al adiestramiento superior. El Banco se ha asociado al esfuerzo de los países latinoamericanos por aumentar la capacidad y mejorar la calidad y la eficiencia de su educación universitaria y técnica. Las operaciones del BID se han dirigido principalmente a reforzar las instituciones académicas más eficaces para la formación de recursos humanos destinados a las actividades productivas, y a introducir o a consolidar reformas de fondo en la organización de las instituciones educativas, así como en la metodología de la enseñanza, de la investigación científica y de la tecnología.

g) No puede desestimarse la importancia de un Banco regional en la creación de una infraestructura institucional para el desarrollo. La acción prestamista sirve de estímulo a todo el pro-

ceso de planificación, que tiene una interesante evolución en el decenio de 1960, así como a la creación y al mejoramiento de organismos de fomento de diversa índole. Así también, un organismo regional sirve como verdadera universi-

dad para el desarrollo, no sólo por el intercambio de experiencia entre sus funcionarios, sino por la proyección que éstos tienen cuando vuelvan a ocupar posiciones claves en sus respectivos países.

### III

## Proyecciones innovadoras del BID

En toda esta labor se ha tratado de actuar con criterio pragmático, armonizando la inversión económica con la social, los financiamientos 'duros' de proyectos altamente reproductivos con los financiamientos 'blandos'. Se ha procurado atenuar el desequilibrio entre los países con distintos niveles de desarrollo, y aun entre zonas de desarrollo desigual dentro de un mismo país. Se ha intentado superar la barrera entre el sector público y el privado, teniendo como norma para ello la decisión de los propios gobiernos: se ha apoyado al Estado y a la empresa pública, si en opinión del gobierno eran éstos los agentes principales del desarrollo nacional; o bien a la empresa privada, si éste decidía dar esa orientación a los recursos internacionales.

El criterio rector ha sido la eficiencia y el mejor aprovechamiento de los recursos. Y junto a esta interpretación fiel de los objetivos y las metas trazadas soberanamente por los propios países, se ha procurado cultivar la capacidad de innovación, requisito ineludible para mantenerse en vigencia en un escenario caracterizado por la velocidad del cambio. La continua búsqueda de nuevos campos de financiamiento, desde la educación al turismo, desde la salubridad hasta el financiamiento de exportaciones o la explotación de los recursos del mar, a pesar del riesgo que estas innovaciones implican, tuvo como consecuencia que otros organismos internacionales siguieran los pasos del BID. En el citado discurso de El Salvador, me permití plantear lo siguiente: "Estas ideas nos llevan a concluir que, en la práctica, el Banco superará las distinciones artificiales que teóricamente se quieren acentuar entre sector público y sector privado. El grado de importancia de uno u otro, en la organización económica de un país depende de su particular estructura

institucional. No corresponde al Banco interferir en este sentido. La coexistencia de empresas públicas y privadas es un hecho dado en nuestras colectividades: al Banco en su política de préstamos sólo debe interesarle el grado de eficiencia con que se manejen esas actividades y la utilidad que para ellas, y para la economía nacional en conjunto, pueda representar la utilización de sus fondos".

El crecimiento de sus préstamos 'blandos' permitió al Banco lograr rápidamente un equilibrio adecuado entre sus operaciones de contenido social y el financiamiento de proyectos económicos que constituía su actividad fundamental. Esta original dimensión del Banco como organismo de financiamiento del desarrollo social latinoamericano, se encuentra en embrión en las disposiciones que regulan su Fondo para Operaciones Especiales, establecido en su Convenio Constitutivo. Al discutirse la idea del Banco Interamericano de Desarrollo existía ya la noción de que el desenvolvimiento equilibrado de los países de la región haría necesario atender proyectos menos convencionales o de menor productividad directa, que por su naturaleza misma requerían financiamiento en condiciones más flexibles. Sin embargo, la labor desplegada por el Banco en los sectores sociales y, con ello, las actividades del Fondo para Operaciones Especiales, se incrementaron notablemente a partir del Acta de Bogotá, suscrita al finalizar el tercer período de sesiones de la Comisión Especial del Consejo Interamericano Económico y Social en septiembre de 1960, es decir, meses antes que se pusiera en vigencia el Programa de la Alianza para el Progreso del Presidente J.F. Kennedy.

El Acta de Bogotá significó para el Banco y para toda América Latina no sólo la adopción de

modalidades operativas hasta entonces desconocidas, sino también la aceptación de nuevas concepciones doctrinarias. En ella se reconoce que el impacto de los programas de desarrollo económico en el bienestar de la población tiende a manifestarse a largo plazo, y, por consiguiente, propone un conjunto de medidas de mejoramiento social, sobre todo en materia de desarrollo rural, vivienda, educación y salud. Al suscribirse el Acta, Estados Unidos anunció que estaba dispuesto a poner 500 millones de dólares al servicio de sus objetivos. El Congreso de ese país asignó esos recursos de la siguiente forma: 6 millones de dólares a la Organización de los Estados Americanos para colaboración con los países miembros en la preparación de sus planes de desarrollo; 100 millones de dólares a la International Cooperative Administration (ICA), para donaciones o asistencia bilateral en educación, salud pública y asistencia técnica; y 394 millones de dólares a la formación del Fondo Fiduciario de Progreso Social, que sería administrado por el BID, para apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos que estuvieran dispuestos "a iniciar o ampliar mejoras institucionales efectivas y a adoptar medidas para utilizar eficazmente sus propios recursos, con miras a alcanzar un mayor progreso social y un crecimiento económico más equilibrado". El 19 de junio de 1961, cuando el

BID acababa de iniciar sus actividades, se firmó el Contrato de Fideicomiso entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Banco que autorizaba a este último a efectuar préstamos con cargo a ese Fondo en los campos de la colonización y el mejor uso de la tierra, la vivienda para sectores de bajos ingresos, el saneamiento ambiental, y la educación y el entrenamiento superior. Se autorizó también al Banco a suministrar asistencia técnica en esos sectores. De este modo el nuevo Fondo otorgó carta de ciudadanía al financiamiento social entre las políticas operativas de la institución.

Al principio había cierta preocupación por la posibilidad de que el Fondo Fiduciario pudiera deformar el concepto y las actividades del Banco, el apartarlo de proyectos preponderantemente económicos. Cabe recordar que en aquella época, cuando los países miembros habían pagado apenas la primera cuota de sus contribuciones a los recursos ordinarios y especiales del Banco, el Fondo Fiduciario de Progreso Social representaba un incremento considerable de recursos. Hoy se puede apreciar que no hubo tal distorsión y que, si bien el Banco amplió en gran medida su participación en el financiamiento de la inversión social en América Latina, lo hizo sin menoscabo de la atención que prestaba a los sectores económicos.

## IV

### El banco de la integración

Otras de las funciones del Banco, implícita en su Convenio Constitutivo y que se fue desarrollando en forma paulatina con el correr de los años, radica en su papel como promotor de la integración económica latinoamericana. Aunque de alguna manera la expresión "desarrollo colectivo", contenida en la Carta básica, encerraba ya el concepto de la integración regional, las disposiciones del Convenio que definen las funciones del Banco la refieren, fundamentalmente, al financiamiento de proyectos y actividades de carácter nacional. Sin embargo, confiriendo a la acción del BID una proyección más amplia, una de esas

disposiciones le asigna la misión de "cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior". Aunque esos conceptos no contienen todo lo que ahora se entiende por integración económica, había en ellos un mandato que la evolución ulterior de América Latina y del propio Banco Interamericano contribuyeron a esclarecer.

Para ello, el Banco tuvo que participar en el



rico proceso intelectual de esclarecimiento del significado y de los alcances de la integración económica regional, concepto que sólo viene a consolidarse al despuntar el decenio de 1960. En la actualidad, es frecuente oír hablar en Estados Unidos de los *golden sixties*; nos parece que esta definición es también muy apropiada para el proceso de reencuentro latinoamericano y de maduración de perspectivas para la convergencia histórica entre nuestros países en esa década.

A medida que crecía la influencia intelectual del Banco en el proceso de integración latinoamericana, aumentaba la inquietud por dotar a estas ideas de una base operativa. En la cuarta Reunión de la Asamblea de Gobernadores (Caracas, 1963), se puso en marcha un mecanismo para el financiamiento de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital, cuyo objetivo era colocarlas en condiciones de competencia frente a las provenientes de otras regiones. El programa funcionaba originalmente a base de líneas de crédito a organismos financieros nacionales, y para comenzar contó con una asignación de 30 millones de dólares provenientes de los recursos ordinarios del Banco. El éxito del programa puede apreciarse por el volumen de comercio que ha fomentado; por la naturaleza de los bienes intercambiados, que constituyen una innovación en las corrientes comerciales tradicionales de la región; y por las mejoras institucionales que de él derivan. La utilización de una parte de los recursos venezolanos puestos en 1975 a disposición del Banco para ampliar el financiamiento de exportaciones regionales y la creación en 1978 del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) con sede en Panamá constituyen, a mi entender, interesantes proyecciones de la experiencia de este programa.

La consagración definitiva del BID como Banco de la Integración data, tal vez, de la Sexta Reunión de la Asamblea de Gobernadores (Asunción, 1965). En esa oportunidad se expresó el apoyo unánime al denominado "Documento de los 4", es decir, al informe para acelerar la creación del mercado común latinoamericano que, a sugerencia del Presidente Frei, habían preparado pocas semanas antes para todos los Jefes de Estado del Hemisferio, Raúl Prebisch (ILPES), Carlos Sanz de Santa María (CIAP), José A. Mayobre (CEPAL), y el autor de este artículo, en su

calidad de Presidente del BID. En la parte final del documento reiteramos nuestra fe en el futuro de una América Latina integrada en los términos siguientes: "Hay que aprender a trabajar en comunidad; debemos formar la comunidad de pueblos latinoamericanos. Todavía no hemos sido capaces de afrontar esta gran tarea en medida adecuada, porque no hemos logrado desembarazarnos completamente del molde en que comenzó a operarse nuestro desarrollo en el siglo XIX. Separados entre sí, sin activas relaciones que los uniera vitalmente, cada uno de nuestros países convergía entonces en forma aislada hacia los grandes centros mundiales de la economía, la política y la cultura. Vivíamos del reflejo que esos centros irradiaban, y ello tuvo consecuencias de profunda huella en el pasado de Latinoamérica y sigue teniéndola en los tiempos presentes. Subsisten todavía importantes elementos de ese esquema; y se impone deshacernos de ellos frente a la evolución del mundo y las tensiones crecientes de nuestro desarrollo. Es imperioso combinar nuestras fuerzas, para superar esos y otros obstáculos que se oponen al desarrollo latinoamericano, y concretarlas en la realización de grandes objetivos comunes. No se trata solamente de responder a las exigencias de la técnica, ni de que tengamos que trabajar en comunidad para lograr un gran espacio económico y dilatar el horizonte cultural, científico y tecnológico. Necesitamos también hacerlo para alcanzar una mayor gravitación política en el plano internacional".

La participación del Banco Interamericano en el proceso de integración se tornó más eficaz por efecto de dos iniciativas: la creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y el ulterior establecimiento del Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina. La idea de establecer un instituto de esta naturaleza había sido ya propuesta en la Reunión de ALALC celebrada en la Ciudad de México en 1963. Entonces se planteó la necesidad de crear un mecanismo coordinador de las diversas instituciones de integración existentes en América Latina. Como pasara el tiempo sin que nada sucediera en ese sentido, el Banco decidió establecer una institución propia llamada a cumplir funciones de adiestramiento, investigación, difusión y asesoramiento en relación con el proceso de integración económica regional.

En 1966 se estableció el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, en cumplimiento del mandato específico de la Asamblea de Gobernadores. El Fondo se constituyó inicialmente con 15 millones de dólares, tomados de los recursos para operaciones especiales, suma a la cual el Gobierno de Estados Unidos agregó otros 3.5 millones de dólares provenientes del Fondo Fiduciario de Progreso Social. Entre los campos de acción del Fondo se contaban, ante todo, la ejecución de proyectos de infraestructura de alcance integracionista, sobre todo en materia de transporte y comunicaciones, así como la organización de esos servicios, a escala regional, para el aprovechamiento de espacios económicos que comprendían territorios pertenecientes a dos o más países; el establecimiento o la expansión de industrias básicas que operaban para mercados multinacionales o contuvieran insumos procedentes de varios países, etc. El Fondo fue de gran utilidad para acelerar la comple-

mentación de las economías de la región, ya que facilitó la identificación de nuevas posibilidades multinacionales de inversión. Todo lo anterior tuvo una nueva ratificación en la declaración de Punta del Este de 1967, en que los Jefes de Estado del Sistema Interamericano reconocieron la labor prioritaria que le correspondía al BID en el financiamiento de proyectos de infraestructura multinacional con miras a seguir acelerando el proceso de alcanzar la unidad económica latinoamericana. Es un desafío para el BID transformarse efectivamente en un banco de la integración. De los préstamos del Banco, en su conjunto no más de un 10% de los fondos comprometidos se dedican a proyectos multinacionales; de ahí que reafirmamos nuestra convicción de que el BID debe ser un instrumento promotor de la convergencia financiera latinoamericana, proyectada en iniciativas conjuntas diversas de dos o más países.

## V

### Comentarios finales

Como es obvio el medio financiero-político que rodea al Banco es diverso en 1985 de lo que fue en sus etapas iniciales. Recordemos que a principios del decenio de 1960 el interamericanismo económico correspondía a un nuevo concepto de la responsabilidad de los Estados Unidos frente a América Latina; su mejor expresión fue la Alianza para el Progreso. A partir de 1968, Nixon y Kissinger cambian las reglas del juego con una política general de abandono progresivo de la transferencia de recursos públicos de los países industrializados hacia el Tercer Mundo.

En los primeros años del decenio de 1960, el proceso latinoamericano de integración y regionalización arrancó poderosamente con la ALALC y el mercado común centroamericano. En años recientes, esa tendencia tomó otro rumbo, dándose mayor importancia a la convergencia sectorial. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) expresa esta realidad. El BID ha logrado una presencia permanente en estos sucesos y ha

financiado importantes proyectos multinacionales de infraestructura.

En mayo de 1985 el INTAL convocó a un seminario destinado a analizar el problema del financiamiento de los organismos subregionales. Contó con la activa participación del Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata (FONPLATA), del Banco Centroamericano de Integración Económica y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). En esa reunión se destacó el apoyo que había dado el BID a todos los sistemas de financiamiento subregional, así como las dificultades actuales de estas instituciones por las limitaciones derivadas de la situación de endeudamiento global de América Latina.

El Banco nació en un período en que América Latina se caracterizaba por sus vacilantes tasas de desarrollo, relación negativa de intercambio y bajas reservas monetarias. En el decenio de 1970 la región alcanzó índices de crecimiento de 6% a 8%; aumentaron y se diversificaron sus exporta-

ciones; y sus reservas monetarias subieron de 3 000 a más de 30 000 millones de dólares. En ese contexto el volumen de crédito que podían proporcionar los organismos internacionales para muchos países tenía menor trascendencia, ya que habían nuevas posibilidades de inversión interna y externa, producto de las cambiantes condiciones del comercio y del financiamiento internacional. Desgraciadamente, en el curso de ese decenio, por nuevas condiciones económicas y políticas, en vez de la maduración hacia el regionalismo latinoamericano, se acentuaron mal entendidos principios de libertad económica y de sustitución de una generalizada tradición democrática. En los últimos años, sin embargo, se han visto renacer las convicciones integracionistas y democráticas en América Latina, lo que, paradójicamente, en muchos casos se ha debido a las nuevas políticas que se practicaron y que llevaron al conjunto de la región a un excesivo endeudamiento financiero externo.

En la composición interna del conglomerado latinoamericano se produjeron también cambios importantes que influyeron en la acción del BID. A principios del decenio de 1960 Brasil era considerado aún, para los financistas internacionales, como un riesgo (le correspondió al BID volver a abrir para este país la llave del crédito público internacional). Aunque Venezuela luchaba por consolidar su democracia y estimular su desarrollo económico interno, estaba muy lejos de su espectacular bonanza. En Sudamérica, las condiciones prevalecientes en Bolivia, Paraguay y Ecuador reflejaban un agudo subdesarrollo que, en estos últimos tres lustros, tiende a superarse. Los nuevos países del Caribe, independizados del Reino Unido y los Países Bajos o en proceso de descolonización, no formaban parte del sistema regional, siendo casi inexistentes sus vinculaciones con la mayoría de las naciones latinoamericanas. En cambio, entre 1967 y 1969 se incorporaron al BID Trinidad y Tabago, Barbados, y Jamaica, y más recientemente se han asociado Guyana, Bahamas y Suriname.

Al establecerse el BID, el único país industrializado que había comprometido grandes recursos con la institución era Estados Unidos. Desde 1962, el Banco comenzó a conseguir la colaboración financiera de todos los países exportadores de capital. En 1972, Canadá se convirtió en

miembro de la institución y a partir de 1976, 17 naciones desarrolladas extrarregionales se transformaban en accionistas de la entidad, con lo que dejó de ser un ente estrictamente hemisférico para adquirir un carácter cada vez más cosmopolita.

Una de las pruebas de fuego para el Banco fue su acceso a los mercados internacionales de capital, lo que consiguió a lo largo de estos años en óptimas condiciones con el respaldo técnico de una cartera de primera categoría.

La actividad operativa del Banco fue considerada por muchos, en sus inicios, como heterodoxa, al superar pragmáticamente la antinomia entre préstamos convencionales y blandos; entre sector público y sector privado; entre agricultura e industria; entre inversión económica e inversión social; entre inversión y preinversión; entre financiamiento y asistencia técnica. El BID fue caracterizándose así por ser el banco central de los bancos de fomento de América Latina, el banco de la integración, un verdadero banco de ideas.

A veces se le ha criticado como banco manejado por sus deudores, es decir con espíritu y mayoría latinoamericanos, atribuyéndose a la institución una supuesta politización. Me correspondió contestar esos comentarios, al terminar mis funciones, en marzo de 1971, expresando: "Si este Banco no hubiera tenido la inquietud y la angustia de un desarrollo acelerado en América Latina con un sentido de integración y en beneficio de las mayorías, todo ello motivación política, no sería lo que es. Y como en la década de los setenta es muy probable que el cuadro pluralista de América Latina se amplíe y complique, creo que necesitaremos aguzar nuestra buena voluntad y nuestra inteligencia para poder encontrar fórmulas de coincidencia para conjugar las fuerzas centrífugas crecientes; y la única forma de lograr tal conciliación, es recurriendo a criterios políticos superiores".

Al asumir la Presidencia del Banco, en 1960, me permití definir nuestra responsabilidad frente a un Banco que al mismo tiempo "era algo más que un Banco". Creo que traté de ser consecuente con esta inspiración durante toda una década, según lo expresó al terminar mi mandato, en marzo de 1971, y al hacerle transferencia de estas

funciones al nuevo Presidente de la institución, mi distinguido y eficiente amigo Lic. Antonio Ortiz Mena, en los términos siguientes: "Quizás hoy percibamos con más claridad todo lo que intuimos hace once años cuando dijimos que el BID era algo más que un Banco: una gran organismo público regional, sólidamente establecido por su prestigio técnico y su capacidad financiera, en el cual participan los países industriales pero que no por ello deja de ser profundamente latinoamericano y cuyo objetivo último no es sólo la modernización de las estructuras productivas, no es sólo el simple crecimiento económico, sino la elevación de los niveles de bienestar de las grandes masas latinoamericanas. Es algo más que

un Banco por la orientación creciente de su esfuerzo institucional hacia la promoción del desarrollo integrado de nuestros pueblos y porque se ha convertido en caja de resonancia y en vocero de los intereses de América Latina. En esta contribución que el Banco puede y debe hacer para que los países y la región en su conjunto encuentren su propia vía de desarrollo con independencia, como incitación a la audacia creadora, valga recordar una frase de ese inolvidable servidor público, Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld: "No escudriñes el suelo antes de dar tu próximo paso: sólo aquel que mantiene sus ojos fijos en el lejano horizonte encontrará su verdadero camino".

# ALGUNAS INTERVENCIONES REALIZADAS EN LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE CRISIS Y DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985)

En su número 26 (de agosto de 1985) la *Revista de la CEPAL* publicó algunos de los trabajos presentados a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Dado el gran número de participantes, resultaría imposible abarcar en este número el resto de las ponencias expuestas; sin embargo, se ha creído interesante entresacar algunas de ellas con el fin de ampliar las perspectivas y proposiciones adelantadas en el número anterior.

## I

### El nuevo papel del Estado en América Latina

*Francisco-Javier Alejo\**

Las preguntas que nos planteó la Secretaría constituyen un reto en sí mismas, en tanto se ubican en el ámbito de la sociología y la teoría política del Estado; para ser contestadas apropiadamente demandarían mucho más detenimiento y reflexión, así como un enfoque multidisciplinario que, sin duda, está fuera de mi alcance. Procedo entonces, a título personal, simplemente a reaccionar frente a algunas de ellas. La primera, y fundamental, ¿existe una crisis del Estado en América Latina? Sí, pero tiene múltiples y variadas manifestaciones y grados en tanto la región es múltiple y variada en su esencia y en su temporalidad. Hace tiempo ya que reconocimos ser una comunidad en la diversidad. Desde esa perspectiva debe interpretarse toda apreciación globalizadora.

Sí, hay una crisis del Estado en la región, difundida a un grado sin paralelo en otra región del mundo. Se trata de una crisis que se centra en la habilidad de los gobiernos para producir o rendir lo que todo el mundo coincide deberían ser sus servicios esenciales: orden interno, un grado razonable de estabilidad y paz, justicia social y progreso económico.

En los cuarenta años transcurridos desde la segunda guerra mundial los países de América Latina lograron un progreso considerable y sin

duda mucho le deben a la CEPAL en esta materia. Los problemas de hoy, que tanto nos preocupan y aun angustian, no deben oscurecer este hecho innegable.

Pero los problemas de los últimos 10 ó 15 años han sido tan serios y han sido tantos los gobiernos de muy variada índole y conformación que han encontrado graves dificultades para resolver esos problemas, que la propia naturaleza y papel del Estado en el desarrollo se someten hoy a agudo y difundido cuestionamiento. ¿Pero cuáles son los problemas? La CEPAL ha hecho lúcidas evaluaciones de los mismos. Veámoslos sintéticamente:

- El fin de la sustitución fácil de importaciones;
- La pérdida del paso, en relación con los centros dinámicos de la economía mundial, en cuanto al ritmo de transformación estructural y tecnológica;
- La transformación de región importadora de capital en exportadora del mismo, con la confluencia de los déficit interno y externo;
- La pérdida de la soberanía monetaria en la mayoría de los países;
- El acceso de muchos países a la segunda fase de su transición demográfica en que confrontan la máxima presión histórica en los mercados de trabajo, el crecimiento urbano y en general las edades adultas;
- La dificultad en esas condiciones para ali-

\*Vicepresidente de la Corporación Financiera Internacional

- mentar, vestir, educar, alojar y emplear a todos los habitantes;
- La exigencia de incorporar a todos los segmentos de la sociedad a un proceso político que responda a las necesidades y anhelos reales y que provea buen gobierno;
  - La necesidad de guiar a la economía de manera tal que el producto por trabajador crezca, como condición para la justicia social, el desarrollo y la estabilidad política.

No existe respuesta sencilla a estos problemas. No surgió de las experiencias democráticas de los decenios de 1950 y 1960 ni tampoco de las militares de las dos décadas siguientes. Sería imperdonablemente pretencioso intentar aquí dictarle a los pueblos la forma y estructura de gobierno que deban adoptar. Sin embargo, la experiencia de América Latina es de tal riqueza que nos provee algunas lecciones que deberían atenderse. Paso a mencionar algunas de ellas:

1. No se puede hacer todo al mismo tiempo durante mucho tiempo. Adoptar un sistema de prioridades implica que *no* todo es prioritario en todo tiempo. Planificar quiere decir actuar conforme a planes y no sólo elaborarlos.

2. Los gobiernos militares pueden durante cierto tiempo constituir elementos de orden y equilibrio, pero no ofrecen soluciones baratas, ni eficientes, ni éticas, ni estables.

3. Si bien todo desarrollo nacional moderno bien logrado ha sido producto de una inteligente, graduada y temporal manipulación de los precios relativos básicos de la economía, es claro que hay límites a tal manipulación y que si ésta se vuelve indiscriminada, ciega y permanente, en un mundo con creciente interdependencia y acelerado cambio tecnológico, el resultado será el contrario al que se perseguía originalmente. En el estudio del Banco Mundial correspondiente a 1983 se muestra claramente que los países de más éxito en los últimos 20 años son aquellos que incurrieron en los niveles más moderados de distorsión.

4. Cuando se pretende dirigirlo todo se termina no dirigiendo nada.

5. Tratar de desarrollar una economía capitalista sin empresarios o en contra de los "animal spirits" (Keynes) de los inversionistas constituye una flagrante contradicción de términos. Asimismo,

pretender innovar, sin estímulo a los innovadores, es una tarea perdida.

6. Pretender implantar un régimen de economía administrada sin la suficiente capacidad administrativa y gerencial representa por lo menos una ingenuidad.

7. La interdependencia internacional es esencialmente asimétrica e inestable. Cuando un hielo sin aislamiento térmico se introduce en agua caliente el hielo se disuelve en *todos* los casos. Asimismo se pierde capital frente a las economías grandes.

8. En materia de desarrollo no existe sucedáneo del aumento de la productividad. Correlativamente, no es posible conducir una estrategia de desarrollo a largo plazo con un cambio anual de políticas.

9. La idea de desvinculación de la economía internacional es ilusoria sin una plena y rápida integración de las economías de América Latina. Si no se atiende lúcidamente a los cambios internacionales, la articulación será siempre ineficiente e inestable. Insistir en actividades perdedoras produce naciones perdedoras.

10. Las crisis son en buena medida el resultado de realizar durante tiempo prolongado alguna o varias de las siguientes acciones: consumir más de lo que se produce, gastar más del ingreso captado, importar mucho más de lo que se exporta, adquirir obligaciones financieras con tasas de reintegro superiores al ritmo de crecimiento de los ingresos.

11. La hegemonía y la dependencia son hechos objetivos de la realidad. Lo importante es saber cómo aprovecharlas en beneficio propio. Vale más maña que fuerza.

12. Si un gobierno no es auténticamente representativo de su pueblo y no lo escucha continuamente no puede esperarse que éste lo apoye en sus políticas. No se puede esperar que los pueblos apoyen las políticas de ajuste económico si el reparto de los costos no es equitativo, así como tampoco apoyarán políticas de desarrollo cuyos beneficios no se distribuyan equitativamente.

13. Muchos pueblos de América Latina *no* han tenido en tiempos recientes los gobiernos que se merecen.

Concentrándonos en los aspectos económicos de la naturaleza y función del Estado, una

conclusión muy morigerada que enseña la historia es la necesidad de moderación y estabilidad. Ni el *laissez-faire* de muchos economistas teóricos ni el control central absoluto, que aun países socialistas empiezan a abandonar por poco práctico, constituyen la respuesta. En cambio, lo que funciona mejor es un número limitado de intervenciones juiciosas donde los objetivos son claros, los problemas son graves y existe una posibilidad razonable de una gestión estatal eficaz. En la historia reciente del Cono Sur se aprecian los efectos muy dañinos tanto de demasiada como de muy poca intervención estatal, así como los perjuicios derivados del frecuente cambio de políticas de un extremo al otro.

Sin duda la protección y la sustitución de importaciones son estrategias correctas, siempre y cuando se adapten a las verdaderas potencialidades de cada país (desde una perspectiva dinámica de las ventajas comparativas) y se manejen con incentivos para que las industrias crezcan y se fortalezcan rápidamente, hasta llegar a adultas sin necesidad de trato especial alguno. Una siderurgia en las alturas andinas o un complejo petroquímico basado en materias primas caras, casi siempre representará una carga para el país en cuestión independientemente de quien sea el propietario.

Si se sabe negociar con ellas, las transnacionales tienen mucho que ofrecer, y así se le debe exigir, en materia de tecnología y acceso a los mercados internacionales.

El Estado puede y debe en ocasiones tomar positivamente el liderazgo en el establecimiento y financiamiento de empresas, sobre todo en áreas

en que el país cuenta, al menos potencialmente, con alguna ventaja. Sin embargo, debe operar con criterios empresariales de eficiencia y productividad y su marco institucional evita que se conviertan en miniestados benefactores de sus empleados y en una carga para la sociedad en su conjunto.

Los empresarios privados merecen y requieren un ambiente estable y certidumbre en el que puedan planear a largo plazo sus acciones. Se les debe dar señales claras que los dirijan hacia actividades redituables para la nación y la sociedad y para sí mismos.

Los mercados de capitales, igual que los de bienes, requieren también promoción y regulación juiciosas. Su desarrollo institucional y las tasas de interés apropiadas son necesarios para movilizar el ahorro interno hacia las tareas del desarrollo.

Afortunadamente existe un organismo multilateral, propiedad de casi 140 gobiernos (entre ellos China y Hungría, recientemente) cuya tarea es ayudar a los países en desarrollo en las dos últimas áreas mencionadas: su desarrollo empresarial y el de sus mercados de capitales. Tal es la Corporación Financiera Internacional. En su programa quinquenal 1985-1989 se propone invertir —por cuenta propia y de terceros— 7 500 millones de dólares, fomentando proyectos empresariales por un valor total de 30 000 millones de dólares.

Para terminar, me limito a decir que la crisis del Estado de que hablamos se refiere a la necesidad de hacer al gobierno más efectivo en la promoción del desarrollo.

## II

## Acerca del papel del Estado

*Luis Alva Castro\**

Aunque participo a título personal, mis palabras trasuntan el pensamiento de mi Partido, el Partido Aprista Peruano, y el escenario al que me referiré es naturalmente el de mi país. Nosotros recusamos, con el mismo vigor, los enfoques tradicionales del Estado que lo definen como agente subsidiario y supletorio de los intereses privados, como simple árbitro de intereses sociales contrapuestos, o como poder totalitario que en supuesta representación colectiva impone, desde las alturas, su voluntad política a la sociedad.

Creemos que en sociedades profundamente dependientes y heterogéneas como la peruana, el Estado debe cumplir simultáneamente un doble papel. Por un lado, debe ser un dirigente del desarrollo económico. Por otro, debe ofrecer un espacio de encuentro y concertación de todos los intereses nacionales. Si sólo cumple la primera función corre el riesgo de evolucionar hacia un manejo autoritario y voluntarista de la sociedad. Si sólo se dedica a cumplir la segunda sucederá que, por la desigualdad real de poder de los distintos agentes sociales, terminará siendo expresión de los intereses más poderosos. Es preciso, por ello, que el Estado dirija, con iniciativa y vigor, el proceso de desarrollo, al mismo tiempo que afianza esa función en el diálogo con las instituciones sociales y en la expresión de los intereses nacionales.

### 1. *¿Modernizar o transformar el Estado?*

Transformar el Estado peruano, no sólo modernizarlo, es el propósito esencial de un Gobierno Aprista. Modernizar el Estado implica tecnificar sus procedimientos, racionalizar su estructura, incrementar la eficiencia de su funcionamiento y dotarlo de personal calificado. Siendo todo ello necesario, resulta claramente insuficiente en el Perú de hoy, pues la crisis del Estado es de natu-

raleza estructural. Ella no podrá ser superada con sólo mejorar, incrementar o perfeccionar la actual organización del poder público, que es, precisamente, el sentido que se atribuye corrientemente al concepto de "modernización del Estado".

Transformar el estado significa, para nosotros, nacionalizarlo, democratizarlo y descentralizarlo.

Nacionalizar el Estado implica convertirlo en el instrumento de la sociedad, esto es, en el agente de la voluntad nacional. Para ello es preciso darle autonomía de los centros internacionales de poder, muy especialmente de la banca extranjera y del Fondo Monetario Internacional, y enraizar su acción en los intereses económicos y políticos radicados en el interior del país.

Democratizarlo implica volverlo accesible, en su estructura y decisiones, a la presencia e intereses de todos los grupos, organizaciones y clases nacionales. Para ello es de fundamental importancia asegurar la participación progresiva de los distintos intereses sociales, económicos y políticos del país en los niveles local, regional y nacional del gobierno.

Descentralizarlo supone transferir recursos, decisiones, competencias y capacidad de gestión; en una palabra, poder, de la administración central a las organizaciones de base, gobiernos locales, corporaciones departamentales y gobiernos regionales. Para ello es necesario que el Estado descienda de los niveles de cúpula y que sus servicios lleguen efectivamente hasta el lugar en que se encuentran los productores y los consumidores. El desafío consiste en este caso en ensanchar la base del Estado, esto es, hacerlo crecer horizontalmente sin incrementar el personal y transfiriendo más bien geográfica y funcionalmente recursos y competencias.

### 2. *El Estado como agente económico*

El papel del Estado como agente económico será

\*Segundo Vicepresidente, Primer Ministro y Ministro de Economía del Perú.



múltiple, correspondiéndole principalmente las siguientes funciones:

a) *Un papel orientador*: planificando y orientando a todo el conglomerado económico nacional. Introduciendo orden y racionalidad en las actividades del Gobierno Central; así como eficiencia, productividad y sentido de oportunidad en las empresas estatales, que deberán ser utilizadas también para complementar y para potenciar la iniciativa privada.

Otro aspecto esencial y en nuestro caso, innovador, será su actuación para concertar con los sectores privado y cooperativos, con el propósito de acordar metas, definir incentivos y proveer de recursos y reglamentaciones estables que garanticen el desarrollo de las principales ramas de actividad, en una economía en la que más del 50% está en manos privadas.

b) *Una función reguladora y compensatoria*: que impida o atenúe los serios desequilibrios de la sociedad peruana, tendiendo al bienestar social.

Ello lo llevará a limitar el poder de los grandes grupos económicos nacionales y a fortalecer la capacidad de negociación de los trabajadores, de los consumidores y en general de los amplios contingentes urbanos y campesinos cuyo principal recurso es su fuerza de trabajo, lo que no les da fuerza suficiente para evitar el conflicto social. Necesariamente, el Estado deberá ponerse por tanto del lado de los más pobres, lo que en nuestro caso también resulta innovador.

Importante función reguladora y compensadora tendrá en la inserción de la inversión extranjera en el contexto nacional, manteniendo una actitud vigilante en la explotación de los grandes recursos nacionales y en el emprendimiento de los grandes proyectos nacionales, en los que inevitablemente al Estado le tocará participar, en tanto no aparezcan empresarios nacionales con volumen y capacidad suficientes para contrarrestar la influencia transnacional.

De su papel orientador y su función reguladora deviene una prioridad de acción en la orientación selectiva del consumo y de la inversión y en la regulación del ciclo económico, utilizando sus diferentes instrumentos de política para promover el ahorro y canalizar la inversión hacia los sectores productivos prioritarios.

c) *Una responsabilidad distributiva*: que se apli-

cará decididamente para lograr la redistribución del ingreso y la riqueza en el país y para evitar que continúe su concentración en pocas manos y en escasas regiones geográficas. Para ello actuará tanto por la vía tributaria, gravando más a los sectores más pudientes, a los consumos conspicuos y a los signos exteriores de la riqueza. Asimismo, por la vía del gasto público, proveerá servicios esenciales como salud, educación, recreación, entre otros y efectuará inversiones, especialmente destinadas a crear puestos de trabajo y a promover sectores estratégicos y regiones deprimidas.

d) *Una función productiva y acumuladora*: destinada a aprovechar los grandes recursos naturales, a incrementar los coeficientes de ahorro e inversión y a participar en forma activa en el desarrollo del país, en todas aquellas líneas de producción o regiones geográficas en las que el impulso privado no sea suficiente, partiendo de un estricto orden de prioridades en función del Plan Nacional que hemos elaborado y que en esta oportunidad resultaría muy difícil enumerar.

e) *En síntesis, una función nacionalista y antimperialista*: despertando y contribuyendo a nuclear las fuerzas racionales, anteponiéndolas a los esfuerzos oligárquicos o vinculados al exterior y contribuyendo a crear una adecuada vinculación con el entorno internacional.

### 3. Requisitos del Estado

Para cumplir con tan amplias funciones, el Estado mismo tiene que sufrir una serie de transformaciones, que lo capaciten y le permitan estar a la altura de tal desafío. En lo fundamental se requiere:

a) *Un Estado moderno y eficiente*: que adopte una organización funcional adecuada a sus fines tanto en lo que se refiere a sus funciones como gobierno central como a sus actividades empresariales; que sea capaz de dictar normas claras, simples y especialmente oportunas y con posibilidades de generar estabilidad y confianza; que impulse el desarrollo tecnológico y la productividad, pero en condiciones adecuadas al medio, teniendo especialmente en cuenta la dualidad o multiplicidad del país. Este aspecto es esencial para vincular al Estado al sector marginal o infor-

mal y no sólo confirmarlo como hoy día al ámbito del sector moderno, gobernando para unos pocos en tanto la gran mayoría del país apenas si se entera de su existencia; que sea capaz de generar por la vía impositiva y por el rendimiento de sus inversiones los recursos suficientes para su funcionamiento, a la par que redistribuir la renta y la riqueza por estratos sociales y por regiones. Este solo aspecto significará en el Perú una verdadera revolución.

b) *Un Estado impulsor de una nueva mentalidad de desarrollo*: por escasez de tiempo, y quizá también por deformación profesional, he tocado principalmente los aspectos de tipo económico, pero no hay duda de que el Estado que mi país necesita supera con creces ese ámbito estrecho; e incluye lo político, lo cultural y lo moral.

Lo que se requiere en realidad es un Estado líder, que despierte la conciencia nacional e infunda nuevos ánimos al pueblo maltratado por la crisis, demostrando con su ejemplo de honestidad, moralidad y dedicación al trabajo que resulta factible reconstruir el país y enrumbarlo en la dirección correcta.

Pero quizá lo fundamental es que podamos construir un Estado democrático y popular, que desarrolle los valores culturales de la nación, movilizándola y haciéndola participar, de tal manera que los resultados que se obtengan no sean fruto de un paternalismo inhibitor de potencia-

lidades, sino el reflejo del esfuerzo de todos.

Esa visión de un Estado eminentemente nacionalista no se circunscribe al territorio nacional. Nosotros sabemos muy bien que la verdadera liberación de nuestros pueblos requiere el impulso fraternal de la integración latinoamericana, en profundidad, y mucho más allá de la simple retórica declarativa. El aprismo apoyó en su programa mínimo inicial, elaborado en 1931, la integración económica y política latinoamericana y ayudó en los hechos a establecerla, siendo por ello proscrito, quizá porque se adelantó al signo de los tiempos. Hoy que asume el poder, luego de 60 años de lucha, confirma la validez de ese postulado, e invita a todos los pueblos indoamericanos a renovar la fe en él, como único instrumento eficaz para hacer frente a nuestros serios problemas internacionales, entre ellos la deuda externa y la defensa de nuestro comercio exterior, a los que hemos aludido constantemente en esta reunión. Sólo cuando podamos demostrar unidad, podremos evitar situaciones como las que conocimos ayer respecto a Nicaragua.

Hagamos de conjunto un llamado a la CEPAL, al SELA y en general a todas nuestras instituciones latinoamericanas para que nos ayuden en este propósito, pues partimos del reconocimiento que el destino del Perú está íntimamente ligado al de América Latina, a cuya cohesión y unidad aspiramos.

### III

## La crisis del desarrollo en América Latina

*Norman Bailey\**

Las causas de la llamada crisis de pagos son muy conocidas y no tendría ningún propósito volverlas a repasar una vez más. La responsabilidad de esa crisis la comparten por igual los gobiernos deudores y los acreedores, las empresas privadas y la banca.

La naturaleza de la crisis se comprende tam-

bién bastante bien. Es de índole sistémica y estructural y por lo tanto debe resolverse también con soluciones sistémicas y estructurales. Ya resultan contraproducentes las medidas de corto plazo que se adoptan so pretexto de solventar una crisis temporal de liquidez y resultarán aún más ineficaces con el correr del tiempo si no se complementan y a la postre reemplazan por una estrategia de comercio y crecimiento económico.

En suma, de continuar las actuales circuns-

\*Miembro de la firma consultora Colby, Bailey, Werner & Associates, de Washington D.C.

tancias, será inevitable un endeudamiento cada vez mayor que desembocará en la falta de pago (por cualquier nombre que se le llame) por parte de varios de los países endeudados. Ninguna de las premisas en que se basaba el diagnóstico de una escasez temporal de liquidez se ha cumplido en la práctica:

- El endeudamiento ha aumentado. Al cerrar el año 1984 los países latinoamericanos tenían una deuda que era superior en 75 000 millones de dólares a la de 1981 y, por supuesto, con los cargos correspondientes por intereses.
- Se ha vuelto más lento el crecimiento de los países de la OCDE.
- Está disminuyendo el ritmo de aumento de las exportaciones de los países menos desarrollados.
- Las tasas reales de interés han permanecido a altos niveles.
- Los precios de los productos básicos han seguido bajos y en algunos casos, como el azúcar, incluso han descendido.
- Varios países, como Costa Rica, República Dominicana, Bolivia, Nicaragua y Perú ya están en mora de hecho, aunque no lo hayan oficializado.

En lo que va corrido de 1985 han sucedido los siguientes acontecimientos:

- El Presidente electo del Perú, Alan García, ha propuesto oficialmente que el pago de servicio de la deuda se limite a un 10% de los ingresos de exportación.
- Argentina y Brasil han sido declarados en estado de incumplimiento con respecto a sus programas del FMI.
- Se han reunido el Comité Interino y el Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial con resultados nulos.

Antes que deudores y acreedores lleguen a una confrontación sin salida, lo que sin duda tendría resultados catastróficos imprevisibles para el comercio y el desarrollo mundiales, así como para el sistema financiero internacional, todas las partes principales envueltas en la crisis debieran acordar un programa que incluya, en alguna variación y combinación, los siguientes elementos.

- Las medidas proteccionistas que aplican los

países industrializados en perjuicio de las exportaciones de los países menos desarrollados deberán suspenderse y de preferencia volverse a su estado anterior.

- Los créditos bancarios y de comercio de empresas, debidamente documentados, deben eximirse de la reprogramación, saneándose todos los atrasos de crédito comercial para que pueda recobrar su normalidad el financiamiento del intercambio.
- El FMI debe establecer un servicio de financiamiento compensatorio para los tipos de interés. No tiene sentido cubrir los intereses y capitalizar la diferencia, ya que sólo se posterga así la rendición de cuentas para los deudores, con repercusiones nefastas para los ingresos bancarios. El subsidio del FMI para cancelar la diferencia proporcionaría un alivio verdadero y representaría un aprovechamiento más eficaz del Fondo que el Servicio de Financiamiento Suplementario.
- Es preciso estimular al Banco Mundial para que establezca el sistema subsidiario de préstamos para los ajustes estructurales, financiados con sus propias utilidades y aumentado de 10 a 12 veces.
- Todos los préstamos para proyectos a mediano plazo deben reprogramarse a largo plazo.
- Todos los préstamos de balance de pagos deben convertirse en bonos de 30 años plazo o perpetuos, con tasas fijas de interés más o menos a los niveles actuales.
- En aquellos casos en que el endeudamiento ha llegado a límites desesperados (en general se trata de los países más pequeños), se podría convertir gran parte de la deuda en donación. Concretamente se aplicaría esa medida a toda la deuda gubernamental y a la que corresponde a las organizaciones internacionales.

En cuanto a la formulación y negociación de tal programa, habría que iniciar acuciosos preparativos para la próxima reunión del Grupo de Cartagena, programada para Montevideo; en ella podría aprobarse un programa específico y se pediría la convocatoria de los principales países deudores, los representantes de los países deudores más pequeños, algunos bancos (o quizá el Institute on International Finance), gobiernos acreedores seleccionados, el FMI, el Banco Mun-

dial y el Banco Interamericano de Desarrollo para discutir la aprobación del programa. Yo sería muy partidario de que se invitara a observadores de otros continentes a la reunión de Montevideo, como Yugoslavia, Nigeria y las Filipinas.

Es evidente que no surtirán efecto las vagas

declaraciones de metas, las quejas y la solicitud de reuniones. Ello quedó bien en claro a comienzos del mes de abril. Lo que se necesita con urgencia es la acción.

(Traducción del inglés)

## IV

### La naturaleza de la crisis latinoamericana

*Sergio Bitar\**

Sobre la causa inmediata de la crisis —la brusca contracción del financiamiento externo— existe consenso. Sin embargo, para actuar en el futuro, la cuestión central es analizar la índole de los factores internacionales que la han originado y las razones internas que explican la altísima vulnerabilidad de nuestra región.

Nuestra proposición es que la crisis tiene importantes causales de orden estructural y que, por tanto, una salida dinámica y estable supone cambios de rumbo y alteraciones en los estilos de desarrollo.

En el diagnóstico latinoamericano actual se aprecia un énfasis desproporcionado en la restricción financiera y en las políticas económicas de los países desarrollados. Tal enfoque supone el riesgo de derivar en la tesis de que el restablecimiento parcial de los flujos, acompañado de un estricto programa de ajuste, permitiría retornar a un curso de desarrollo equilibrado y dinámico.

Pienso que, si el propósito es recuperar autonomía, lograr una inserción más equilibrada en la economía mundial y apuntar a una mayor igualdad interna, la salida es a través de un proceso de transformación explícito, que incluya un proceso de ajuste, y no mediante un proceso de ajuste que induzca, implícita e indirectamente, un proceso de transformación sin dirección.

Es evidente que para sobrevivir hay que atender con urgencia el problema financiero. Sobre eso no hay discusión. La cuestión fundamental es

si el concepto que comanda la acción es el de transformación y desarrollo o el de ajuste y equilibrio.

#### *1. El impacto de la crisis depende de factores estructurales, al igual que la salida de ella*

Para ilustrar algunos de los aspectos estructurales que han generado tan alta vulnerabilidad, creo posible establecer una relación entre la debilidad para resistir los impactos externos y las características del desarrollo de cada uno de los países. La magnitud de las dislocaciones fue mayor y la capacidad de recuperación menor cuando se dieron los siguientes rasgos:

a) una frágil capacidad productiva propia, derivada de la carencia de una política prolongada y estable de industrialización y de integración intersectorial, especialmente entre la agricultura y la industria;

b) un Estado con escaso instrumental para compensar los ciclos, con mermada participación en el ahorro y la inversión, y sin voluntad o sin poder para regular la relación con el sistema financiero internacional;

c) un nivel bajo de participación y articulación de los grupos sociales principales, alta marginalidad y desigualdad, con el consiguiente deterioro de la cohesión interna;

d) la ausencia o desdibujamiento de un proyecto nacional de desarrollo endógeno, o la carencia de un respaldo popular amplio a ese proyecto; y

\*Funcionario del Centro Latinoamericano de Economía Internacional.

e) la disgregación de los acuerdos de integración regional o subregional.

En los países donde la combinación de estos factores se dio en forma más desfavorable la crisis ha sido más honda.

En consecuencia, la superación de estas fallencias estructurales define la naturaleza de los cambios requeridos para enfrentar el desafío latinoamericano.

Un primer requisito es avanzar en el proceso de industrialización, superando la falsa dicotomía entre exportaciones y sustitución de importaciones, revalorizando el mercado interno, creando una capacidad tecnológica interna más autónoma, y estrechando los vínculos con el sector agrícola.

Un segundo requisito es el fortalecimiento del aparato estatal, elevando su eficiencia para actuar en los campos críticos, a saber: regulación y dirección del aparato financiero, elevación del ahorro y la inversión, apoyo al desarrollo tecnológico, aplicación de políticas dirigidas en favor de los grupos sociales más pobres, redistribución del ingreso y la riqueza, y control de las principales conexiones con el sistema transnacional.

Un tercer requisito es la articulación de nuevas alianzas sociales estables que reflejen las modificaciones en la estructura ocupacional y los nuevos valores y comportamientos gestados en las últimas décadas. Se trata de identificar los actores sociales, dando más autonomía y descentralización, y buscar las modalidades para configurar un nuevo consenso social, o pacto social o fórmulas de concertación que proporcionen una base estable para apoyar un nuevo esquema de desarrollo.

Un cuarto factor es proyectar un camino nacional y latinoamericano que coloque primero los objetivos de crecimiento, satisfacción de las necesidades básicas, empleo y reforzamiento de la capacidad productiva nacional y subordinar a ellos las políticas de ajuste forzadas por la banca extranjera y el FMI.

Por último, es preciso revitalizar el concierto regional, con fórmulas nuevas para elevar el intercambio comercial, pugnar por la modificación de los procesos de ajuste, impulsar coordinadamente la industrialización en las tecnologías avanzadas donde aún ningún país ha entrado con firmeza, y acordar otras medidas que contri-

buyan a aminorar la vulnerabilidad externa y elevar la seguridad económica colectiva.

## *2. El sistema económico mundial también sufrió modificaciones estructurales*

No sólo han sido determinantes en el desarrollo de la crisis latinoamericana los factores estructurales de carácter nacional; los cambios en los flujos financieros y comerciales también han sido consecuencia de modificaciones profundas en el sistema económico internacional. Un ejemplo basta para ilustrar la magnitud del cambio: la gestación de un mercado de capitales altamente integrado que escapa cada vez más a las políticas económicas de los países periféricos. Este mercado ha alcanzado cerca de 50 millones de millones de dólares (trillones en la nomenclatura norteamericana) al año, en tanto que el financiamiento necesario para el comercio y la inversión internacionales requiere sólo de 2 millones de millones. Naturalmente los determinantes de las tasas de cambio y los embates sobre las balanzas de pago de América Latina nada tienen que ver con los del pasado reciente.

Tan importante como la transformación financiera ha sido la espectacular evolución en la estructura industrial mundial. Esta evolución se ha desplegado en medio de la recesión internacional del decenio de 1980. En parte, la contracción financiera ha ocultado a los latinoamericanos estos cambios en la estructura productiva mundial.

Un equilibrado análisis de las transformaciones globales revela que una atención exclusiva sobre los procesos de ajuste financiero es absolutamente insuficiente. Los flujos financieros no se restablecerán, ni el comportamiento de los agentes externos será el de antaño. Más aún, los flujos de inversión internacional, de comercio de manufacturas, de tecnología y de servicios están sufriendo modificaciones profundas. Incluso si se verificaran las afirmaciones de los gobiernos de países desarrollados en cuanto a que lo peor ha pasado, que la economía mundial tiene un curso ascendente y que con la continuación de las políticas de ajuste interno se superarán los problemas actuales, América Latina saldría en posición desmedrada. Conservaría su alta vulnerabilidad externa, enfrentaría una situación de debilidad

productiva y de desigualdad interna que harían ilusoria toda mejoría.

En consecuencia, pienso que hay que emprender con más resolución la modificación de un patrón de desarrollo que en los últimos diez años no ha permitido reducir ni la vulnerabilidad externa ni la desigualdad interna. Peor aún, ambas parecen haberse acrecentado.

### *3. La enseñanza de los países desarrollados: un enfoque estratégico*

Una de las principales carencias del pensamiento latinoamericano actual emana de nuestra parcial comprensión de la dinámica económica de las economías desarrolladas, de su lógica interna y de sus objetivos estratégicos.

Para entender a los países del centro hay que ubicarse en su propia perspectiva, en la perspectiva de los gobiernos y de los principales actores de esas naciones, en especial de Estados Unidos, y no generalizar propósitos e intenciones a partir de las medidas que aplican hacia una región periférica o de los discursos que hacen hacia América Latina. Conocemos poco sobre las fuerzas y mecanismos que determinan las decisiones de política económica de Estados Unidos y, por tanto, no podemos advertir a tiempo las tendencias más probables ni defendernos con eficacia de las acciones adoptadas por una potencia que gravita decisivamente en nuestra situación.

El estudio de cómo se elaboran las políticas económicas en los países desarrollados entrega una importante enseñanza para nosotros: el enfoque predominante es estructural y estratégico.

Es evidente a estas alturas que Estados Unidos no ha contado en los últimos años con lo que en las décadas de 1950 y 1960 se denominaba una "política hacia América Latina." Lo que aparece como tal es un subproducto indirecto de políticas globales. La iniciativa para el Caribe, única operación de carácter específico, también emergió de consideraciones de seguridad de naturaleza global.

Sus políticas en favor del libre comercio, del libre mercado, de la inversión extranjera directa, la liberación del intercambio de servicios, el rechazo a las regulaciones y al papel del Estado, a la sustitución de importaciones, y a las preferencias arancelarias regionales, han obedecido a propó-

sitos más fundamentales. En el caso de los Estados Unidos, responden al objetivo estratégico de superar económicamente y aislar a la Unión Soviética y sus otros adversarios; persiguen además el fortalecimiento relativo de los Estados Unidos frente a sus aliados de Europa y Japón, y buscan afirmar una estructura económica mundial que integre al Tercer Mundo, para reducir la posibilidad de que éste rompa con el sistema económico internacional.

Cuando se trata de preservar el predominio tecnológico, el gobierno norteamericano aplica todas las medidas necesarias para alcanzarlo, incluso una masiva participación pública directa, financiando en los sectores de punta más del 50% del gasto en investigación y apoyando deliberadamente la formación de recursos humanos de alta calidad. Cuando se trata de asegurar la producción y el abastecimiento interno de algunos rubros estratégicos, se establecen cuotas y se asegura un cierto nivel de autoabastecimiento. La reciente ley de comercio, aprobada en octubre de 1984, contiene nuevos y poderosos instrumentos de represalia y de regulación del comercio.

Más aún, los grandes países han actuado con un esquema que integra los conceptos de economía y de seguridad. En América Latina, en cambio, no sólo se ha carecido de una perspectiva estratégica, sino que las doctrinas de seguridad nacional han estado frecuentemente disociadas de los conceptos de desarrollo, autonomía, integración latinoamericana, igualdad y participación. Esta separación ha debilitado el impulso nacional, y peor aún, como ha ocurrido en la última década, se ha destruido un consenso nacional mínimo con la implantación de un orden interno represivo y conservador. Una visión estratégica también debe integrar los conceptos de desarrollo y seguridad para intentar una diferente incorporación del sector militar en el proyecto nacional y latinoamericano.

La elaboración de la política económica interna e internacional de las grandes potencias no es consecuencia, entonces, de un mero análisis de equilibrio y de eficiencia. El marco central es estratégico-estructural.

Desde este ángulo, se entiende con más claridad que promuevan entre nosotros el liberalismo porque es estructuralmente funcional a sus intereses estratégicos. Cuando en ciertas circunstan-

cias no resulta adecuado a los "intereses de seguridad" de Estados Unidos, se alteran los principios económicos, llegando a negarlos como en el caso de los bloqueos comerciales. Así también, el tema de la deuda latinoamericana adquirió más relevancia en Estados Unidos cuando se percibieron riesgos a los intereses de seguridad en ese país, ya sea por la inestabilidad del sistema financiero o por la inestabilidad política de la región. No es casualidad, entonces, que hayan surgido posiciones más flexibles al problema de la deuda en el National Security Council y en la CIA que en el Departamento del Tesoro. Así visto, resulta acertado para los latinoamericanos colocar el problema de la deuda en su dimensión política, en el contexto de los intereses nacionales, y no autolimitarse al terreno exclusivamente financiero.

En suma, por razones de índole nacional e internacional, resulta imprescindible analizar la presente crisis en una perspectiva estructural y estratégica.

Poco o nada se obtiene postulando la expansión de las exportaciones si no se avanza decididamente en la industrialización, en el fortalecimiento tecnológico y de recursos humanos, en una mayor articulación interna entre industria y agricultura, en la sustitución y en la integración latinoamericana. Sin esto, la exportación se quedará en recursos naturales, exigirá bajos salarios reales, impondrá una contracción de la demanda interna y todo ello para generar un superávit a fin de financiar el pago de intereses.

Poco o nada se obtiene postulando un incremento del ahorro interno para elevar la inversión si éste va acompañado de una brusca contracción del ahorro externo, por el cerco financiero.

Poco o nada se logra atendiendo a una reducción del gasto público del Estado si ello desata más desigualdad y miseria y socava las bases de la convivencia nacional.

Las relaciones económicas internacionales se sustentan crecientemente en la posición de poder. De lo contrario no se explica cómo en la fase más crítica para la región desde los años del treinta se esté realizando una masiva transferencia de recursos reales al exterior. El movimiento neto de capitales menos los pagos de intereses y dividendos dejó un saldo negativo, para América

Latina, de 18 400 millones de dólares en 1982, 30 100 en 1983 y 26 700 en 1984, es decir, 75 200 millones en los últimos tres años. Al mismo tiempo, Estados Unidos se transformó en un receptor neto de capitales. Esta chocante contradicción explica parte de la crisis y debe invertirse para salir de esta encrucijada.

No desconozco la realidad de las fuerzas financieras externas, pero tampoco debemos olvidar que nuestro desconcierto surge también de la suave penetración en nuestro medio de los argumentos y escenarios concebidos en los países del centro.

#### 4. *Democracia y economía*

Una estrategia para los próximos años debe prevenir la eventualidad de un escenario caracterizado por la inestabilidad institucional.

Un rasgo que puede generalizarse en América Latina es la insuficiencia de los gobiernos, Estados y partidos políticos para enfrentar los problemas que se avecinan. La situación será, en muchos casos, de creciente debilidad institucional, más aún ante la crisis financiera y sus secuelas sociales. Simultáneamente, las fuerzas armadas, especialmente en aquellos casos donde se vieron obligadas a abandonar sus posiciones de gobierno, no cuentan con legitimidad ni con condiciones institucionales internas favorables para volver a intervenir en la vida política.

Esto es un hecho central para la democracia: tendremos un cuadro de debilidad de conducción. Si así fuera, creo útil señalar tres factores de compensación para afirmar el orden democrático, tanto para los que ya instauraron la democracia como para los que la tendrán, en un futuro cercano, como Chile. Estos factores son:

a) La democratización debe apoyarse más y más en gobiernos locales, con descentralización regional y sectorial; deben impulsarse las cooperativas y las empresas medianas y pequeñas. Esta línea permite desatar energías sociales e iniciativas locales y descargar peso sobre el Estado, permitiendo que el aparato público se centre en tareas estratégicas con eficacia. Asimismo, hace posible descentralizar los conflictos, evitando que éstos recaigan y desborden la capacidad de respuesta central.

Al concentrarse en áreas específicas, el Esta-

do ganará legitimidad por su eficacia y ganará la eficacia por su mayor especificidad. Se trata de tener un Estado musculoso y no adiposo.

Descentralizar también significa limitar la formación de grandes grupos económicos que traban la economía y amenazan la democracia.

b) Es preciso rearmar las alianzas sociales para afirmar y profundizar la democracia. No parecen ya suficientes las formas de acuerdo restringidas a los partidos políticos o a asociaciones gremiales y sindicales, que no representan a toda la sociedad, hoy menos que antes. El crecimiento de sectores informales y los cambios en la estructura ocupacional alteran las bases de las alianzas anteriores.

Es necesario ligar mejor el tema de la nueva composición del empleo y los nuevos comportamientos y actitudes de los actores sociales con el tema de las alianzas y las formas de aglutinar. Igualmente se deben promover nuevas modalidades de coordinación entre el Estado y los trabajadores y empresarios, para abordar tareas específicas.

Se trata en suma de dar forma a un nuevo consenso social o pacto social u otras fórmulas de concertación nacional. Asimismo, la meta ha de ser el reforzamiento de la sociedad civil.

c) Se debe reforzar la elaboración de una doctrina que engarce seguridad con desarrollo y democracia.

No puede colgar sobre la democracia frágil, como espada de Damocles, una doctrina derrotada de seguridad nacional que se asienta en el concepto del enemigo interno.

Además, pienso que para afirmar el desarrollo y la democracia es indispensable desarrollar

más la noción de seguridad económica colectiva de América Latina. Las acciones orientadas a ese objetivo coinciden con las metas de una integración más amplia, elevan el sentido latinoamericano y refuerzan la democracia al incrementar la capacidad de protección y de rechazo al intervencionismo. En el caso de Nicaragua, que hoy vivimos, tendríamos más capacidad de autodefensa ante una agresión que nos revela nuestra impotencia.

### *5. La fuerza de las ideas*

Es cierto: en medio de tan hondas transformaciones en la economía latinoamericana y mundial es difícil discernir con nitidez las causas de la crisis actual y diseñar un camino con claridad. De allí la frecuencia con que empleamos los términos perplejidad y desconcierto.

Para conformar un acuerdo social amplio y avanzar, las ideas son una fuerza central. Podemos afirmar que las ideas deben considerarse como parte de la estructura, y que en el tiempo reciente ellas han constituido un factor de debilidad estructural.

Desde un punto de vista político, es imprescindible sostener ciertas convicciones para movilizar la capacidad nacional. Hay conceptos y acciones que es necesario retomar, rearticular y renovar.

Ante la perplejidad, vale la pena traer a la memoria la frase de Goethe en su Fausto: "El hombre que en tiempos inciertos tiene el espíritu incierto multiplica el mal y lo agrava cada vez más, pero aquel que mantiene una idea firmemente hace un mundo nuevo".



## V

## Hacia nuevos estilos de desarrollo

*Luis A. Faroppa\**

*1. Las reestructuraciones del orden mundial*

En lo que resta del decenio de 1980 la situación internacional se caracterizará por una gran inestabilidad, la que derivará de las reorganizaciones que impondrá la progresiva consolidación de la nueva estructura de poder que las dos superpotencias vienen fraguando en las últimas décadas.

La reformulación del orden capitalista existente en el decenio de 1930 comenzó con el término de la segunda guerra mundial. Facilitada por la circunstancia de que las economías europeas estaban devastadas y el aparato productivo soviético exhibía gran deterioro, preponderó la potencialidad económica, tecnológica, política y militar de los Estados Unidos; ésta se fundamenta, básicamente, en la actuación de grandes empresas caracterizadas por incorporar, acelerada y continuamente, innovaciones tecnológicas, lo que generó una expansión y promovió una reorganización internacional trascendente. La conjunción de las políticas gubernamentales con las propias de las empresas transnacionales, funcionando en un esquema institucional internacional muy favorable a sus objetivos (trípode GATT-Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional), les aseguró el contralor del comercio y de la corriente de capitales y les permitió promover una reestructuración del orden en consonancia con sus intereses. Esta etapa se extendió —no sin inestabilidades— hasta fines del decenio de 1960.

Simultánea y gradualmente, sin embargo, se fue produciendo la recuperación económica de los países europeos —en la que contribuyeron las propias empresas estadounidenses y el relativo deterioro que el conflicto de Vietnam impuso a la superpotencia— y el crecimiento japonés, que presionaron en pos de una modificación de la estructura internacional vigente en el orden capitalista. En esta fase aminoró la integración en-

tre las políticas gubernamentales estadounidenses y las conductas de sus empresas transnacionales, lo cual, conjuntamente con una expansión recuperadora de las demás potencias capitalistas, originó tentativas de reformulación de la distribución de poder e irradió nuevas inestabilidades que se prolongaron hasta los primeros años del decenio de 1970.

Con la crisis petrolera se inició una nueva etapa reestructuradora en la que los Estados Unidos impulsaron el crecimiento de su producción de crudo y promovieron innovaciones tecnológicas tendientes a reducir su consumo; se sancionó la ley proteccionista de 1974 para fortalecer su posición mundial y se intensificaron sus presiones sobre Japón, Europa occidental y el Tercer Mundo para ajustarlos a su nueva visión estratégica, caracterizada por la creciente supeditación de la economía internacional a los objetivos de su política de seguridad nacional. En esta fase volvieron a complementarse las políticas gubernamentales y de las empresas transnacionales y ambas difundieron vigorosamente su acción en América Latina y en el resto del mundo.

El proceso de transnacionalización impactó diversamente a las potencias y a sus periferias. La formación del sistema trilateral impulsó la creciente gravitación del comercio de manufacturas en las transacciones mundiales, la interdependencia de las plazas financieras, y la rápida integración de las economías industrializadas por parte de las empresas transnacionales; dicho sistema se convirtió en el núcleo dominante de la división internacional del trabajo y desplazó el tradicional comercio centro-periferia como fracción dominante del comercio mundial.

Las periferias, por su parte, si bien revelaron capacidad expansiva, demostraron insuficiencia para defender y retener los frutos del crecimiento y remover la pobreza, la miseria, el atraso y el déficit crónico externo. Sin perjuicio del crecimiento industrial de algunos países en desarrollo (Brasil, México, India, Corea), en la realidad, la transnacionalización marginó aún más a las peri-

\*Economista, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Uruguay.

ferias ya que la distancia entre poseedores y desposeídos se acrecentó.

Actualmente asistimos a la culminación de la última restructuración impuesta al orden capitalista por la política de seguridad nacional y la conducción monetaria y fiscal seguidas por el gobierno de Estados Unidos en el transcurso de la presente década. El fortalecimiento de su poder en el orden y la búsqueda de la supremacía militar y política frente a la superpotencia rival, conformaron un crecimiento nacional mayoritariamente financiado con el enlentecimiento económico de los restantes países desarrollados y la depresión de los subdesarrollados.

Las distintas recomposiciones sufridas por el orden capitalista, básicamente derivadas de las decisiones políticas de Estados Unidos, se confrontaron con las impuestas por la Unión Soviética en el orden socialista como consecuencia de distintas intervenciones (Angola, Etiopía, Yemen del Sur, Afganistán, etc.). También, al igual que lo ocurrido en el orden capitalista, a fines del decenio de 1970 cesó la expansión de las economías del Este y comenzaron a multiplicarse los incumplimientos en los planes, las alzas de precios y las dificultades en materia de producciones energética y agrícola. A pesar de que se apeló a la reducción de las importaciones y de las inversiones, el decenio de 1980 exhibe un orden socialista que enfrenta inestabilidad.

Esa inestabilidad que generan ambas superpotencias y que explica las crisis en los respectivos órdenes, se acentuará en lo que resta de la década: lo asegura la persistencia de las políticas militares expansivas de ambas en un mundo insuficientemente dotado económicamente para financiarlas. Por lo tanto, la inestabilidad generada por el tránsito desde una organización mundial, regida por una sola superpotencia, hacia la culminación de otra que tiende a integrar los dos proyectos impulsados, respectivamente, por Estados Unidos y Unión Soviética, se acrecentará debido a que los factores económicos y financieros agudizarán su incidencia distorsionadora sobre los factores políticos y sociales.

## 2. Las inestabilidades críticas

Consecuentemente, caracterizan a la actual crisis:

—*en lo político*, la inestabilidad originada por las conductas de seguridad seguidas por Estados Unidos y la Unión Soviética. A ella deben agregarse las que originan, accesoriamente, China y Japón (con su temor a la política rusa), Europa occidental (con las vicisitudes que le imponen las negociaciones relativas a los proyectiles de alcance medio) y la propia del Tercer Mundo, con sus aspiraciones autonómicas.

—*en lo social*, la inestabilidad fomentada por la pobreza ascendente derivada, en gran parte, de aquellas políticas, de imposible coexistencia —en el largo plazo— con la libertad individual. La falta de una medida de bienestar material mínimo para amplias fajas de población y de una esperanza fundada de mejoramiento, aceleran la insatisfacción y la inestabilidad socio-política. Los conflictos nacionales entre grupos, sectores y clases acentúan los generados, en cada nación, por las confrontaciones entre superpotencias y potencias.

—*en lo económico*, la inestabilidad desatada por una capacidad productiva superior a la capacidad adquisitiva, con la consiguiente ampliación del desempleo estructural y coyuntural. La insolencia de la demanda —agudizada por un grueso endeudamiento financiero— se agrega a un excedente inutilizable de capacidad productiva y ambos provocan efectos depresivos e inflacionarios que agravan la crisis del sistema monetario internacional. Este, desorganizado desde fines del decenio de 1960 por la conducción monetaria de Estados Unidos, fue distorsionado aún más por la política de seguridad nacional impulsada por el Presidente Reagan, ejecutada a través de una conducta fiscal expansiva simultánea a otra monetaria restrictiva que eleva las tasas de interés y contiene la expansión económica de Europa occidental y el resto del mundo.

—*en lo tecnológico*, la inestabilidad impuesta por la reacomodación industrial. Esta se expresa, en el curso de los decenios de 1960 y 1970, por la disminución de la tasa de crecimiento de las producciones de bienes de consumo (textiles, confecciones, calzado, agroindustrias como celulosa y papel, etc.), de menor contenido científico relativo, respecto del ritmo de crecimiento, más acelerado, de las producciones con alto contenido científico relativo (electrónica, energía nuclear,

industria aeroespacial, química, petroquímica, etc.).

Esta restructuración está estrechamente conectada con las decisiones políticas y económicas de las superpotencias y potencias impulsoras de acelerados avances científicos y tecnológicos.

### 3. *Perspectivas del crecimiento latinoamericano*

Todos los aspectos expresados precedentemente condicionarán, severamente, el crecimiento latinoamericano ya que aseguran:

—una lenta expansión de las economías desarrolladas que condicionará las demandas de insumos producidos por nuestros países. Esta menor demanda relativa de las producciones latinoamericanas, además, se intensificará por razones políticas (presiones proteccionistas de los sectores y grupos nacionales afectados por nulas o insuficientes expansiones económicas internas) y por causas tecnológicas (crecientes mejoras de productividad por incorporación de innovaciones tecnológicas).

—una morosa adecuación del sistema financiero internacional a las nuevas condiciones exigidas por el sobreendeudamiento externo que caracteriza a las naciones latinoamericanas. La insuficiente afluencia de capitales a estas naciones se agregará al temporal reflujó de excedentes financieros, consecuencia de los pagos por servicios de la deuda externa.

—una escasa o insuficiente capacidad de pago y de endeudamiento, como derivación de los obstáculos anteriormente expresados al crecimiento de las exportaciones y de los ingresos de capitales.

El resultado final de estos condicionamientos será una falta de crecimiento o una expansión muy limitada y contenida para los años próximos. Consecuentemente, se agudizarán las carencias y deficiencias de los actuales estilos de desarrollo latinoamericano, caracterizados por sus tendencias a los desequilibrios externos, a la desarticulación y heterogeneidad de los aparatos productivos, a los desniveles entre los patrones de demanda y dotaciones de recursos, a las insuficiencias de ahorro interno respecto de los volúmenes de inversiones requeridas por la modernización. Aumentarán la vulnerabilidad y depen-

dencia y se reducirá, aún más, la autonomía de las decisiones nacionales, lo cual imposibilitará lograr mayor equidad mediante redistribución.

Es claramente previsible el aumento de la dependencia externa, el deterioro de la equidad, la degradación de los niveles de vida, el avance de la desintegración social y el alejamiento de las posibilidades de acceder y consolidar regímenes democráticos. La tendencia a una modernización en función de decisiones externas, parciales, sólo beneficiosas para determinados sectores económicos y grupos sociales, inducirá a un estilo de desarrollo excluyente que conspirará contra la integración —económica, tecnológica y social— y, por lo tanto, contra la constitución de un sistema político progresista y estable.

### 4. *La distribución de poder mundial*

En el fondo se trata de un problema de distribución de poder mundial, regional, nacional y local. La distribución de poder entre las superpotencias y potencias dominantes afecta la distribución de poder correspondiente de las sociedades regional y nacional, y éstas definen —en función de sus respectivos modelos de desarrollo— la distribución interna de oportunidades, bienestar, recursos e ingresos.

Para no perder participación —e, incluso, para incrementarla— las superpotencias y potencias necesitan mantener a elevados niveles de actividad y productividad sus economías, pues ello les posibilita la obtención de los recursos que les financiarán sus aparatos bélicos y de seguridad; simultáneamente, les aseguran altos niveles de empleo e ingreso a sus pobladores, lo cual los estimulará a aceptar aquellas contribuciones.

Dichas actividades y productividades exigen, a su vez, la máxima libertad de acceso a las fuentes de aprovisionamiento de materias primas, a los mercados de colocación de sus producciones y a las plazas de financiamiento: de allí que preconicen permanentemente teorías y doctrinas librecambistas, fundamentadas en aperturas irrestrictas, y promuevan la organización de un sistema institucional de libertad internacional, pues éste les asegurará la obtención de los objetivos finales de seguridad perseguidos a través de las políticas económicas, financieras y tecnológicas que ellos sustentan.

Durante los próximos diez años no es posible prever transferencias de recursos masivas como en el decenio de 1970 ni, menos aún, cancelaciones mediante donaciones. Tampoco son de esperar políticas de seguridad concertadas (particularmente entre ambas superpotencias) o soluciones de supremacía militar. Por lo tanto, ambas crisis, —coyuntural y estructural— seguirán afectando el orden mundial. En consecuencia, en Latinoamérica, es necesario proyectar soluciones partiendo de la situación actual, caracterizada por la defensa que las superpotencias y potencias continuarán haciendo del libre juego de las fuerzas del mercado (lo cual equivale decir el libre juego de las fuerzas de las empresas transnacionales y de los países relativamente más poderosos). Ello inducirá, ineludiblemente, a crear un nuevo orden que compatibilice la creciente internacionalización de la economía con proyectos nacionales que viabilicen nuevos estilos de desarrollo más democráticos.

##### 5. Aparición de nuevos proyectos políticos

En América Latina, para remover y sustituir el estilo de desarrollo vigente por otros con las características propuestas —por ejemplo, por CEPAL— deberá partirse de proyectos políticos de amplia sustentación, regionales y nacionales, relativamente bien definidos. En tal visión, el problema dejará de ser exclusivamente técnico; tendrá que abarcar la multiplicidad de valores y agentes sociales y las difíciles fórmulas de cómo alcanzar efectivo consenso. Su grado de viabilidad pasará a ser definido, entonces, por la naturaleza del proyecto político dominante en cada nación o región y las alianzas o exclusiones que él mismo determine.

En otras palabras, la viabilidad del proyecto dependerá de la estructura sociopolítica que lo sustente. La viabilidad económica, a su vez, quedará condicionada por dicha estructura y por su mayor o menor grado de estabilidad.

Por su parte, la tasa de dinamismo económico dependerá en gran medida del grado de capacidad que tengan las mayorías de consumir las producciones nacionales, lo cual se vincula muy estrechamente con el éxito que el proyecto nacional puede alcanzar socialmente en sus aspiraciones de reducir las desigualdades y elevar la cali-

dad de vida. Ambas sólo pueden lograrse con estabilidad política.

Las desigualdades sociales son una típica expresión política de la distribución del poder en la sociedad. El progreso, desde la óptica del desarrollo, se concreta en un movimiento hacia una sociedad participativa, políticamente pluralista y abierta, es decir, una sociedad democrática. Las desigualdades se manifiestan, expresivamente, en tendencias concentradoras de la riqueza y en la falta de participación de las mayorías en los frutos del crecimiento, las cuales generan heterogeneidad tecnológica y ocupacional y la consiguiente insatisfacción social. Su imprescindible remoción exige coherencia técnica, eficiencia económica y voluntad política: ello demuestra la necesaria integración de lo técnico con lo económico y de ambos con lo social y lo político.

Los nuevos proyectos nacionales, en su búsqueda de una sociedad más igualitaria, deberán dar prioridad a la elevación del número de empleos disponibles y su productividad (lo cual se liga a la meta de crecimiento); simultáneamente, deberán preocuparse por aumentar la cantidad y productividad de los activos que se transfieren a los grupos más pobres (lo cual se vincula con la distribución de los frutos del crecimiento).

En consecuencia, el nexo que vincula lo político, lo económico, lo social y lo tecnológico es el proceso de acumulación y distribución. La magnitud, forma y características de dicho proceso condicionan la iniciación, aceleración o autosostenimiento del crecimiento económico. Sin embargo, en definitiva, el gran determinante del proceso es el orden social vigente ya que es éste quien define las formas técnicas e institucionales bajo las cuales la comunidad crea el excedente económico y el modo cómo lo utiliza. Tan determinante es que, frecuentemente, en la sociedad latinoamericana, la acumulación y la distribución se debaten simultáneamente con el mantenimiento o pérdida de la legitimidad del poder.

##### 6. Obstáculos y definiciones

En función de lo expuesto, es previsible que la reorientación de los estilos de desarrollo promovidos por los nuevos proyectos políticos se desenvolverá en un marco de escasez de recursos disponibles para financiar la inversión, la importa-

ción de bienes y tecnología, y el servicio de la deuda externa.

Ello exigirá no solamente un cambio en la estrategia de crecimiento sino también en el esquema de acumulación: se requerirá redistribución de los consumos, mayor ahorro y asignación de recursos diferente a la utilizada hasta el presente. En consecuencia, el crecimiento se hará más lento por el tiempo que demorarán los cambios en la producción, en la composición de la demanda, en la aceptación de un mayor ahorro, —especialmente por el sector público— en la institucionalización de una administración severa de las divisas, en la reformulación del sistema financiero, en el sector público (tanto en lo relativo a la administración de los gastos como de los tributos e inversiones) y en el mejoramiento de áreas hoy descuidadas (desarrollo tecnológico, infraestructura social para atender carencias esenciales y para mejorar la distribución del bienestar).

La referida reorientación del desarrollo deberá conformarse, además, en medio de las contradicciones que surgirán desde las actuales situaciones de dependencia, los intentos de autonomización, la reestructura del sector público y la consolidación de las empresas transnacionales; todo ello en un contexto de inestabilidad internacional, regional y nacional en el que pasará a constituirse en aspecto neurálgico la nueva naturaleza, forma y organización del Estado, tanto para los grupos dominantes como para los dominados.

En consecuencia, ineludiblemente deberá replantearse la relación Estado-nación-grupos sociales ante la trascendencia que readquirirá la interrogante básica ¿cuáles deberán ser las alianzas de sectores, grupos y clases para promover el crecimiento económico que posibilite el nuevo

estilo de desarrollo?

En el decenio de 1970 se respondió con una alianza entre empresas dominantes nacionales, sistema financiero y empresas transnacionales, con un Estado represivo y exclusión de los sectores populares; los países pasaron a ser controlados militarmente y acrecentaron sus funciones la burocracia y la tecnocracia.

En el decenio de 1980 esas relaciones deberán reverse inevitablemente. La respuesta a la interrogante deberá dirigirse primeramente a determinar las bases sociales de sustentación del crecimiento: ¿conjunción Estado-trabajadores? ¿conjunción trabajadores, empresarios, Estado? ¿empresas extranjeras y nacionales?, ¿empresas públicas y privadas?, ¿Estado predominante apoyado en burocracias civiles?, etc.

En mi opinión, la respuesta debería preconizar una economía mixta, orientada por un Estado capaz de integrar los espacios económicos y promover —dentro de una concepción política coherente— todos los medios que faciliten la acumulación, simultáneamente con una conducta participativa que lo aproxime a la nación ya que, en el futuro, los objetivos prioritarios serán el desarrollo social y la soberanía.

En dicha concepción, el papel del Estado será fundamental durante el tránsito desde la actual distribución de poder y confrontación de intereses de grupos, sectores y clases hasta la proyectada, concertada democráticamente.

El éxito o el fracaso en la construcción del nuevo sistema democrático dependerá, en lo esencial, de la convicción que los dirigentes de las organizaciones gremiales y los políticos nacionales tengan de la estrategia colectivamente acordada y de que, comprometidos con ella, ofrezcan nuevas perspectivas de desarrollo democrático y popular a niveles nacionales y regionales.

## VI

## La crisis y la reforma política

Angel Flisfisch\*

En tanto la crisis es vista desde América Latina, hay en los medios académicos e intelectuales —y aún en los políticos— una tendencia fuerte a conceptualizar sus problemas en términos de un *reduccionismo* económico acentuado. Este rasgo, que quizás es explicable por ese componente financiero de la crisis, tan dramáticamente patente en la situación latinoamericana, requiere ciertamente de correctivos.

En los propios países centrales, una explicación de la génesis y desarrollo de la crisis que atendiera sólo a movimientos endógenos de la economía y a características internas al orden económico en sentido estricto, más que mostrarse insuficiente, fracasaría. El hecho de que las reacciones ideológicas más nítidamente conservadoras —usualmente etiquetadas de neoliberales o neoconservadoras— acentúan en sus diagnósticos fenómenos mucho más complejos que dinámicas exclusivamente económicas o movimientos cíclicos producidos por causaciones económicas endógenas, tales como una peculiar lógica sociopolítica derivada de la asociación entre democracia y estado de bienestar, o el desarrollo de organizaciones corporativas en la sociedad civil a escalas insospechadas, o la emergencia de contradicciones culturales en el capitalismo, no hay que verlo como un hecho gratuito o contingente. Provistas de una mayor sensibilidad a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre el tipo de orden económico prevaleciente, estas reacciones ideológicas defensivas han demostrado una capacidad de conceptualización más compleja que las visiones tecnoburocráticas o académicas convencionales.

Sumariamente, se podría decir que la crisis en los países centrales ha tenido su génesis en las contradicciones entre un conjunto de exigencias impuestas por una lógica sociopolítica global, que tiene sus orígenes históricos en el desarrollo

de la democracia, el estado de bienestar y la sociedad civil, y la lógica de acumulación en sentido estricto. El sentido de esa lógica sociopolítica des cansa en procesos de *resignificación* de la categoría de ciudadanía, claramente evidentes desde fines de la segunda guerra. Esa progresiva resignificación no sólo ha implicado una extensión de la categoría de ciudadanía —por ejemplo, la inclusión de derechos con claros contenidos económicos, que es el aspecto más obvio y el que más se ha destacado en términos de sus disfuncionalidades y cargas para el proceso de acumulación—, sino también su enriquecimiento cualitativo a través de nuevos significados de naturaleza más simbólico-expresiva, o que apuntan a bienes políticos y culturales cuyas connotaciones económicas no son inmediatas. Inversamente a lo que se sostuvo frecuentemente por análisis marxistas o neomarxistas, para los cuales la operación de esa lógica sociopolítica mantenía una relación de funcionalidad con las exigencias de la acumulación, la historia ha puesto de manifiesto contradicciones importantes entre ellas, de manera tal que los resultados que en definitiva sobrevengan dependerán de cómo se desarrollen esas contradicciones, es decir, de las capacidades del conjunto de los actores para imponer a esos desarrollos unos sentidos y no otros. Para una consideración superficial, la crisis se zanjaría simplemente por el aniquilamiento de una lógica. Tanto las proposiciones neoconservadoras, que apuntan a una drástica redefinición restrictiva de la institucionalidad política y social, que en el límite implica la liquidación de la democracia, como las visiones de un derrumbe definitivo del orden económico característico del capitalismo maduro o tardío, se pliegan a una aceptación acrítica de esa disyuntiva. No obstante, una consideración más matizada de las situaciones parece indicar que, considerando horizontes temporales plausibles, tanto las soluciones autoritarias radicales que implican la destrucción de la democracia, como transformaciones revolucionarias del orden económico, son

\*Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO - Santiago de Chile).

poco probables. La dificultad primordial que plantea la historia parece residir en la búsqueda de redefiniciones de la sociedad política —de sus instituciones y de los estilos de hacer política pre-valetientes— que hagan posibles *síntesis*, relativamente estables y a la vez dinámicas, que permitan una progresiva superación de la crisis. Ciertamente, de darse con esas síntesis, ellas supondrán redefiniciones, tanto de la lógica sociopolítica como del orden económico.

Desde el punto de vista de las situaciones latinoamericanas, los problemas que se plantean no son tan distintos, pese a las obvias diferencias existentes: menor desarrollo material, economías periféricas, secuencias histórico-políticas peculiares. Circunscribiendo por ahora la atención a los países del Cono Sur, resulta claro que el fracaso de las experiencias dictatoriales o autoritarias inauguradas en Brasil en 1964, equivalen al fracaso de la solución histórica consistente en liquidar lógicas sociopolíticas cuyas orientaciones apuntaban a progresivas resignificaciones de la categoría de ciudadanía, imponiendo el imperio exclusivo de las exigencias de la acumulación. A la vez, el desarrollo en el seno mismo de esas experiencias de revalorizaciones de la democracia política, de resignificaciones notables de lo político —donde la noción de derechos humanos ocupa un lugar central— y de emergencia de contenidos nuevos en los imaginarios políticos de diversos grupos sociales (contenidos hasta ahora escasamente identificados y superficialmente estudiados porque el análisis se ha restringido a las manifestaciones más dramáticas, como la teología de la liberación o el fenómeno de Sendero Luminoso), todo ello muestra la configuración de lógicas sociopolíticas cuya operación entra en contradicciones con lógicas de acumulación. En los resultados de democratización en Argentina, Brasil o Uruguay, esas lógicas sociopolíticas han desempeñado un papel importante, no sólo como condiciones de posibilidad de esos resultados —¿cómo entender que las crisis autoritarias tengan esos desenlaces específicos, en ausencia de lógicas semejantes?—, sino igualmente como ingredientes relevantes de esas crisis autoritarias.

Por otra parte, la solución histórica alternativa, consistente en transformaciones revolucionarias de la naturaleza esencial del orden económico, encuentra condiciones altamente desfavora-

bles. El carácter de la heterogeneidad social en la mayoría de los países latinoamericanos implica condiciones sociopolíticas en las que los *establishment* militares tienen capacidades para neutralizar, y en última instancia destruir, proyectos revolucionarios. Las experiencias autoritarias de las últimas décadas constituyen evidencia de ello. Sin embargo, los autoritarismos que originan esos *establishment* no pueden cancelar el desarrollo y operación de lógicas sociopolíticas, que a corto andar entran en contradicción con las exigencias inherentes a un orden capitalista periférico.

Independientemente de preferencias personales o de juicios de valor, los propios rasgos de las situaciones requieren de síntesis sociales que conduzcan a procesos estables y dinámicos de superación de esas contradicciones. Esta manera de conceptualizar el problema que plantea la crisis, que parece particularmente válido para situaciones de redemocratización reciente como en Argentina, Brasil y Uruguay, puede extenderse con las debidas calificaciones a la casi totalidad de la región. Conjuntamente con esta exigencia de una síntesis que concilie lógica sociopolítica y requerimientos de acumulación —obviamente, síntesis necesariamente provisionales y temporales—, hay otro elemento compartido con el capitalismo central: el Estado ha dejado de ser el lugar adecuado para la búsqueda y consolidación de una síntesis semejante. Ciertamente, es difícil concebir que la acción estatal no sea un instrumento necesario del despliegue histórico de una síntesis, pero su elaboración y cristalización pertenece al ámbito de la sociedad política. Es este último dominio lo que constituye el talón de Aquiles de los países latinoamericanos, salvo quizás algunas excepciones. Frente a sociedades civiles que, contrariamente a lo que se pensaba algunas décadas atrás, muestran una notable vitalidad, y a estados efectivamente o potencialmente modernos —incluidas sus capacidades tecnoburocráticas—, se erigen sociedades políticas notoriamente débiles, con sistemas de partidos embrionarios y estructuras de representación y deliberación anacrónicas o ineficaces. Se podría decir que en esas sociedades el problema que plantea la crisis es principalmente el de una reforma política, más que de una reforma económica o del Estado. En todo caso, la primera es una condición de posibilidad de las últimas.

## VII

## Una posible solución internacional al problema de la deuda externa

*Jorge González del Valle\**

*Introducción*

En lo que va del año 1985 se ha acentuado sensiblemente el interés en la discusión de ideas y propuestas para darle un contenido práctico a los planteamientos, un tanto difusos todavía, del 'diálogo político' a que las autoridades latinoamericanas aspiran a llevar la inquietante cuestión de la deuda externa. Las propuestas son numerosas y van desde la radical idea de una cancelación unilateral de la deuda por parte de los acreedores, hasta la simple sustitución de acreedores mediante un mecanismo compensatorio que facilite prórrogas al pago de intereses.

No se pierde mucho, por consiguiente, al explorar la viabilidad de una solución basada en principios convencionales que satisfagan por igual a deudores y acreedores, con la aparente ventaja de limpiar la acumulación de intereses vencidos y amortizaciones atrasadas para abrir el camino a la reanudación de los flujos financieros que América Latina continúa necesitando. Además, por el hecho de que dicha solución requiere una concertación internacional que trasciende los límites de la renegociación aislada y parcial de deudas, caería justamente en el ámbito político que el Consenso de Cartagena viene promoviendo.

La premisa fundamental del mecanismo que se propone en las páginas siguientes es que el problema de la deuda externa de América Latina tiene dimensiones internacionales y requiere, por lo tanto, una solución internacional. La estabilidad financiera mundial está llamada a garantizar la seguridad colectiva, y es ésta la que está en peligro mientras la deuda externa (con su secuela de depresión económica, elevados costos sociales y confrontación política interna y externa)

\*Director del Centro Monetario Latinoamericano (CEMLA). Las opiniones expresadas son de su entera responsabilidad personal.

continúe obstaculizando la reanudación del crecimiento y del desarrollo económicos.

*1. Características del mecanismo*

El mecanismo que se propone estaría adscrito al Fondo Monetario Internacional (FMI) por ser ésta la institución más directamente responsable del mantenimiento del orden financiero internacional, que es el que está amenazado a causa del problema de la deuda externa. Además, la exposición del mecanismo dejará en claro que el FMI dispone de los medios legales, financieros y técnicos que le permitirían ponerlo en funcionamiento a corto plazo.

*a) Fondo fiduciario de la deuda*

Como punto de partida, el FMI establecería en su seno un Fondo Fiduciario habilitado para: i) aceptar de los países miembros transferencias de obligaciones internacionales que reúnan los requisitos de elegibilidad (punto b) para su refinanciamiento; ii) consolidar todas las obligaciones internacionales para su amortización a plazos de 10 o 15 años, de acuerdo con la capacidad de pagos (punto d) de los países deudores; iii) emitir bonos negociables a favor de bancos y entidades financieras en sustitución de sus acreedurías consolidadas, en las condiciones y plazos que correspondan a los programas de amortización aprobados por el Fondo Fiduciario; iv) administrar los recursos para subvencionar intereses (punto e) que le transfiera el FMI; y v) realizar las operaciones financieras que fueren necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

El FMI tiene facultades jurídicas suficientes para administrar fideicomisos como el propuesto, requiriéndose solamente la aprobación de su Asamblea de Gobernadores. En tal sentido bastaría que el Fondo Fiduciario de la Deuda Externa (FFDE) surgiera como una iniciativa del Directorio



Ejecutivo (apoyado por el Comité Interino), como ha ocurrido en años anteriores con el establecimiento de mecanismos financieros especiales y fondos fiduciarios con fines específicos.

Como puede verse, el aspecto crucial del FFDE consiste en la sustitución de las deudas externas que resultan onerosas para los países deudores por bonos con respaldo internacional que los acreedores retendrían en su cartera o podrían negociar en el mercado. Si bien estos bonos no constituirían legalmente obligaciones directas del FMI, el solo hecho de que la consolidación e internacionalización de las deudas actuales se realizaran por su intermedio debería constituir un respaldo adecuado para las necesidades del mercado. Además, nada impediría que el FMI por sí mismo o por intermedio de otros organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID, etc.) asegurara un mercado secundario para dichos bonos.

#### b) *Deudas externas elegibles*

Para ser confiable y eficaz, el FFDE se limitaría a la consolidación y refinanciamiento de las deudas externas que realmente resulten onerosas a los países deudores. Entre los diversos criterios que podrían aplicarse para la selección de las deudas refinanciables pueden mencionarse los siguientes: i) que los vencimientos de los empréstitos originales o reprogramados no excedan de cinco años a contar de la fecha de transferencia al Fondo Fiduciario; ii) que las tasas de interés convenidas en los contratos originales sean variables conforme a las tasas del mercado, y iii) que el importe del servicio anual de la deuda externa total del solicitante (amortización más intereses y comisiones bancarias) hubiera excedido, en promedio, nominal o efectivamente, el (20) (25) por ciento del valor de sus exportaciones de bienes y servicios durante los tres años anteriores a la fecha de la solicitud al Fondo Fiduciario.

Podrían concebirse otros criterios de selección, y sin duda éste constituiría uno de los aspectos más controvertidos del mecanismo, habida cuenta de la intensa (y, quizás, innecesaria) disputa sobre la responsabilidad del endeudamiento externo de los países en desarrollo. Estos últimos deberían, en todo caso, resistir con firmeza la imposición de criterios que sometieran las perspectivas de refinanciamiento de la deuda a la

desprestigiada condicionalidad del FMI en materia de políticas de ajuste. Puede decirse, sin exagerar, que la aceptación de la condicionalidad tradicional del FMI haría tan restrictivo el acceso al FFDE que desvirtuaría sus objetivos.

Por otra parte, es preciso reconocer que el Fondo Fiduciario no podría funcionar sin un alto grado de selectividad de las deudas externas que ameritan consolidación y refinanciamiento. En tal sentido los países deudores tendrían que autoimponerse una disciplina que eliminara la tentación, en algunos casos apremiante, de trasladar a la comunidad internacional la responsabilidad de deudas externas que no representan un gravamen oneroso sobre la capacidad de pagos del país deudor.

#### c) *Bonos de consolidación*

Los bonos que emitiera el FFDE para sustituir las deudas externas directas aceptadas para su conversión deberían satisfacer las necesidades de los acreedores. Con tal fin reunirían las siguientes cualidades:

i) tendrían la garantía directa del Fondo Fiduciario, que a su vez implica la responsabilidad de pago colectiva de los países miembros participantes; ii) serían libremente transferibles, a opción del tenedor, antes del vencimiento; iii) podrían redimirse en períodos de 10 a 15 años desde la fecha de emisión, mediante sorteos anuales escalonados, con cargo al fondo de amortización constituido por los deudores, y iv) devengarían intereses a la tasa del mercado aplicable a bonos análogos de plazo mediano y largo.

Al hacerse cargo de las operaciones de conversión, el FFDE negociaría directamente con los acreedores (bancos y entidades financieras) a quienes correspondan las deudas externas consolidadas. No sería remoto que en algunos países el Fondo Fiduciario encontrara resistencias a causa de las regulaciones atinentes a la composición de la cartera, la constitución de reservas de pasivo o los vencimientos máximos de las inversiones autorizadas a los prestamistas. Muchas de estas regulaciones son inconsistentes desde el punto de vista técnico-financiero, por lo que el FFDE debería estar en capacidad de ejercer una adecuada influencia internacional para promover su liberalización o eliminación.

Por otro lado, no habría razones técnicas para objetar la sustitución de las deudas externas que han caído (o están expuestas a caer) en mora por bonos internacionales que inherentemente tiendan a resolver los problemas de concentración de riesgos, rentabilidad efectiva y suficiencia de pago que aquejan a los activos existentes. Este debería ser el argumento central para promover la aceptación de los bonos emitidos por el FFDE, el cual podría reforzarse si se establece un mercado secundario basado en el fondo de amortización de las propias emisiones y los arreglos de inversión condicionada que el FFDE pudiere concertar con el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras regionales o nacionales.

#### d) Fondo de amortización

Para redimir los bonos de consolidación que emitiera, el Fondo Fiduciario necesitaría constituir un fondo de amortización alimentado con los pagos que efectuaren los países deudores en proporción a las obligaciones externas que hubieren transferido para su conversión. Dichos pagos no podrían ni deberían exceder la capacidad financiera de los deudores, la cual sería determinada en cada caso por el FFDE a base de proyecciones de balanza de pagos a plazos mediano y largo. Tales proyecciones, sin embargo, requerirían una corrección estandarizada (es decir, de aplicación general) para reflejar el efecto del alivio en el peso de la deuda externa, que es toda la razón de ser del Fondo Fiduciario propuesto.

Entre los criterios técnicos que deberían aplicarse para establecer proyecciones rectificadas de la capacidad de pagos de cada país deudor sobresalen los siguientes: i) toda deuda vencida o vigente debería ser amortizable en pagos alicuotas anuales, cualquiera que fuere la forma de pago originalmente pactada; ii) debería aplicarse una prórroga general de hasta cinco años a partir del vencimiento original, incluyendo las deudas vencidas, la cual se contaría desde la fecha de su aceptación por parte del FFDE; iii) el objetivo uniforme de la balanza de pagos anual debería consistir en un saldo cero de la cuenta básica (o sea, el saldo de la cuenta corriente más el ingreso neto de capital a plazo mayor de cinco años) después de efectuadas las operaciones de prórroga y

amortización anual de las deudas aceptadas por el FFDE para su conversión, y iv) cualquier ajuste resultante de un saldo negativo de la cuenta básica redundaría en una prórroga adicional del monto pendiente de pago hasta su cancelación.

La preferencia del autor por el saldo cero de la cuenta básica de la balanza de pagos como indicador objetivo de la capacidad de pagos se explica, fundamentalmente, por la conveniencia de evitar enfrentamientos inútiles entre el FFDE y los países deudores en torno a las políticas de estos últimos en materia de reservas internacionales, niveles de importación, etc. En efecto, la aceptación general de dicho indicador objetivo dejaría a los países deudores en libertad de destinar al financiamiento de importaciones los ingresos de exportación o de capital a plazos de hasta cinco años, o bien aumentar sus reservas con los excedentes de tales ingresos, o incluso amortizar con ellos deudas externas no consolidadas en el Fondo Fiduciario.

No puede ignorarse, sin embargo, que la cuestión de la 'verdadera' capacidad de pago de los países deudores sería otro aspecto controvertido de las reglas de funcionamiento del FFDE. Hay una tendencia entre los acreedores a considerar que la capacidad de pagos podría incrementarse mediante severas políticas de ajuste externo de los países deudores, porque eso es lo que viene diciendo el FMI desde hace varios años. Por el contrario, los países deudores invocan con razón la imposibilidad de llevar el ajuste al extremo de un estrangulamiento externo acompañado de explosivas condiciones políticas y sociales internas.

#### e) Subsidio de intereses

Si bien sería concebible que el Fondo Fiduciario propuesto operara como un simple intermediario entre deudores y acreedores, su atractivo principal (y seguramente también controvertido) consistiría en poder ofrecer a los países deudores un alivio concreto al elevado costo que soportan con los actuales niveles de endeudamiento externo. Se dice, con razón, que el impacto adverso de dicho costo es relativamente más severo que la acumulación de amortizaciones vencidas, pues al fin y al cabo esta última es negociable e interesa igualmente a los acreedores. Además, la tendencia al alza de las tasas de

interés en escala mundial distorsiona seriamente la capacidad de pago de los países más endeudados, complicando sin remedio su precario acceso al crédito internacional que necesitan para continuar financiando su crecimiento económico.

Para que el FFDE estuviera en capacidad de subvencionar una parte significativa del costo de la deuda externa consolidada se sugieren las siguientes normas mínimas: i) el FMI transferiría al Fondo Fiduciario el producto de las ventas de sus tenencias de oro en el mercado libre que autorice la Asamblea de Gobernadores; ii) el subsidio se limitaría a la diferencia entre la tasa de interés efectivamente pagada sobre las emisiones de bonos del Fondo Fiduciario y una tasa de interés nominal, uniforme para todas las deudas externas aceptadas para conversión, equivalente al (2), (3) por ciento anual más el incremento anual medio del índice del deflactor del producto interno bruto de Estados Unidos de América, y iii) si los recursos financieros del FFDE destinados exclusivamente al subsidio de intereses fueren insuficientes, el Fondo Fiduciario podría decretar un aumento proporcional y uniforme sobre la tasa de interés nominal a cargo de los deudores para compensar la insuficiencia.

Como es sabido, la venta de oro del FMI con destino al subsidio de intereses tiene un precedente específico y no constituye una novedad censurable. Desde el punto de vista técnico, este procedimiento se justificaría con mayor razón en un proyecto tendiente a evitar desajustes peligrosos en la estabilidad financiera internacional, pues el oro sigue careciendo de valor monetario y el FMI no tiene necesidades apremiantes. La cuestión es si existe la voluntad política para comprometer al FMI en un proyecto de este calibre.

## 2. Autocrítica del mecanismo

Las posibles ventajas del mecanismo esbozado en las páginas anteriores se resumen en su pragmatismo, tanto desde el ángulo institucional como en lo relativo a su viabilidad técnica. Ninguna de las características del mecanismo es en realidad novedosa, pero precisamente por ello debería ser aceptable si llegara a contar con el apoyo político internacional, que a su vez depende de un reconocimiento general de que el problema de la deuda externa de los países en desarrollo puede

provocar una crisis financiera mundial de dimensiones catastróficas. Hasta hoy los arreglos negociados entre deudores y acreedores individuales han diferido dicho reconocimiento, pero las expectativas en que tales arreglos descansan no son alentadoras ni promisorias.

El papel central que se asigna al FMI en el funcionamiento del Fondo Fiduciario propuesto es concordante con el apoyo político que los países industrializados le han brindado a lo largo de las negociaciones y arreglos de deuda externa, país por país, en años recientes. Además, desde el punto de vista de los países deudores, es preferible recurrir a la experiencia técnica y la flexibilidad legal del FMI en búsqueda de una solución a corto plazo que continuar explorando, un poco en el aire la posibilidad de remedios milagrosos.

Tal como está concebido, el mecanismo para la internacionalización de la deuda externa satisfaría las necesidades más urgentes de deudores y acreedores, sin alterar las convenciones tradicionales de la libre contratación en el ámbito financiero. Los acreedores reforzarían (y, en algunos casos, mejorarían) la calidad de sus activos externos, si bien al mismo tiempo tendrían que ampliar los plazos de sus inversiones. Los deudores tendrían el considerable alivio de una prórroga general y una reducción del costo de sus obligaciones, con lo cual el servicio de éstas se ajustaría mejor a su capacidad de pago. La comunidad internacional, por otra parte, evitaría el peligro de un descalabro financiero de consecuencias impredecibles, pero ciertamente funestas.

Las limitaciones del mecanismo propuesto son aparentemente inevitables y tienen que ver con la selección de las deudas externas susceptibles de refinanciamiento y alguna incertidumbre respecto al importe del subsidio de intereses. En cuanto a lo primero, el mecanismo no podría quedar abierto a todo tipo de deudas externas, pues la prioridad recae por fuerza en aquellas que son realmente onerosas en virtud de su pronto vencimiento o su elevado costo financiero. Por lo que hace al subsidio de intereses, la fuente de financiamiento sugerida (las ventas de oro del FMI) no sería ilimitada y eventualmente los deudores tendrían que absorber la totalidad de los intereses pagados por el FFDE a los acreedores. Sin embargo, el subsidio de intereses podría representar un alivio sensible en el mediano pla-

zo, habida cuenta del precio potencial de las tenencias de oro del FMI, que son ahora de unos 100 millones de onzas troy.

Finalmente, no puede desestimarse la circunstancia de que al formalizarse la sustitución de las deudas externas por los bonos del Fondo Fiduciario propuesto, se eliminaría el principal obstáculo para la reanudación de las corrientes financieras internacionales que hasta hace pocos años constituían un apoyo apreciable al proceso de desarrollo económico. Las estimaciones y cálculos que pudieran hacerse a este respecto son irrelevantes mientras siga ausente la confianza y la seguridad que los prestamistas requieren. Una cosa es medir la "brecha" financiera externa y otra muy distinta cuantificar las expectativas reales de ingreso de capital. No debe olvidarse que la disparidad entre estas dos variables fue una de las causas del desmedido endeudamiento externo que ahora nos obliga a imaginar remedios y soluciones.

### 3. Observaciones finales

La opinión que se tenga sobre la necesidad de encontrar soluciones globales al problema de la deuda externa latinoamericana depende tanto de las expectativas de recuperación económica como de la percepción acerca de la viabilidad política de una concertación internacional en este sentido. En ambos aspectos se observa en meses recientes un aflojamiento que merece comentarse.

Por un lado, respecto a la recuperación económica, aparentemente las cifras económicas de

1984 están siendo interpretadas en varios países latinoamericanos como el comienzo de una nueva etapa de prosperidad. Una evaluación completa de estos resultados debe por fuerza tomar en cuenta que la crisis económica que se inició en 1980 ha modificado ciertos aspectos estructurales del financiamiento externo que sería peligroso ignorar en una proyección de la futura capacidad de pagos. Entre esos factores destacan el nuevo papel de América Latina como región exportadora de capitales, el diferimiento masivo de importaciones (muchas de ellas necesarias) que ha influido en el mejoramiento de la balanza comercial, y la siempre presente inestabilidad de los precios de las exportaciones primarias.

En lo relativo a la voluntad política para resolver problemas internacionales, no cabe duda que la prepotencia doctrinaria contra el diálogo respetuoso y constructivo que nos abruma en los últimos tiempos está ejerciendo una influencia negativa en las expectativas latinoamericanas. Pero sería un error caer en el juego del terrorismo ideológico para proyectar las soluciones políticas a los problemas económicos que se plantean como una cuestión de largo plazo. Al fin y al cabo la historia económica de América Latina muestra que el doctrinarismo del norte es endémico y que, a la larga, es también ineficaz.

Sea como fuere, los latinoamericanos haríamos muy mal en temer al debate de las ideas atraídos por ilusiones nebulosas de recuperación económica o asustados por el control extranjero de la voluntad política internacional. Ni la ilusión ni el miedo ayudan a la reflexión ponderada y sensata en cuestiones de política económica.

## VIII

Las relaciones entre el centro y la periferia:  
orientaciones y oportunidades para América Latina  
y el Caribe*Oswaldo Martínez\**

En el contexto del tema acerca de las relaciones entre los países del centro y la periferia voy a regresar a la cuestión de la deuda, que es la más urgente y una de las grandes razones que nos reúnen aquí. Se trata además de un tema central en esas relaciones centro-periferia y lo peor es que el problema lejos de estarse arreglando se está empeorando hasta niveles críticos.

Además, si bien es cierto que es de importancia estratégica la búsqueda de soluciones a largo plazo en términos de esa sociedad equitativa y democrática que deseamos para los que en América Latina no la tienen, también es cierto que sin soluciones inmediatas al problema de la deuda, las reflexiones sobre el futuro modelo de desarrollo podrían convertirse en simples expresiones de buenos deseos y nada más.

La deuda es una bomba de tiempo contra los procesos democráticos recién estrenados en la región y lo más grave es que el tiempo se acorta y lo que está en juego es la supervivencia misma de esos procesos democráticos que en buena medida han podido establecerse debido a la presión popular por encontrar solución a la agobiante situación económica y que, de no encontrarla, podría provocar violentos estallidos sociales. Es evidente que la supervivencia y continuidad de la apertura democrática dependen de la solución de la crisis y que esto significa, ante todo, descargar a las economías latinoamericanas del peso asfixiante de la deuda, sin lo cual no puede haber crecimiento económico.

Creo que por más vueltas que le demos al asunto no hallaremos un camino de solución hasta que no enfrentemos resueltamente y admitamos explícitamente lo que quizás forma parte ya de las convicciones de muchos de los aquí presen-

tes, esto es que la deuda es impagable por los deudores y que ni las renegociaciones como las de los últimos tres años ni siquiera una moratoria o período de gracia por un cierto plazo pueden ofrecer soluciones efectivas. A esta conclusión ha llegado el Presidente Fidel Castro en reciente entrevista publicada en el diario mexicano *Excelsior*, en la cual después de analizar la situación de la deuda basándose en las informaciones de la CEPAL propone una fórmula que no implica una ruptura del sistema financiero internacional ni incluso un efecto negativo directo sobre la banca transnacional que ha estado obteniendo ganancias como nunca antes en estos años angustiosos de crisis de la deuda. Lejos de eso, ofrece una vía para activar el crecimiento económico, estimular el comercio e iniciar un posible camino de desarrollo.

No hacen falta muchas cifras, sólo algunas de las que ofrece la CEPAL, para comprender que la deuda es impagable. Algunos países como Argentina están empleando el 52% del valor de las exportaciones para pagar los intereses; Bolivia el 57%, México el 36.5%, Perú el 35.5%, Brasil el 36.5%, Chile el 45.5% y así sucesivamente. El enorme esfuerzo exportador se pierde y se agota en servir la deuda. Sólo en 1983 y 1984 la salida neta de recursos financieros hacia el exterior fue de 56 700 millones de dólares. ¡Qué lejana e insignificante resulta ya hoy la Alianza para el Progreso que 24 años atrás pretendió aplicar un antídoto contra la Revolución Cubana consistente en 20 000 millones de dólares para invertir en un período de 10 a 15 años!

Actualmente, con mucha mayor población que hace 24 años y muchos más problemas sociales acumulados pendientes de solución, América Latina está entregando en un año a los países industrializados acreedores 40 000 millones de dólares por concepto de intereses de la deuda y

\*Director del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, La Habana.

en 10 años, de continuar esta situación, tendrían que pagar 400 000 millones sólo en interés, es decir, 20 veces lo que la Alianza para el Progreso se proponía invertir en 10 ó 15 años y en momentos cuando no había crisis económica internacional y los términos de intercambio eran relativamente mejores para América Latina de lo que son hoy.

Si bien es cierto que la corrupción y el despilfarro no han estado ausentes en el endeudamiento latinoamericano, también lo es que no son éstos los factores determinantes y que los procesos democráticos de fechas recientes no pueden ser culpados por la herencia nefasta que recibieron. La responsabilidad fundamental la tienen los gobiernos de los países industrializados acreedores y especialmente el de Estados Unidos por haber permitido y propiciado la creación de un mercado bancario financiero internacional incontrolado y por sus políticas económicas internas que, lejos de convertir a esa economía en la locomotora que debía arrastrar a los demás por la vía de la recuperación, han sido factor central en la elevación desproporcionada de las tasas de interés, en el deterioro de los términos de intercambio, en la sobrevaloración del dólar y en la fuga de capitales; elementos éstos que reunidos explican de modo determinante la actual crisis de la deuda latinoamericana.

En efecto, nuestros términos de intercambio entre 1980 y 1984 se han deteriorado en casi 22%, lo que aplicado a las exportaciones latinoamericanas que en 1984 alcanzaron 94 700 millones, significa una pérdida de alrededor de 20 000 millones sólo por deterioro de los términos de intercambio. Por elevación de las tasas de interés por encima de los niveles existentes cuando se contrajo la deuda estamos entregando anualmente unos 10 000 millones. Por sobrevaloración del dólar podría calcularse conservadoramente que estamos entregando unos 5 000 millones anuales y otros 10 000 millones se fugan de la región atraídos por las altas tasas de interés y espantados por las devaluaciones que el FMI receta. En total, sumando estos rubros tendríamos que América Latina está entregando anualmente 45 000 millones de dólares en virtud de las políticas que el Gobierno de Estados Unidos impone. Esta transferencia de recursos puede ser legal en términos de viejas normas jurídicas que

exigen el pago del deudor o su ruina, pero es esencialmente ilegítima en términos históricos, sociales y políticos. Es evidente que este drenaje es insostenible, como es evidente si aplicamos algunos simples cálculos matemáticos que la deuda es impagable y requiere una solución de fondo y no un simple paliativo. Si partimos de la deuda oficialmente señalada por CEPAL a fines de 1984, o sea 360 000 millones —y todos sabemos que realmente es superior— y suponemos en una primera hipótesis que se concediesen 10 años de gracia para pagar el capital, que en ese período se continúen pagando los intereses como ahora y después se concedan 10 años para amortizarla con un interés no mayor del 10%, tendríamos que América Latina debería pagar 400 000 millones en los próximos 10 años y otros 558 000 millones en los 10 años siguientes. En 20 años habríamos transferido 958 000 millones de dólares a los países desarrollados acreedores. Otra hipótesis podría ser que se aplicase la fórmula de pagar como máximo 20% cada año del valor de las exportaciones y los intereses no rebasen el 10% anual. Nuestras exportaciones se acercan ya a los 100 000 millones, pero podemos suponer que aunque rebasen esa cifra los pagos no excederían los 20 000 millones anuales. En este caso en 20 años habríamos pagado 400 000 millones de dólares y al final tendríamos una deuda de 1 161 850 millones, o sea, el triple de lo que es hoy. Una tercera variante podría ser que se concediesen 10 años de gracia incluidos los intereses y un período posterior de 10 años para amortizar sin que los intereses excedan nunca el 10%. Tendríamos un alivio de 10 años, pero en 20 años habría que pagar 1 447 310 millones.

Y, por último, una variante especialmente 'generosa': que se redujesen los intereses al 6%, se concediesen 10 años de gracia incluidos los intereses y un período posterior de 10 años para pagar. En esta 'generosa' y 'optimista' variante habría que pagar en 20 años un total de 857 471 millones.

Simplemente, la deuda es impagable incluso considerando períodos de gracia y generosos e improbables escenarios. Es obvio que toda posibilidad de crecimiento queda anulada y que el pagar o no pagar esta deuda —que en cuanto a transferencia de recursos y en un amplio plano histórico ya hemos pagado con creces— equivale

para América Latina a poder desarrollarse o por el contrario a resignarse a ser el sector occidental de África que un participante mencionaba esta mañana.

¿Qué solución entonces? La única factible es que los países industrializados acreedores, reconociendo su responsabilidad en la crisis de la deuda, asuman esta deuda ante su banca privada, cortando así la propagación de la cesación de pagos que se extiende velozmente y que la deuda sea cancelada.

El mecanismo puede ser una emisión de bonos por parte de los gobiernos de los países industrializados acreedores que financiara la deuda de la banca privada sin quebrar las bases del sistema financiero internacional. Este financiamiento no tiene por qué reducir los ya menguados recursos destinados a la asistencia oficial al desarrollo ni tampoco tiene necesariamente que aumentar la deuda pública o caer sobre las espaldas de los contribuyentes, sino que debe tener en la reducción del enorme y absurdo gasto militar su fuente lógica y racional. De este modo se vincularía la solución del problema de la deuda, que equivale a remover el obstáculo que hoy blo-

quea toda la posibilidad de desarrollo, con la reducción de la demencial escalada armamentista que amenaza aniquilarnos a todos convirtiendo nuestro ejercicio de reflexión intelectual en un torneo de palabras sin sentido alguno.

Esta fórmula supone, obviamente, una firme unidad latinoamericana en torno a un problema que ya claramente dejó de ser un tema técnico para convertirse en uno de los más grandes temas políticos del momento. Esa unidad debe estar basada en la participación de todos los países y ser también un instrumento efectivo para la solidaridad con países de la región que como Nicaragua en el día de hoy acaban de recibir el zarpazo que pretende ponerlos de rodillas.

El embargo comercial y aéreo decretado por el gobierno norteamericano que acabamos de conocer y que evoca acciones similares practicadas contra Cuba hace 25 años es el 'regalo' que le ofrece el Sr. Reagan a los trabajadores nicaragüenses en el 1° de mayo, Día Internacional del Trabajo. Es en situaciones como ésta donde la imprescindible unidad latinoamericana se pone a prueba y demuestra si es una realidad efectiva o mera retórica discursiva.

## IX

### La estrategia internacional de negociación

*David H. Pollock\**

Cuatro son los aspectos que deseo abordar en mis observaciones: uno bastante general y teórico y los otros tres relativos a aspectos más pragmáticos, orientados principal y concretamente a las posibilidades de acción inmediata. Los cuatro aspectos, aunque distintos, se relacionan íntimamente con la posibilidad de que los países de América Latina y el Caribe desarrollen un nuevo tipo de estrategia de negociación.

Mi primera observación se refiere al hecho de que los documentos de la Secretaría—aunque muy completos y competentes análisis de los problemas de la crisis y del desarrollo en América

Latina y el Caribe— lamentablemente no dicen nada sobre el multilateralismo como concepto general, ni de las Naciones Unidas como el sistema específico que propende al logro de la cooperación internacional en materia de desarrollo. La ausencia del tema es muy comprensible, ya que seguramente los funcionarios de las Naciones Unidas, al escribir para un órgano regional de ese Organismo, tienden a dar por sentados tanto el multilateralismo como el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Pero quiero insistir en que estas verdades de perogrullo no son evidentes en muchas otras partes del mundo y ni siquiera en muchos otros foros institucionales. De ahí que en cualquier iniciativa sistemática y práctica para llevar a la práctica los resultados de

\*Profesor de Asuntos Internacionales, Carleton University, Ottawa.

esta Conferencia —por parte de la Secretaría de la CEPAL y de los participantes— les insto ante todo a que no se olviden de estas dos grandes omisiones.

En segundo lugar, deseo insistir, con igual firmeza, en que la Secretaría inicie lo antes posible una nueva y ponderada serie de estudios sobre la economía política de Estados Unidos. Esta necesidad es de tanta importancia para el Canadá como para los países de América Latina y el Caribe, razón por la cual le atribuyo tan alta prioridad. El Canadá es muy sensible a los vaivenes de la economía mundial (la relación entre nuestro comercio exterior y el producto interno bruto es casi tres veces superior a la de América Latina y el Caribe). Por añadidura, somos extraordinariamente vulnerables a las modificaciones de la economía estadounidense (la proporción de nuestras exportaciones con ese destino casi duplica la que corresponde a América Latina y el Caribe). En consecuencia seguimos y analizamos con suma atención lo que sucede en Estados Unidos, no sólo para comprender las tendencias socioeconómicas y políticas que emanan de ese poderoso país, sino para ver si podemos, de vez en cuando, influir sobre esas tendencias. ¿Existe un interés analítico equivalente en América Latina y el Caribe? Se me ha informado que no lo hay: mientras más de 130 centros de investigación de Estados Unidos estudian a la región, a tiempo completo, apenas si hay media docena de centros de investigación en América Latina y el Caribe que se dedican por entero al estudio de Estados Unidos. Este es un vacío que debe llenarse.

¿Cuáles son algunas de las principales tendencias económicas, financieras y tecnológicas que caracterizan hoy a Estados Unidos? ¿Qué magnitudes y repercusiones tendrán para el porvenir? ¿Dónde se ubican las entidades que mayor importancia tienen en la toma de decisiones sobre el desarrollo en Estados Unidos y quiénes son los agentes principales que influyen sobre esas decisiones? Contestar a esas preguntas, aunque no sea sino en forma parcial, es tarea para la cual la CEPAL se encuentra en inmejorables condiciones, y en la cual podría ejercer un efecto multiplicador para ayudar a los países miembros de la región a progresar más eficazmente en la consecución de sus objetivos de desarrollo.

En tercer lugar, en dos ciudades estadounidenses se concentra un grupo poco numeroso, pero de gran influencia potencial, de especialistas sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe, a saber, los directores ejecutivos representantes de América Latina y el Caribe en el BID, el BIRF, y el FMI en Washington, y los embajadores de estos países ante las Naciones Unidas en Nueva York. Actúan en gran parte, conforme a su mandato, en interés de sus propios gobiernos nacionales. Sin embargo, si pudiera movilizárseles para una gestión colectiva —aunque sólo fuera esporádicamente— como grupo regional oficioso para el análisis preliminar de negociaciones sobre temas concretos del comercio, las finanzas o la tecnología internacionales, podrían tener gran importancia para la formación en el futuro de una estrategia global por parte de América Latina y el Caribe. Actualmente, por ejemplo, podrían acometerse temas como la reprogramación de la deuda, la condicionalidad y el ajuste, el reintegro de capitales y otros temas de comercio. No se trataría de reemplazar a otros entes negociadores de la región, como el Grupo de Cartagena, sino más bien de complementar y fortalecer su acción según fuera necesario.

El cuarto y último aspecto que deseo tratar se refiere a la necesidad de que los gobiernos de América Latina y el Caribe disgreguen su actual estrategia negociadora en el plano internacional: que la vuelvan más flexible de lo que ha sido desde que comenzó en la UNCTAD hace 20 años. En esto comparto los puntos de vista de la Secretaría de la CEPAL. Para América Latina y el Caribe es evidente la necesidad de separar las negociaciones tanto por temas como por países, a fin de que la estrategia sea más realista y eficaz. Simultáneamente me atrevo a sugerir que los países de América Latina y el Caribe deben también tratar de separar al Norte, dividiéndolo por lo menos en dos categorías amplias de países, a saber i) lo que yo llamo el "Norte del Norte", compuesto por los tres o cuatro países más grandes, de mayor poderío económico, y en general los negociadores más prudentes y conservadores en el diálogo Norte-Sur, y ii) países como Suecia, los Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Canadá, Australia y Nueva Zelandia, entre otros, que a menudo están bien dispuestos para aliarse con los países de América Latina y el Caribe en torno a



negociaciones internacionales específicas relativas al desarrollo. Actualmente está estancado el diálogo Norte-Sur: es preciso darle un impulso, aunque sólo sea marginal. El potencial que ofrece una nueva alianza negociadora —aunque sólo se activara ocasionalmente y para algunos temas cuidadosamente seleccionados— podría representar una útil continuación de esta Conferencia de la CEPAL. El Canadá y otros países del Norte simpatizantes podrían considerarse como aliados, ocasionales, de los países del Sur.

En conclusión, i) el multilateralismo y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, ii) los nuevos estudios de la economía política de Estados Unidos, iii) el aprovechamiento de la

capacidad conjunta de los directores ejecutivos de Washington y de los embajadores ante las Naciones Unidas en Nueva York y iv) la separación de los países simpatizantes del Norte para las negociaciones con América Latina y el Caribe, representan cuatro ideas que, aunque distintas, tienen estrechas relaciones entre sí. Confío en que la Secretaría y los participantes invitados podrán encontrar fórmulas para reunirlos en forma práctica en beneficio de las negociaciones futuras de la región. El diálogo Norte-Sur está ahora enteramente empantanado: debe dársele un nuevo ímpetu antes que se hunda del todo.

(Traducción del inglés).

## X

### Crisis y autosuficiencia alimentaria

*Jorge Ruiz Lara\**

#### 1. Ajuste y transformación

Don Jorge Méndez hizo esta mañana una pregunta que considero de la mayor importancia: ¿Cuándo se acaba el proceso de ajuste y empieza el de transformación?

Creo que el proceso de transformación ya empezó pero sólo ha dado sus primeros pasos. Las devaluaciones de las monedas latinoamericanas y los grandes ajustes financieros que se han operado implican una transformación substancial de la estructura económica de la región. Basta con mencionar el aspecto más protuberante de este cambio: la nueva relación existente entre exportaciones e importaciones. Antes había un déficit comercial en la mayoría de los países de la región. A partir de 1982, ha sido necesario generar un cuantioso superávit, principalmente mediante una rebaja muy considerable de las importaciones, con el fin de crear el excedente para pagar los intereses de la deuda externa. Esta situación persistirá durante los próximos años.

\*El autor es funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, pero sus observaciones son de carácter estrictamente personal.

Tiene razón Don Jorge Méndez al preguntarse qué implicaciones tiene este cambio tan profundo de la estructura de la balanza de pagos sobre el desarrollo latinoamericano.

En el Banco Interamericano se ha hecho un análisis detallado del proceso de ajuste y de las repercusiones del mismo sobre las perspectivas de desarrollo de los siete países más grandes de América Latina. Para precisar los resultados, se ha hecho un ejercicio de simulación de las principales variables económicas de dichos países para el período 1985 a 1990.

Los principales supuestos de tal ejercicio son los siguientes:

1. Se continuará pagando los intereses de la deuda externa.
2. La tasa LIBOR de interés se elevará hasta un máximo de 13% y luego descenderá a 11% en 1990.
3. La tasa de inflación de los países de la OCDE será de 5% anual.
4. La deuda externa de los países de América Latina crecerá a una tasa de 5% anual en términos nominales. Esto implica que la deuda no variará en términos reales.

5. El ingreso nacional de los países de la OCDE crecerá a una tasa media del 3% anual.

Con estos supuestos, la tasa anual de crecimiento de los siete países más grandes de América Latina en su conjunto, esto es, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela, será del 3% anual aproximadamente de 1985 hasta 1990.

Este lento ritmo de desarrollo implica que América Latina sufrirá los efectos de un prolongado receso durante los próximos años. El desarrollo económico será suficiente para elevar ligeramente los niveles de ingreso per cápita, pero no bastará para evitar un aumento considerable de los índices de desempleo.

Para prevenir este deterioro, sin afectar en forma ruinosa la productividad del trabajo, en mi opinión será necesario que dentro de su campo de acción, en cada país el Estado asuma la responsabilidad de establecer las políticas y programas requeridos para emprender de inmediato amplios programas de transformación estructural, y que mediante un esfuerzo de cooperación internacional se alivie el peso del pago de intereses de la deuda externa.

2. *La autosuficiencia alimentaria y la capacidad de competencia internacional de la producción agropecuaria de la región.*

Tradicionalmente el Banco Interamericano de Desarrollo le ha dado gran prioridad a la agricultura en sus programas de operaciones. Del valor total de los préstamos aprobados por el Banco de 1961 a 1984, cerca de una cuarta parte se destinó al sector agropecuario. Es muy probable que, al menos durante el próximo quinquenio, el Banco Interamericano continúe dándole una gran prioridad a este sector.

Varias razones relacionadas principalmente con el proceso de ajuste que se ha operado en América Latina en los últimos tres años, apoyan la validez de esta afirmación. Latinoamérica ha sido tradicionalmente un gran exportador neto de productos agropecuarios. Año tras año, el valor de las exportaciones de este sector ha excedido por un amplio margen al valor de las importaciones. Durante el trienio 1981 a 1983, el valor de las exportaciones de alimentos de América

Latina fue más del doble del valor de las importaciones. A pesar de esta situación favorable, es alarmante ver las tendencias del comercio internacional en productos agropecuarios en América Latina.

En los últimos diez años, las importaciones agropecuarias de América Latina se elevaron con rapidez mucho mayor que sus exportaciones. Entre 1973 y 1983, el volumen de las exportaciones agropecuarias se elevó en 36%, mientras que el de las importaciones del sector creció cerca de 100%. El aumento de las importaciones de alimentos fue aún más acelerado, pues alcanzó a un 128%. A este crecimiento tan considerable de las importaciones agropecuarias, y tan lento de las exportaciones, contribuyó una serie de factores, algunos de los cuales operarán con menor intensidad en los próximos años. Las tasas de cambio sobrevaluadas de la mayoría de los países de América Latina contribuyeron a alentar las importaciones y a desalentar las exportaciones. Este efecto fue más pronunciado para los productos agropecuarios.

El crecimiento de importaciones de alimentos ha estado estrechamente relacionado con los cambios en los patrones de consumo que se registraron en la región, como resultado del aumento de los ingresos y del proceso acelerado de urbanización. El consumo de alimentos no ha sido una excepción a la tendencia generalizada en América Latina de imitar los patrones de consumo del Centro. En efecto, durante el período mencionado, los patrones de consumo de alimentos de América Latina se aproximaron más a los de los países industrializados de las zonas templadas. Así, por ejemplo, la proporción de consumo de proteínas de origen animal en la región aumentó de 33% a 37% entre el quinquenio 1961-1965 y el trienio 1979-1981, mientras que disminuía la proporción proveniente de alimentos tradicionales, como maíz, frijol y otros.

Además del estímulo de las devaluaciones, los agricultores se han visto beneficiados especialmente por las rebajas de aranceles para las importaciones de insumos y de maquinaria agrícola, y por la reducción, o la eliminación en algunos casos, de los controles de precios de alimentos, de impuestos de exportación y de subsidios para importaciones de alimentos que compiten con la producción nacional.

Las políticas de ajuste adoptadas en los últimos años por los países de la región, que tendrán que continuar para lograr una reactivación económica durante el próximo quinquenio, tienden a estimular las exportaciones agropecuarias y a desalentar las importaciones.

A pesar de estos acontecimientos favorables para la agricultura, aún subsisten serios obstáculos para lograr una reactivación acelerada del sector. El alza en los tipos internos de interés en muchos casos ha abultado los costos financieros y ha desalentado la inversión.

El sector también ha sufrido las consecuencias del menor gasto gubernamental, con la re-

ducción de las inversiones públicas y de los servicios de extensión y otros que presta el Estado.

En los próximos diez años el Banco continuará prestando apoyo prioritario al sector agropecuario. No creemos que la meta sea el logro de la autosuficiencia alimentaria. Sin duda, criterios de eficiencia económica impondrán la necesidad de importar alimentos de fuera de la región. Pero las nuevas políticas de ajuste darán un poderoso estímulo para una transformación benéfica: la de detener la reducción que se ha presentado en el superávit comercial con el que el sector agropecuario ha contribuido tradicionalmente a la balanza de pagos.

## XI

### ¿Crisis de estilo de desarrollo o crisis coyuntural?

*Bernardo Vega\**

América Latina y el Caribe, a través de los años, han puesto en práctica diferentes estrategias o estilos de desarrollo en la medida en que los economistas han abogado con mayor o menor énfasis por cada uno. A fines del decenio de 1940, y durante el de 1950, la industrialización por medio de la substitución de importaciones se convirtió en el ideal de la época, gracias a las prédicas de la CEPAL, hasta llegar esa tesis no sólo a ser aplicada en la mayoría de los países de la región, sino que fue aceptada en los ámbitos académicos del mundo industrializado donde antes predominaban ideas totalmente contrarias.

A principios del decenio de 1960, con la Alianza para el Progreso, se centró la atención en el distribucionismo implícito en las reformas agrarias y tributarias. Luego sobrevino la polémica entre estructuralistas y monetaristas. Al promediar el decenio la integración económica se consideraba la estrategia más acertada. En el decenio de 1970 el péndulo osciló hacia las exportaciones extrarregionales al tiempo que algunos países del Cono Sur, con resultados desastrosos, experimentaban con el aperturismo neoliberal.

Hoy no sólo están las economías de América Latina y el Caribe pasando por su mayor crisis desde los años del treinta, sino que, debido a ella, ha sobrevenido entre los economistas también una crisis de ideas. Hasta un vacío de ideas, argumentarían algunos. También está en crisis la propia teoría del desarrollo económico, que ha tomado cuerpo en los últimos cuarenta años en el mundo académico.

Mientras tanto, desde los centros políticos del mundo industrializado se nos invita a beneficiarnos de la magia del mercado.

La crisis ha obligado a casi todas las economías de América Latina y el Caribe a acudir al Fondo Monetario Internacional para obtener financiamiento y luego poder renegociar la deuda externa y se han visto obligadas a poner en práctica las políticas monetarias y cambiarias sugeridas por ese Fondo. Una de las consecuencias más importantes de la crisis es que, por primera vez, América Latina ha perdido su capacidad de aplicar políticas económicas autónomas. En consecuencia, nunca antes había habido tanta uniformidad en las políticas económicas de la región pues el proceso de ajuste impuesto trasunta una receta casi idéntica.

\*Profesor Universitario, República Dominicana.

La crisis económica coincide en el tiempo con dos fenómenos políticos de extraordinaria importancia. El primero es la coexistencia de gobiernos conservadores en los principales países industrializados (Estados Unidos, Reino Unido y Alemania occidental), lo que dificulta el manejo de la crisis por la actitud poco condescendiente de esos gobiernos en los foros donde se discute (Comité Interino, Comité de Desarrollo, reuniones cumbres, etc.). El segundo es la coincidencia de la crisis con el resurgimiento de gobiernos democráticos en la región. El choque entre las expectativas largo tiempo reprimidas de la población y la reducción real en los niveles de vida resultantes del ajuste, bien pudiera provocar un desastroso repliegue político. El reciente advenimiento al poder de movimientos populistas, como el APRA en el Perú, después de más de treinta años en la oposición, que coincide con el peor momento de la crisis, es sólo el ejemplo más reciente del choque traumático entre promesas y realidades.

¿Es esta crisis provocada por los errores en las estrategias de desarrollo de la región o es fruto de factores ajenos no sólo a esas políticas sino a la región misma? Las causas externas de la crisis son claras: fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio, altos precios de los hidrocarburos, elevadas tasas de interés y saldo negativo en las corrientes de capitales. Sin embargo, sometamos a una prueba empírica la aseveración de que la crisis es causada por factores externos. En 1982 sólo dos países de la región registraron un crecimiento en su ingreso bruto per cápita y sólo tres en 1983. Las únicas economías sin un fuerte estrangulamiento en su sector externo son Colombia, Panamá, Barbados y Bahamas. Las últimas tres se caracterizan por ser países pequeños, con una débil base agrícola e industrial, con una gran apertura al exterior, siendo las exportaciones de servicios el motor principal de su crecimiento. Colombia tiene a su ventaja no sólo la producción interna de energía sino también un vigoroso sector informal de exportaciones, aun cuando debe admitirse que siempre ha seguido una cautelosa política de endeudamiento externo y una dinámica promo-

ción de exportaciones. Aún así, su ingreso per cápita se redujo tanto en 1982 como en 1983, lo cual también ocurrió en Panamá en 1983.

Al coexistir diferentes estilos o estrategias de desarrollo en la región, el hecho de que prácticamente todos los países sufran la crisis, es indicativo de que la misma es esencialmente de origen externo y no provocada por fallas de políticas.

Pero amplíemos la prueba empírica y hagámosla planetaria. ¿Cuáles países subdesarrollados importadores de petróleo han crecido satisfactoriamente en los últimos dos años? Sólo los cuatro 'tigres asiáticos': Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Si bien es cierto que en todos ellos el motor del crecimiento ha sido el sector exportador, que ajustaron sus precios internos rápidamente frente al embate petrolero y que las fuerzas del mercado operan allí vigorosamente, no lo es menos que en los casos de Corea y Taiwán las exportaciones como por ciento del producto bruto interno no son tan elevadas como se pensaría y que la actual fructuosa etapa de exportación de productos industriales es sólo una secuela de un proceso de sustitución de importaciones (con la consiguiente ampliación del mercado interno), así como de reformas agrarias que han permitido la autosuficiencia alimentaria. Por otro lado, esos modelos son difícilmente transferibles a nuestro continente, dadas las diferencias culturales y, además, indeseables aun cuando lo fueran, ya que sólo son viables con regímenes políticos represivos donde la fuerza sindical es extremadamente débil.

Actualmente la política de los países industrializados está provocando una enorme transferencia de recursos reales desde nuestra región hacia ellos. Esto implica que una parte importante del ahorro de la región es transferido fuera de ella. Consideramos que ningún estilo de desarrollo es viable en esas circunstancias.

A los latinoamericanos y caribeños se nos critica por subestimar nuestras propias fuerzas y recursos y por culpar al resto del mundo por nuestros problemas. Analizando con fría honestidad esta crítica habría que concluir afirmando que por lo menos en los momentos actuales no tiene validez.

# PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Consejo de Redacción:** Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (secretario de redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

**Director:** Aníbal Pinto.

**Junta de Asesores:** Raúl Prebisch (presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andréu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, María C. Tavares, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez, Norberto González y Emilio de la Fuente (secretarios).

Nº 7

SUMARIO

Enero-junio 1985

## EL TEMA CENTRAL: "EL RETO DE LAS METROPOLIS"

*Estudios de:*

- Aníbal Pinto: *Reto y metropolización: razones e implicaciones.*
- Lucio Kowarick: *A expansão metropolitana e suas contradições em São Paulo.*
- Jorge Wilhelm: *Economía e cidades.*
- Luis Alberto Romero: *Sectores populares, participación y democracia: el caso de Buenos Aires.*
- Oscar Yujnovsky: *Estado y política metropolitana: el caso de Buenos Aires.*
- Eduardo Rincón Gallardo: *México: en la búsqueda de una reordenación urbana.*
- Alfredo Rodríguez: *Santiago, viejos y nuevos problemas.*
- Héctor Cuervo Masoné: *Concentración y desconcentración urbana en la experiencia cubana.*
- Jordi Borja: *Crisis y metropolización en España. El caso de Barcelona.*
- Nuno Portas: *Áreas metropolitanas en Portugal. Lisboa y Oporto.*

*Coloquio en Río de Janeiro:*

- Exposiciones y comentarios de Norberto E. García, Antonio Barros de Castro, Manuel Antonio Garretón, María C. Tavares, Nuno Portas, Rodrigo Villamizar Alvargonzález, Carlos Lessa, Alberto C. Barbeito, Lucio Kowarick, Eduardo Neira, Alfredo Rodríguez, Mariano Arana, Jordi Borja y Jaime Lerner.

## Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema.
- **Resúmenes de artículos:** 190 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante el semestre previo a la edición.
- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 130 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.
- **Suscripción por cuatro números:** España y Portugal, 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.
- **Número suelto:** 1.000 pesetas o 10 dólares.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA

Dirección de Cooperación Económica. Revista Pensamiento Iberoamericano  
Avda. Reyes Católicos, 4. Teléf. 244 06 00 (ext. 300). 28040 Madrid.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**Comité editorial honorario:** Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello y Manuel Uribe Castañeda. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantino V. Vaitsos. Chile: Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

**Director:** Carlos Bazdresch P.

**Secretario de Redacción:** Guillermo Escalante A.

Vol. LII (4)

México, octubre-diciembre de 1985

Núm. 208

## SUMARIO

*Editorial:* F. Rosenzweig, *In memoriam:* O. Soberón • E. Zedillo, *In memoriam:* C.F. Díaz-Alejandro. *Artículos:* D. Félix, *La impotencia del activismo de la política macroeconómica: Una evaluación crítica de la nueva macroeconomía clásica* • P. Pascallon, *Dimensión cultural del desarrollo* • G. Martner, *La inserción de la América Latina en la economía. Una visión del futuro* • A. Schneider, *La crisis financiera chilena* • H. Cortés, *El efecto de las recesiones internacionales en la economía chilena. Una visión histórica: 1926-1982* • R. Vos, *El modelo de desarrollo y el sector agrícola en Ecuador, 1965-1982* • S. Levy, *Cambio tecnológico y uso de la energía en México* • E. Zedillo, *Una síntesis racional de las propuestas heterodoxas sobre el problema de la deuda externa.*

DOCUMENTOS  
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS  
PUBLICACIONES RECIBIDAS

## FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Avda. Universidad 975 Apartado Postal, 44975 México 12, D.F.

# Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL  
DEL INTAL

Junio 1985, año 10, n° 102

**Editorial:** La integración energética en América Latina: una preocupación que debe perdurar • **Estudios:** Perspectivas de la situación económica mundial, por J. Villanueva • La energía: un campo de integración, por A.C. Kowalewski • El desarrollo de las cuencas hidrográficas compartidas en América Latina, por A. Viladrich • **Comentarios:** La nueva ley de comercio y aranceles de Estados Unidos, por R. Cherol.

**Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadísticas • Bibliografía**

Instituto para la Integración de América Latina  
Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401  
Buenos Aires, Argentina

# O P C I O N E S

(Ex Alternativas)

Nº 6 - Mayo-Agosto 1985

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)  
de la Academia de Humanismo Cristiano.

**Director:** Heraldo Muñoz. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Carlos Bascuñán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Carlos Huneeus, Heraldo Muñoz, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

**Marxismo y democracia:** I. Walker, *El joven Marx y la democracia* • F. Cunningham, *Marxismo y reduccionismo de clase* • N. Lechner, *De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur* • C. Lefort, *El problema de la democracia* • C. Ruiz, *Tres críticas a la teoría elitista de la democracia* (C.B. Macpherson, Peter Bachrach, Carole Pateman).

**Artículos:** S. Correa, *Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)* • C. Gazmuri, *Las tesis historiográficas de don Gonzalo Vial*.

Dirigir correspondencia a: Academia de Humanismo Cristiano, Catedral 1063, 5º piso,  
Santiago - Chile

## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

Vol. 25

Julio-septiembre 1985

Nº 98

ALEJANDRO FOXLEY: Las alternativas para la política posautoritaria.  
ALieto A. GUADAGNI: La programación de las inversiones eléctricas y las actuales prioridades energéticas.  
SERGIO BITAR: Crisis financiera e industrialización de América Latina.  
FRANCIS KORN Y LIDIA DE LA TORRE: La vivienda en Buenos Aires 1887-1914.

### Notas y Comentarios

EDGARDO CATTERBERG: Las elecciones del 30 de octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral.

### In Memóram

HORACIO NUÑEZ MIÑANA (1936-1985)

Validez actual del impuesto a la renta neta potencial de la tierra en la Argentina.

CARLOS F. DIAZ ALEJANDRO (1937-1985)

### Crítica de Libros - Reseñas Bibliográficas - Informaciones

**DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales—** es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, A 9.00, Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, US\$ 44. Ejemplar simple: US\$ 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL  
Güemes 3950 / 1425 Buenos Aires / República Argentina

# cuadernos de claeH

## revista uruguaya de ciencias sociales

Nº 34

1985/2

### SUMARIO

L. Alvarez, *Por una política nacional de comunicación* • N. Argones, *Entre la "fatalidad" de la decadencia y la creación de alternativas* • C. Gillespie, *¿Existe un conflicto entre democracia y crecimiento económico?* • A. Frega, M. Maronna e Y. Trochon, *"Frente popular" y "concertación democrática"* • P. Martínez B. y H. Nalbadian, *El minifundio en el área ganadera* • E. Torres, *Los factores de la crisis y la inestabilidad en Centroamérica* • S. Lichtensztejn, *Los caminos de la renovación* • Entrevista al Rector de la Universidad de la República.

### Crónica

### Guía bibliográfica

Suscripción 1985 - Comprende: 4 cuadernos y 6 notas del CLAEH

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay... US\$ 25 Resto de América Latina... US\$ 30

Canadá, EE.UU., Europa, Asia, África y Oceanía... US\$ 35

Casilla Postal 5021 - Montevideo



# NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE/OCTUBRE 1985

Nº 79

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Daniel González V.

**ANÁLISIS DE COYUNTURA:** Michael Witter: Belice: El Desafío de la Independencia; Rita Glacalona de Romero: Guyana: Después de Burnham ¿Qué?; José Ovalle: República Dominicana: Una Sucesión en Aprietos; Ted Córdova-Claure: Deuda Externa: La Cumbre de La Habana.

**TEMA CENTRAL: TEORÍA Y POLÍTICA ECONÓMICAS PARA AMÉRICA LATINA.** Enzo del Bufalo: 30 Años de Búsqueda. La Teoría Económica en América Latina; André Gunder Frank: ¿Es Posible Desactivar la Bomba de la Deuda?; Jorge Schwarzer: Experiencias Fracasadas de Crecimiento. El Caso Argentino; Carlos Barrera: Del Gradualismo al Shock. ¿Es Válido el Plan Alfonsín para América Latina?; Ernesto Aranibar: Hiperrecesión e Hiperinflación. La Impotencia de las Políticas Económicas de Ajuste; Horst Grebe: Repensar los Minerales. Una Estrategia de Industrialización Vertical; Miguel Ceara H.: La Reestructuración Dirigida. Sustitución de Importaciones y Promoción de Exportaciones Selectivas; Klaus Esser: Producción-Distribución: Un Equilibrio Necesario. Concertación Política para un Modelo Económico.

**POSICIONES:** La "Guerra de las Galaxias" y los Intereses de Europa; Llamado Latinoamericano en Defensa de la UNESCO y del Sistema de Naciones Unidas; Contadora en Momento Decisivo.

**POLÍTICA-ECONOMÍA-CULTURA:** Carlos Andrés Pérez: La Reforma del Estado; Marie-Chantal Barre: Los Sin Patria. Destierro y Migración en Centroamérica; Leslie F. Manigat: Geopolítica del Caribe; Adriana Santa Cruz: Los Movimientos de Mujeres. Una Perspectiva Latinoamericana; Carlos Fuentes: Amigos o Satélites. ¿Qué Busca EE.UU. en América Latina?

**NOTICIAS-INFORMES-RECENSIONES**

**SUSCRIPCIONES**  
(Incluye flete aéreo)

América Latina	Anual (6 números)	US\$ 20	Bienal (12 números)	US\$ 35
Resto del Mundo		US\$ 30		US\$ 50
Venezuela		Bs. 150		Bs. 250

**PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao - Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.



# comercio exterior

órgano mensual de

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR S.A.

Vol. 35, Núm. 7

México, julio de 1985

- Política industrial de la CEE
- Planeación industrial en países en desarrollo
- Comercio de China con América Latina
- La ley de comercio y aranceles de los Estados Unidos
- La economía mexicana en 1985
- El Bancomext en 1984

Departamento de Publicaciones

Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100 México, D.F.

## CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Boletín  
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.



Suscripción anual (3 números): ..... US\$ 20

Notas de Población

Resúmenes sobre  
Población en  
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés; índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

# CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año II - N° 3 (7) - Julio - Septiembre, 1985

**Artículos:** D.W. Benecke, *El endeudamiento de los países en desarrollo. Antecedentes, dimensión y soluciones posibles* • S.B. Szapiro, *Deuda externa de los países en desarrollo* • M. Pastrana, *América Latina y los países industrializados. Los encontrados rumbos de sus relaciones* • K. Bodemer, *La política alemana para el desarrollo de América Latina. Sus fases, tendencias y perspectivas* • J. Messner, *¿Lucha de clases o colaboración social?*

**Temas:** A. Crescini, *Realidad del movimiento obrero en el Cono Sur* • E. García, *Situación del sindicalismo en la subregión andina y el proceso de democratización* • A. Miranda, *Modelos de organización sindical en el Caribe y procesos de democratización de los mismos* • J. Merced, *El rol de las centrales internacionales en el sindicalismo latinoamericano* • M. Huber, *El movimiento sindical europeo.*

**Notas:** A. Sanfuentes V., *Antecedentes sobre el endeudamiento de Chile* • B. Eisenblätler, *El camino brasileño hacia la democracia* • B. Maurach, *Las elecciones bolivianas del 14 de julio.*

**Documentos:** *Comunicado de Santo Domingo* • R. von Weizsäcker, *Aprended a vivir unos con otros, no unos contra otros.*

Suscripción anual US\$ 32. Suipacha 1380 - 10 Piso - 1011, Buenos Aires,  
República Argentina

*Fundación Mediterránea* publica:

## *Estudios*

Revista trimestral que difunde los trabajos de investigación sobre política económica elaborados por el IEERAL (**Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana**).

El número correspondiente a Julio/Septiembre de 1985 contiene

**Perspectivas de la Región NEA para la producción de alcohol anhidro para el programa Alconafta**, por Elías Antonio Baracat y Antonio Valcarce Salazar.

**El sistema monetario internacional y la deuda externa de los países en desarrollo**, por Eduardo R. Conesa.

El precio de la suscripción anual con recargo por envío al extranjero es de 32 dólares.

Los interesados pueden solicitar su suscripción enviando sus datos y el cheque o giro a:

**FUNDACION MEDITERRANEA - Casilla de Correo 1311 - 5000 CORDOBA - Argentina.**

# ENCUENTRO 37

## SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

ARTICULOS DEL NUMERO TREINTAISIETE

- EL PROCESO DE LEGITIMACION DE LA IZQUIERDA EN EL PERU / HUGO NEIRA / *PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE* / FRANCIA
- ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE DE LA CEPAL: PERU
- LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL: DIAGNOSIS Y PRESCRIPCIONES / MARTINE GUERGUIL / *REVISTA DE LA CEPAL*
- "REAGANOMICS" Y ECONOMIA MUNDIAL / G. GROBER, G. WEINERT / *INTERECONOMICS* / ALEMANIA
- LA CRISIS ALIMENTARIA EN AFRICA / STEPHEN COMMINS / *PRO MUNDI VITA* / BELGICA
- AFRICA DEL SUR: LA CRISIS DEL APARTHEID / *CUADERNOS DEL TERCER MUNDO*, JAQUE
- ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ALTERNATIVO / OSVALDO ROSALES / *REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION* / MEXICO
- UN DESARROLLO ALTERNATIVO / RAJNI KOTHARI / *DEVELOPMENT DIALOGUE* / SUECIA
- RELACIONES NORTE-SUR: AYUDA OCCIDENTAL Y TENDENCIAS DE LA POLITICA COMERCIAL EN EL MUNDO / SIEGFRIED SCHULTZ / *INTERECONOMICS*
- TIPOS DE CAMBIO Y REGIMENES CAMBIARIOS AL 29-3-1985
- EL PENSAMIENTO DE ORTEGA Y GASSET / PAULINO GARRIGORRI / *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS* / ESPAÑA
- ORTEGA Y GASSET Y SU PUESTO EN LA FILOSOFIA CONTEMPORANEA / ALAIN GUY / *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS*
- COMPRENDER LA SEXUALIDAD HOY: HERBERT MARCUSE O LA LIBERACION DEL EROS / MICHEL SIMON
- UNA INTERPRETACION DEL PENSAMIENTO DE LEVINAS / ULPIANO VASQUEZ / *PERSPECTIVA TEOLOGICA* / BRASIL
- LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA / JUAN CARLOS TEDESCO / *NUEVA SOCIEDAD* / VENEZUELA
- LA EVOLUCION DEL VIVIENTE: ¿CIENCIA O IDEOLOGIA? / ENNIO BROVEDANI / *AGGIORNAMENTI SOCIALI* / ITALIA
- POESIAS "INEDITAS" DE DINU FLAMAND (RUMANIA), VASKO POPA, BRANISLAV PRELEVIC (YUGOSLAVIA) / *EQUIVALENCIAS*
- FICHAS DE CINE: PASAJE A LA INDIA, STREETS OF FIRE, MARIA'S LOVERS, ONCE UPON A TIME IN AMERICA ETC.
- LA EVOLUCION DEL VIVIENTE: GENESIS CIENTIFICA Y GENESIS BIBLICA DEL HOMBRE / ENNIO BROVEDANI / *AGGIORNAMENTI SOCIALI* / ITALIA
- EL CASO LEFEBVRE / A. LONGCHAMP / *CHOISIR* / SUIZA
- CARTA ABIERTA DE MONS. LEFEBVRE AL PAPA JUAN PABLO II / *ECCLESIA*
- LA IGLESIA CONTRA EL APARTHEID / *IDOC* / E.E.U.U.
- CARTA APOSTOLICA DE JUAN PABLO II A LOS JOVENES DEL MUNDO.

Editado por el Centro de Proyección Cristiana. Jr. Aguarico 586, Breña, Lima - PERU: Telf.: 232609

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Vía superficie, correo certificado, ENCUENTRO (1 al 11, 12 al 22 y 23 al 33): 55 \$ USA.; (34 al 44): 64 \$ USA.

Vía aérea, correo certificado, ENCUENTRO (1 al 11, 12 al 22 y 23 al 33): 65 \$ USA.; (34 al 44): 80 \$ USA.

# EDUCACION SUPERIOR

Boletín del Centro Regional  
Para la Educación Superior en América Latina  
y el Caribe (CRESALC)

Mayo-Agosto 1985

Nº18

**Sumario:** Número dedicado al taller regional sobre formación y capacitación de docentes de Educación Superior

- *Documentos:* J.C. Tedesco, *Calidad y democracia en la enseñanza superior: un objetivo posible y necesario* ● A. Rodríguez, *Problemas y políticas vigentes en la capacitación y formación docentes del personal de enseñanza superior* ● J.F. Silvio, *La pedagogía en la educación superior: algunas reflexiones e hipótesis de trabajo* ● R. Schneider, *Algunos efectos de la masividad en cátedras de la carrera de psicología en la Universidad de Buenos Aires* ● *Congreso Mundial sobre la juventud: Declaración de Barcelona* ● *Informaciones*

Para suscripciones dirigirse a Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe CRESALC-UNESCO, Apartado Postal 62090, Caracas-Venezuela.

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: Pilar Armanet, Raymundo Barros, Felipe Herrera, Enrique Iglesias, Helio Jaguaribe, Alberto van Klaveren, Gustavo Lagos, José Matos Mar, Alister Mc Intyre, Cândido Mendes, Heraldo Muñoz, Francisco Orrego Vicuña, Cleantho De Paiva Leite, Carlos Pérez Llana, Germánico Salgado, Walter Sánchez, Osvaldo Sunkel, Luciano Tomassini, Víctor Urquidí, Claudio Véliz.

**Fundador:** Claudio Véliz

**Director:** Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Año XVIII

Julio-Septiembre 1985

No. 71

Helio Jaguaribe, *Los Conflictos Cardinales de Nuestro Tiempo y la Posición del Brasil* ● Torcuato di Tella, *Los Procesos Políticos en América Latina* ● Francisco Delich, *De la Democracia como Necesidad a la Democracia como Condición* ● José Matos Mar, *Crisis del Estado y Desborde Popular en el Perú* ● Angel Viñas, *Coordenadas de la Política de Seguridad Española: Un Análisis* ● Wolf Grabendorff, *La Crisis Centroamericana ¿Tiene Europa Occidental un papel en ella?* ● Fernando Cepeda, *Contadora, Colombia y Centroamérica*.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. اعلم معنا من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres* veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 16.00      Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC - 2 - 866  
Nueva York, N.Y. 10017  
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución  
CEPAL - Casilla 179-D  
Santiago Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza