

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

37

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1989

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.1547-P

Abril de 1989

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

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1989

Número 37

SUMARIO

Conductas de los bancos acreedores de América Latina. <i>Michael Mortimore</i>	7
Disyuntivas frente a la deuda externa. <i>Robert Devlin</i>	29
Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros. <i>Alfred J. Watkins</i>	51
En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. <i>Patricio Meller</i>	73
Opciones para la integración regional. <i>Eduardo Gana y Augusto Bermúdez</i>	89
Una nueva estrategia para la integración. <i>Carlos Massad</i>	105
La vieja lógica del nuevo orden económico internacional. <i>Vivianne Ventura-Días</i>	115
Participación y concertación en las políticas sociales. <i>Carlos Franco</i>	133
La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. <i>Rubén Kaztman</i>	141
Aspectos conceptuales de la privatización. <i>Raymond Vernon</i>	153
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL	162

Conductas de los bancos acreedores de América Latina

*Michael Mortimore**

La crisis internacional del endeudamiento con bancos transnacionales surgió de una multiplicidad de factores. Entre ellos se destacan tres principales: las repercusiones negativas de la situación económica mundial; los efectos de la conducta de los prestatarios, y las consecuencias del comportamiento de los principales bancos transnacionales. Los dos primeros factores han sido objeto de análisis exhaustivos pero no ha sucedido lo mismo con el tercero, principalmente por falta de información concreta y detallada. El presente artículo destaca las nuevas ideas que emanaron del Proyecto Interregional sobre Bancos Transnacionales emprendido por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, cuya entidad ejecutora fue la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, y que fue dirigido por el autor.

Las consecuencias del comportamiento de los bancos transnacionales han podido definirse con mayor claridad a partir de un examen del comportamiento de estas instituciones tanto durante el auge de préstamos a los países como durante el período de reestructuración de la deuda. Con este fin, se realizó un análisis de los contratos de préstamos suscritos por los bancos transnacionales en seis países. Los principales bancos organizadores de los créditos a países en desarrollo mediante préstamos de consorcios en euromonedas se dividieron en tres categorías, que se denominaron "líderes", "rivales" y "seguidores", según cual haya sido su conducta durante el auge de la organización de préstamos. Quedaron de manifiesto, así, las consecuencias negativas del papel de predominio desempeñado por los "líderes" durante la definición del proceso de reestructuración de la deuda con los bancos transnacionales. Una mejor comprensión del comportamiento de estos bancos, en cuanto factor de la propagación y perpetuación de la crisis de la deuda, permite sentar bases más realistas para la repartición de los costos que implica el ajuste.

*Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales, de la CEPAL.

El autor desea expresar sus agradecimientos a muchas personas que leyeron la primera versión en inglés del informe original del Proyecto Interregional, y cuyas observaciones fueron de gran utilidad. Asimismo, las exime de toda responsabilidad en los errores que aún contenga el texto. Agradece a Joseph Ramos, Robert Devlin, Fernando Fajzytber, Alejandro Vera, Eugenio Lahera, Osvaldo Sunkel y Roberto Zahler, de la CEPAL; Karl Sauvart y Azizul Islam, del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales; Manuel Agosin, de la UNCTAD; Benny Widono, de la Oficina de Enlace de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, y de fuera del sistema de las Naciones Unidas, a Enrique de la Piedra, Marianne Scholte y un banco canadiense anónimo. Expresa también su reconocimiento a los muchos participantes en el seminario internacional realizado por la CEPAL sobre el tema.

La conducta de los países deudores y los efectos negativos del medio económico internacional han sido por cierto factores básicos de la crisis financiera internacional, y como tales han sido objeto de muchos estudios, especialmente de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El presente artículo, sin desconocer la importancia de los anteriores, prefiere concentrarse en otro factor que ha recibido muy escasa atención: el comportamiento de los bancos transnacionales. El autor fue coordinador del proyecto del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales que se dedicó a examinar el tema¹. El objeto del proyecto interregional consistió en analizar el comportamiento de diversas categorías de bancos internacionales durante el período de auge de los préstamos a países en desarrollo y la posterior reestructuración de la deuda. El proyecto estuvo integrado por seis estudios sobre países², para los cuales se obtuvo información a partir de los contratos de crédito suscritos con los bancos transnacionales. Esta información permitió sentar las bases para una nueva apreciación del comportamiento de dichos bancos durante el auge de los préstamos a países y durante el posterior proceso de reestructuración.

¹Véase Michael Mortimore, "Transnational Bank Behavior and the International Debt Crisis: Report of the UNCTC Interregional Project on Transnational Banks", septiembre de 1988, mimeo.

²Para los estudios de los países, los insumos básicos fueron los siguientes: Eric Calcagno, *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 56 (I.C/G.1483-P), Santiago de Chile, noviembre de 1987, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.13; Alberto Couriel, "El Uruguay empobrecido: deuda externa y modelo neoliberal", noviembre de 1987, mimeo; Robert Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: la experiencia del Perú, 1965-1976* (E/CEPAL/G.1124), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1980; Robert Devlin y Michael Mortimore, *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 26 (E/CEPAL/G.1251), Santiago de Chile, junio de 1983, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.22; Jorge Luis Garay, "El papel de la banca comercial internacional en el endeudamiento externo público de Colombia, 1970-1983", agosto de 1985, mimeo; Cristina Que Orbeta, "The Role of Transnational Banks in External Finance: The Philippine Experience", junio de 1986, mimeo.

Cuadro 1
 PROYECTO INTERREGIONAL
 CLASIFICACION DE LOS PRINCIPALES ORGANIZADORES DE CREDITOS DE CONSORCIO
 EN LOS CASOS ESTUDIADOS, 1974-1982
 (Tipos de bancos y millones de dólares de 1980)

	Argentina	Filipinas	Colombia	Perú	Bolivia	Uruguay	Capital total movilizado ^a
<i>"Líderes"</i>	1 269.4	1 069.0	492.8	940.7	726.0	450.5	4 948.4
Citicorp	1	1	—	4	2	1	1 493.9
Bank America	11	—	2	1	1	2	1 232.0
Manufactures Hanover	6	4	—	5	—	—	950.3
Chase Manhattan	—	2	—	3	—	—	812.3
J.P. Morgan & Co.	4	—	—	—	—	—	460.0
<i>"Rivales"</i>	1 685.2	1 452.1	914.5	625.1	103.4	122.3	4 902.5
Bank of Tokyo	3	6	3	7	—	—	827.3
Bank of Nova Scotia	8	10	5	—	—	—	781.1
Lloyds	2	5	—	—	—	—	652.9
Chemical	12	—	1	—	—	—	600.7
Bank of Montreal	9	3	—	—	—	—	530.5
Bankers Trust	—	8	—	—	—	—	440.2
Toronto Dominion	—	—	—	—	—	—	362.1
Canadian Imperial	—	—	—	—	—	—	—
Bank of Commerce	7	—	—	—	—	—	295.7
Long Term Credit Bank	—	—	—	—	—	—	294.4
Commerzbank A.G.	—	—	—	—	—	—	117.6
<i>"Seguidores"</i>	1 315.8	618.4	561.0	374.1	207.8	—	3 077.1
Banco Industrial de Japón	10	—	—	—	—	—	431.7
Credit Lyonnais	5	—	—	6	—	—	417.9
Dresdner	—	—	—	—	3	—	397.5
Barclays	—	—	—	—	—	—	378.2
West Deutsche LB	15	—	—	—	—	—	335.7
Royal Bank of Canada	—	—	—	—	—	—	302.3
Midland Group	—	—	—	—	—	—	262.6
National Westminster	—	—	—	—	—	—	207.7
Deutsche Bank	—	—	—	—	—	—	188.7
Banco Nacional de París	—	—	—	—	—	—	154.9
Nº de organizadores principales	15	10	5	7	3	2	17
Porcentaje de capital movilizado por ellos ^b	39	43	37	37	48	47	40
Porcentaje de capital movilizado por los principales 25	49	56	65	52	74	78	56

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET.

^a Incluye los préstamos movilizados por estos bancos en todos los casos estudiados.

^b Sólo incluye los bancos en esta clasificación.

I

Comportamiento bancario durante el auge del crédito

Tomando en cuenta su tamaño y comportamiento general en la organización de créditos de consorcio durante el auge, los veinticinco principales bancos organizadores de dichos créditos se dividieron en tres grupos. Cinco bancos se consideraron como "líderes": Citicorp, Chase Manhattan, Bank America Corp., J.P. Morgan and Co. y Manufacturers Hanover. Todos ellos son estadounidenses y ejercieron predominio en las actividades de créditos de consorcio. Otros diez bancos se denominaron "rivales" (Lloyds, Banco de Montreal, Banco de Tokio, Bankers Trust, Chemical Bank, Canadian Imperial Bank of Commerce, Toronto Dominion Bank, Commerzbank A.G., Banco de Nova Scotia y Long Term Credit Bank). Se trata principalmente de bancos de menor tamaño que los primeros, muchos de ellos no estadounidenses, que compitieron activamente con los "líderes" en la organización de préstamos de consorcio. Un tercer grupo de diez bancos se consideraron "seguidores" (National Westminster, Deutsche Bank, Royal Bank of Canada, West Deutsche L.B., Dresdner Bank, Barclays Bank, Midland Bank Group, Credit Lyonnais, Banco Industrial de Japón y Banco Nacional de París). Todos ellos son grandes bancos no estadounidenses que, a pesar de haber participado activamente en la organización de créditos de consorcio, tuvieron en general menos injerencia que los "líderes" o los "rivales". Estas categorías permitieron establecer inicialmente un criterio objetivo para estudiar el comportamiento de los principales organizadores de créditos de consorcio.

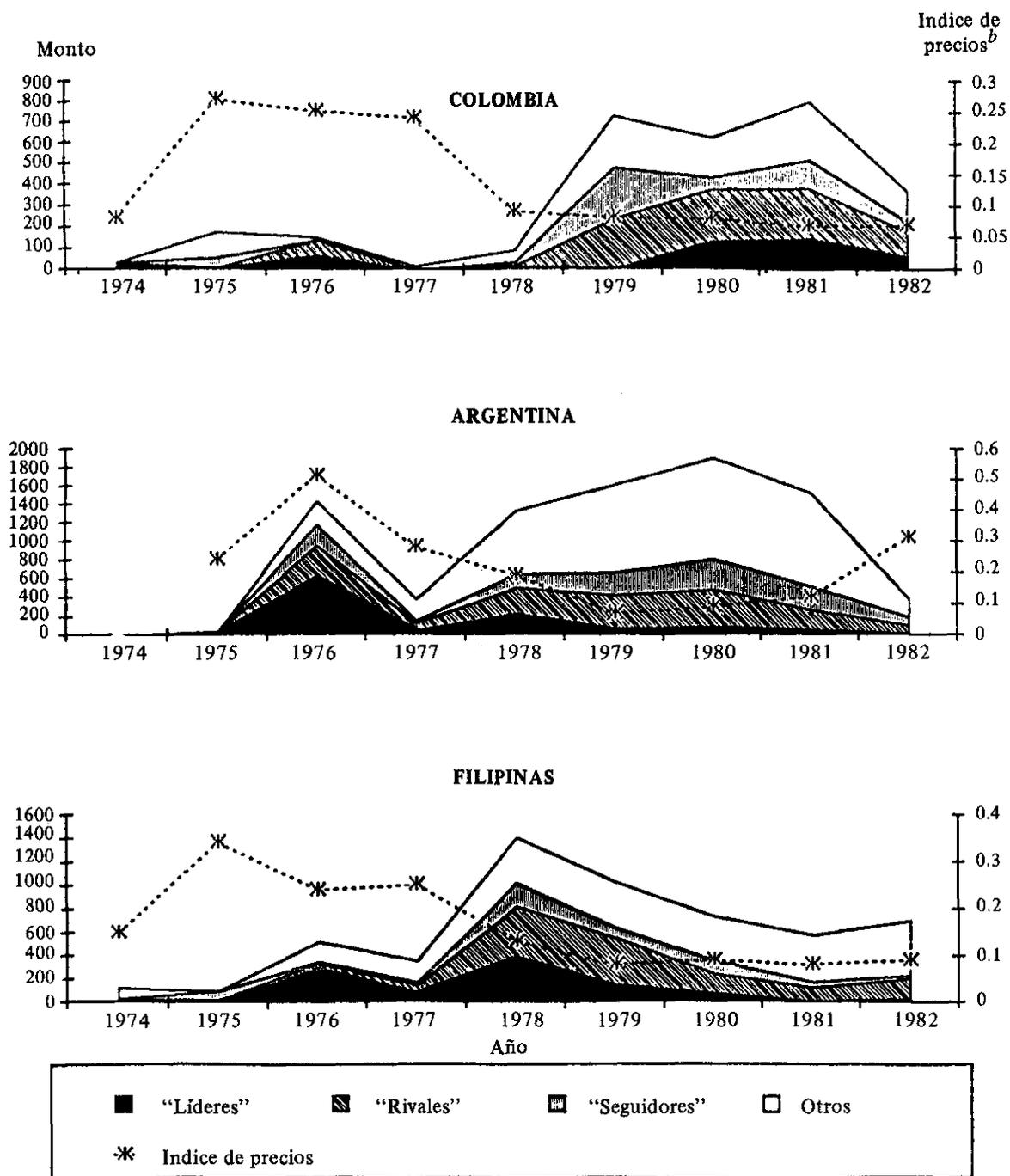
Sobre la base de las publicaciones existentes sobre el tema, de información de fuentes secundarias y de los estudios por países realizados originalmente por la Unidad Conjunta CEPAL/CET, se propuso como hipótesis que un grupo de "rivales", mediante la competencia de precios, había logrado minar la posición dominante de los "líderes" en el mercado de los préstamos de consorcio. En el supuesto de que las diferencias de comportamiento entre determinadas categorías de bancos transnacionales habrían de repercutir de manera diversa en los países deudores tanto

durante el auge como durante la reestructuración, se decidió poner a prueba la hipótesis mediante estudios de casos de algunos de los países en desarrollo más endeudados. Las conclusiones demostraron que, si bien la hipótesis inicial era correcta, el comportamiento de los bancos transnacionales era mucho más complejo que lo que se supuso en un principio.

Se observó que los principales veinticinco bancos organizadores ejercieron un predominio considerable en la organización de créditos de consorcio en los países estudiados. Como se aprecia en el cuadro 1, organizaron entre la mitad y dos tercios del valor de dichos créditos en los países más grandes (Argentina, Filipinas, Colombia y Perú), y alrededor de tres cuartos del valor total en los países más pequeños (Bolivia y Uruguay). Al ordenar los montos de crédito correspondiente a los principales organizadores en un nivel parecido de 37-47% del valor total para cada país, se advierte una clara diferenciación. En Argentina participaron quince organizadores principales, y entre cinco y diez en los casos de Filipinas, Colombia y Perú; en cambio, fueron sólo dos o tres en Bolivia y Uruguay. En cuanto a la categoría de los organizadores, puede verse que, mientras los "líderes" y los "rivales" organizaron operaciones de monto similar en estos países, su comportamiento fue muy diverso; los "líderes" se concentraron relativamente más en Perú, Bolivia y Uruguay, mientras los "rivales" tuvieron mayor actividad relativa en Argentina, Filipinas y Colombia. Los "seguidores", en su mayoría, se ubicaron en posiciones intermedias entre ambos grupos. Lo dicho sugiere que entre las tres diferentes categorías de bancos hubo tendencias claramente diversas de comportamiento.

Entre los seis países estudiados, tres podrían considerarse como mercados con mayor competitividad en materia de precios. Se trata de prestatarios soberanos cuya situación se caracterizó por la competencia entre los bancos para colocar créditos de consorcio, junto con progresivos incrementos de los préstamos durante el período del auge. Estos casos corresponden a los de Ar-

Gráfico 1
 CAPITAL MOVILIZADO^a POR CATEGORÍA DE BANCO EN PAÍSES CON MAYOR COMPETENCIA DE PRECIOS
 1974-1982
 (Millones de dólares estadounidenses de 1980)

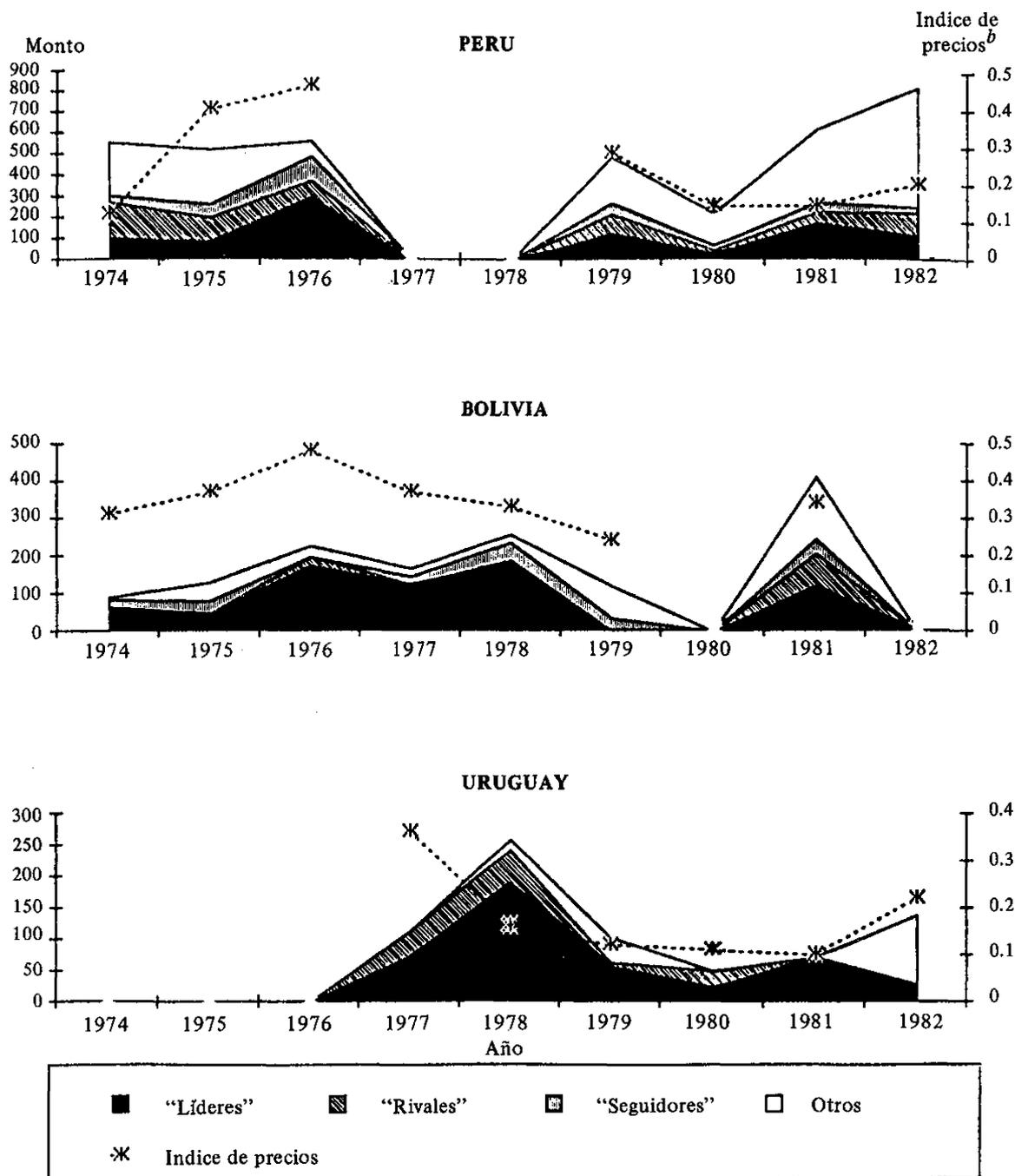


Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET.

^aSegún este concepto, el valor total de los préstamos se asigna al banco organizador o se distribuye igualmente entre los co-organizadores.

^b(Comisión/Plazo + Margen)/Plazo.

Gráfico 2
 CAPITAL MOVILIZADO^a POR CATEGORIA DE BANCO, PAISES DE MAYOR RIESGO
 1974-1982
 (Millones de dólares estadounidenses de 1980)



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET.

^aSegún este concepto, el valor total de los préstamos se asigna al banco organizador o se distribuye igualmente entre los co-organizadores.

^b(Comisión/Plazo + Margen)/Plazo.

gentina, Filipinas y Colombia, que se aprecian en el gráfico 1. Los otros tres podrían catalogarse como mercados de mayor riesgo; en éstos, la competencia antedicha no existió, o al menos no se vinculó con incrementos sostenidos del crédito durante el período. Se trata de Perú, Bolivia y Uruguay, según puede verse en el gráfico 2. A continuación se sintetizan las principales tendencias del comportamiento de las diferentes categorías de bancos transnacionales organizadores, según el tipo de mercado.

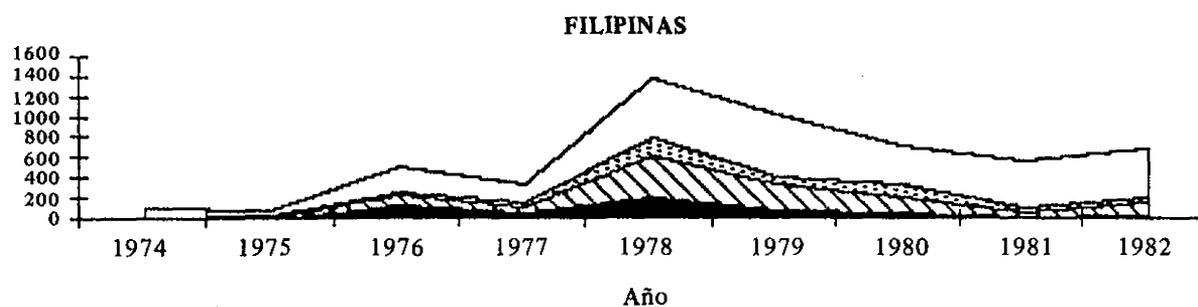
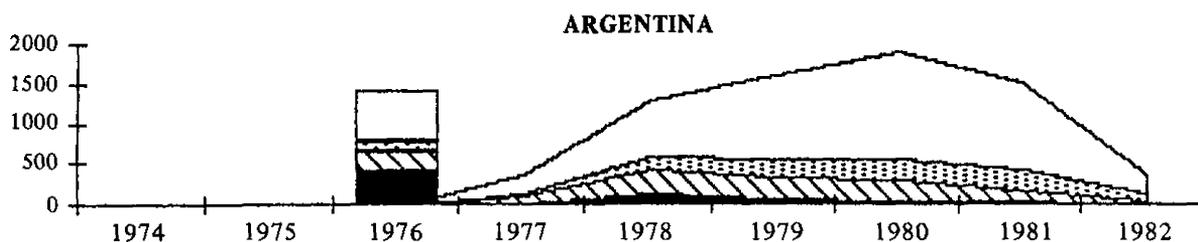
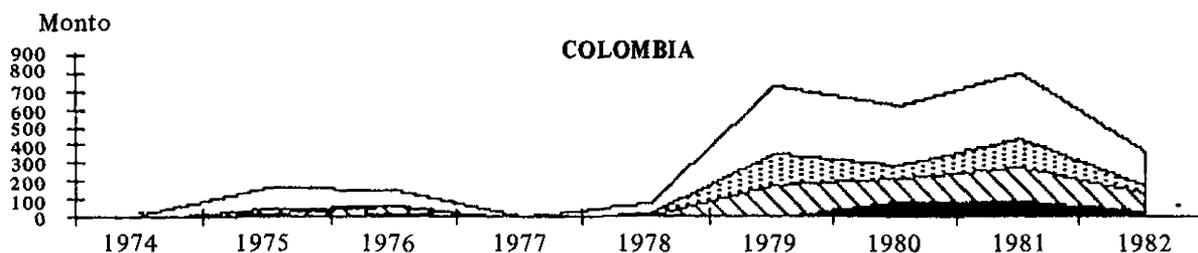
La información obtenida en los estudios sugiere que todas las categorías de bancos organizadores, y también otras instituciones bancarias, tuvieron más actividad en mercados con mayor competencia de precios que en otros de mayor riesgo. En los primeros —Argentina, Filipinas y Colombia— tanto los “líderes” como los “rivales” y los “seguidores” organizaron créditos de consorcio para el sector público o con la garantía de éste. Sin embargo, la actividad de los “rivales” fue mucho mayor que la de los “líderes”: estos últimos tendían a abandonar esos mercados al acentuarse la competencia de precios y reducirse las potenciales ganancias. Los “rivales” siguieron organizando créditos para el sector público, compensando los menores ingresos por concepto de honorarios, comisiones e intereses mediante la movilización de volúmenes cada vez mayores. Por su parte, los “líderes” se concentraron en prestatarios del sector privado, de mayor riesgo y que generalmente no contaban con garantías, otorgándoles casi siempre préstamos directos con tasas de interés muchísimo más altas. Los “seguidores”, con diferencias de matices, abarcaban ambos campos, aunque no organizaron tantos créditos de consorcio como los “rivales” ni otorgaron tantos préstamos directos al sector privado como los “líderes”. Fueron otros bancos, especialmente los que entraban a este mercado por primera vez, los que tuvieron mayor participación en los créditos de consorcio organizados por los veinticinco bancos principales; en estas operaciones, los intereses se habían reducido mucho debido a la mayor competencia en los precios. Al comparar los gráficos 1 y 3, puede apreciarse la diferencia de comportamiento de los “líderes” respecto de la organización, por una parte, y de la participación, por otra, en los créditos de consorcio de los mercados con mayor competitividad de precios.

En los mercados de mayor riesgo —Perú, Bolivia y Uruguay— los créditos de consorcio al sector público, o con garantía estatal, muestran mayor actividad de organización y participación de los bancos “líderes”; lo mismo sucede, aunque a escala limitada, en los préstamos directos a clientes del sector privado. Durante el auge, los bancos “rivales” tuvieron menos relación con estos clientes peor conceptuados. Los “seguidores” nuevamente estuvieron entre dos aguas: en estos países más riesgosos, organizaron más créditos que los “rivales”, pero mucho menos que los “líderes”. Los bancos ajenos al grupo de organizadores principales fueron los de más participación en los créditos de consorcio organizados principalmente por los “líderes” y en menor escala por los “seguidores”. Los “líderes” compensaron parcialmente su mayor nivel de riesgo mediante mayores honorarios, comisiones e intereses. La comparación entre los gráficos 2 y 4 permite visualizar que los “líderes” ejercieron predominio en la organización de los créditos para estos mercados, y fueron los de mayor participación entre los veinticinco principales organizadores.

Si bien es evidente que durante el auge la mayoría de los principales organizadores se excedieron en los préstamos a los principales deudores, este hecho, común a todos, oculta cuando menos dos tendencias diversas de comportamiento. En el caso de los “rivales”, se otorgaron préstamos a los clientes más solventes debido a un frenesí competitivo que se produjo durante el auge del crédito a los países. Estos bancos se expusieron demasiado a la insolvencia debido a una “miopía ante el desastre”³: las presiones competitivas disminuían progresivamente la rentabilidad de los préstamos, y por ello muchos bancos debieron renunciar a cobrar primas de incertidumbre por exponerse a riesgos de gran magnitud (de probabilidad escasa pero no suficientemente conocida), o permitir un deterioro de su situación de capital o un mayor riesgo de crisis de fondos en el mercado interbancario, o bien sufrir todos estos efectos a la vez. El fenómeno representa una falla técnica en cuanto a la estimación de riesgos o la evaluación de solven-

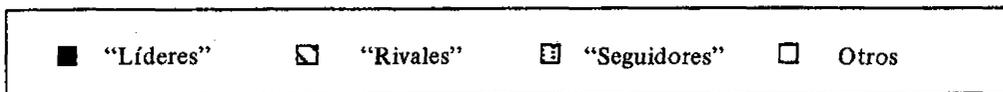
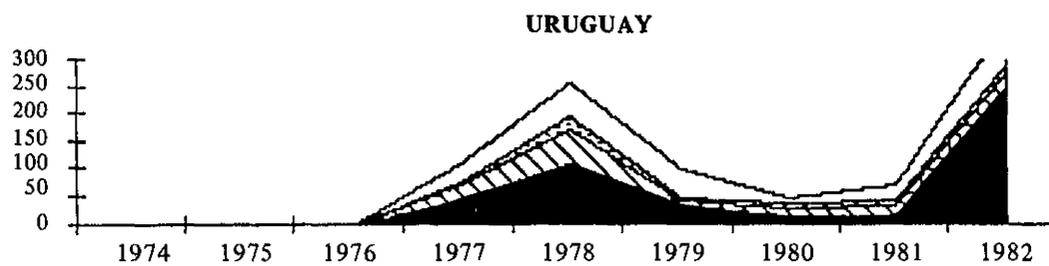
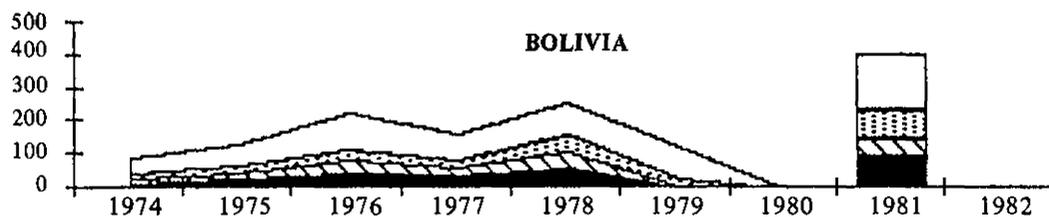
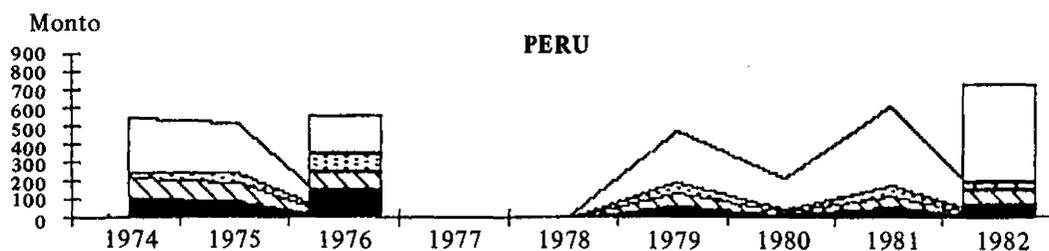
³Véase J.M. Guttentag y R.J. Herring, “Disaster myopia in international banking”, *Essays in International Finance*, N° 164, Princeton University, septiembre de 1986.

Gráfico 3
 PARTICIPACION EN CREDITOS DE CONSORCIO, POR CATEGORIA DE BANCO, PAISES CON MAYOR COMPETENCIA DE PRECIOS 1974-1986
 (Millones de dólares estadounidenses de 1980)



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET.

Gráfico 4
 PARTICIPACION EN CREDITOS DE CONSORCIO POR CATEGORIA DE BANCO, EN PAISES DE MAS RIESGO
 1974-1986
 (Millones de dólares estadounidenses de 1980)



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET.

cia, falla que se transforma en una tendencia del sistema y llega a ser particularmente característica del comportamiento de los "rivales" y de los bancos que recién se incorporan al mercado. Este tipo de comportamiento proviene principalmente de considerar los préstamos a los países desde una perspectiva que se podría denominar "transaccional": se trata de aumentar la participación en el mercado mediante transacciones progresivamente mayores con los clientes establecidos de mayor solvencia.

Las razones de los "líderes" para excederse en sus préstamos parecen haber sido de naturaleza diferente. Puesto que procuraban sobre todo obtener utilidades en el corto plazo, se vieron obligados a ir más allá del ámbito de sus prestatarios del sector público, sus clientes más solventes, y a colocar préstamos de mayor rentabilidad con clientes de mucho más riesgo, como los países marginales del mercado internacional o los clientes del sector privado y sin garantía en los mercados de mayor competencia de precios. En este aspecto, los "líderes" mostraron mayor tendencia a transformarse en "traficantes de préstamos"⁴; es decir, tomaron un papel muy activo en la venta de créditos de mayor precio a prestatarios cuyo acceso a los mercados internacionales había sido nulo, o bien limitado sólo a montos más pequeños. Estos prestatarios, sin mediar cambio alguno en las características que habían determinado su marginación respecto del mercado internacional, se encontraron con que los bancos "líderes" se

acercaban a ellos para urgirlos a aceptar enormes créditos que no habían previsto, o al menos no en volúmenes tan cuantiosos⁵. Los ingresos de los "líderes" provienen sobre todo de transacciones especiales con clientes más riesgosos y dispuestos a acceder al mercado mediante el pago de mayores honorarios, comisiones e intereses: su comportamiento puede entonces denominarse "relacional", por oposición a la perspectiva "transaccional" de los bancos "rivales".

En síntesis, las principales tendencias del comportamiento de los grandes bancos transnacionales pueden distinguirse claramente si oponemos "la miopía ante el desastre"—demostrada por los "rivales" al organizar préstamos de consorcio en los mercados más competitivos en cuanto a precios— al "tráfico de préstamos" realizado por los "líderes" al organizar préstamos de consorcio para países prestatarios de mayor riesgo o para clientes sin garantía del sector privado en los mercados de mayor competencia de precios. La consideración de los ingresos desde una perspectiva más "transaccional", propia de los "rivales", contrasta con la perspectiva más "relacional" de los "líderes". Además, si la concentración de riesgos de los bancos "rivales" puede considerarse excesiva, la de los bancos "líderes" tendría que caracterizarse, más exactamente, como temeraria. En este sentido, el exceso de crédito por parte de los bancos transnacionales no sólo contribuyó a crear la crisis de la deuda, sino que las diversas categorías de organizadores hicieron aportes diferentes a su creación. En el cuadro 2 se presenta un resumen de las tendencias del comportamiento de cada uno de los tipos de banco transnacional organizador.

⁴W. Darity Jr., "Did the commercial banks push loans on the LDCs?", M.P. Caludon (ed.), *World Debt Crisis: International Lending on Trial*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co., 1986. Véase asimismo W. Darity Jr. y B. Horn, *The Loans Pushers*, Nueva York, Ballinger, 1988. Puede consultarse al respecto también D. Dalamaide, *Debt Shock*, Garden City, Nueva York, Doubleday and Co., 1984, p. 43, y A. Sampson, *The money lender*, Harmondsworth, Penguin, 1983, p. 145.

⁵Un estudio muy revelador de las ventas "puerta-a-puerta" de créditos de consorcio a los países, escrito por uno de los participantes en esa actividad, se encuentra en S.C. Gwynne, "Adventures in the loan trade", *Harpers*, septiembre de 1983, p. 24.

Cuadro 2
PRINCIPALES TENDENCIAS DE COMPORTAMIENTO
DE LOS BANCOS TRANSNACIONALES,
POR CATEGORÍA DE LOS ORGANIZADORES

Principales tendencias de comportamiento	Mercados competitivos		Prestatarios de mayor riesgo	
	Categoría de los organizadores prestamistas	Organización de	Colocación de o participación en	Organización de	Colocación de o participación en
"Líderes"	1. Créditos de consorcio (para el sector público)	1. Préstamos directos (para el sector privado) 2. Créditos de consorcio	1. Créditos de consorcio (para el sector público)	1. Créditos de consorcio 2. Préstamos directos (al sector privado)
"Rivales"	1. Créditos de consorcio (para el sector público)	1. Créditos de consorcio		
"Seguidores"	1. Créditos de consorcio (para el sector público)	1. Créditos de consorcio 2. Préstamos directos		1. Créditos de consorcio
Otros		1. Créditos de consorcio		1. Créditos de consorcio

II

Comportamiento bancario durante el período de crisis

El proceso de reestructuración de la deuda trajo muchas sorpresas para la mayoría de sus actores, en especial los principales bancos transnacionales organizadores y los prestatarios muy endeudados, sobre todo los de mayor riesgo. Sin duda, para los principales organizadores ha de haber sido motivo de asombro el grado de control e influencia que podían ejercer sobre el proceso, y cómo su desmedrada posición negociadora podía dar origen a extraordinarios beneficios. A su vez, es probable que los deudores experimentarían una desagradable sorpresa ante la cohesión inicial del bloque acreedor y ante la obligación en que se vieron, al inicio de la reestructuración, de asumir prácticamente la totalidad de los costos de la crisis internacional del endeudamiento.

El cuadro 3 muestra que el proceso de rees-

tructuración de la deuda con los bancos transnacionales se limitó esencialmente a tres instrumentos principales. Estos fueron la reprogramación de los pagos de los préstamos originales, el suministro de recursos nuevos (generalmente para que los deudores pudieran mantenerse al día en sus pagos de intereses) y otras facilidades, como el refinanciamiento o el financiamiento provisional de corto plazo de los vencimientos, y, en su caso, el mantenimiento de líneas de crédito de corto plazo. El rubro "otras facilidades" suele estar más vinculado a negociaciones en curso que a la reestructuración de la deuda, aunque tiene importancia decisiva para comprender la situación de Brasil. Si se hace abstracción de este rubro, es evidente que el proceso de reestructuración implicó un claro orden de precedencia, en el

cual México y los grandes países no exportadores de petróleo⁶ concentraron la atención de los bancos transnacionales durante los primeros años, mientras que en los años siguientes esta atención se desplazó hacia los grandes países exportadores de ese producto, y fundamentalmente hacia Venezuela. Casi un tercio de los recursos asignados a la reestructuración se destinaron sólo a México. Los pagos reprogramados del capital constituyeron la columna vertebral del proceso de reestructuración, y su importancia tendió constantemente a aumentar. Los nuevos recursos otorgados fueron cada vez más escasos, salvo en el caso de México. En conjunto, el proceso fue muy accidentado y con diferencias específicas para cada país.

El cuadro 4 aclara las diferencias específicas por países en el proceso de reestructuración, así como los costos de la negociación. Puede apreciarse que hubo etapas definidas en dicho proceso. Durante la primera, denominada etapa de ajuste forzoso, los deudores debieron cancelar comisiones y márgenes más altos como castigo por no poder pagar su deuda con los bancos. Aunque en ella hubo un aporte relativamente mayor de recursos nuevos, la consolidación de la deuda se limitó a un año, o por último a dos, para los siete países que negociaron acuerdos durante el período 1983-1984. La segunda fase se caracterizó por marcado mejoramiento de las condiciones de los acuerdos, por cuanto los montos reprogramados casi se triplicaron, los márgenes disminuyeron, los plazos se prolongaron, las comisiones desaparecieron, se extendieron los períodos de consolidación (aun cuando los recursos nuevos se redujeron en forma pronunciada) y nuevos países se incorporaron al proceso. En la tercera etapa, las condiciones fueron similares a las de la segunda, pero sólo cinco países participaron. Así, puede decirse que el proceso, junto con mejorar las condiciones, se hizo más selectivo, y abarcó sólo a los deudores más complacien-

tes y los que concentraban los mayores compromisos de los bancos (con la excepción de Brasil).

La experiencia existente respecto de crisis internacionales de endeudamiento no preparaba a los deudores para los procesos de reestructuración del decenio de 1980. En el pasado, lo habitual había sido que los acreedores no pudieran hacer gran cosa si un prestatario soberano no lograba cumplir con sus compromisos comerciales debido a factores desfavorables en la economía internacional. Los acreedores (que solían ser tenedores de bonos) formaban grupos nacionales de presión, y el gobierno de su país los defendía en conversaciones bilaterales con el gobierno deudor. La inmunidad soberana del deudor lo protegía contra demandas o ejecución de dictámenes de tribunales extranjeros. Una novedad del proceso de reestructuración de los años ochenta consistió en que durante el período 1976-1978 rigieron, en los Estados Unidos y el Reino Unido, estatutos que aplicaban una nueva teoría *restringida* respecto de la inmunidad soberana, y permitían a los prestatarios soberanos renunciar a ella⁷. Dicha renuncia pasó pronto a convertirse en una de las condiciones habituales de los contratos de préstamos con bancos transnacionales durante el auge de los préstamos a países. Salvo para Colombia, cuyo caso es excepcional, esta condición se aplicaba a más de 80% del valor total de los contratos revisados durante el curso del proyecto interregional sobre bancos transnacionales. En forma unilateral, los acreedores habían modificado las reglas del juego, lo que ejerció gran influencia sobre la definición del proceso de reestructuración de la deuda: aparentemente, el no pago dejaba de ser una alternativa realista para los deudores que encaraban una coyuntura económica internacional desfavorable.

Otra importante innovación del proceso durante los años ochenta consistió en su carácter esencialmente *privado*, y en el control e influencia que en él ejercieron los principales bancos transnacionales, en especial los "líderes", cuyo comportamiento crediticio había sido el más imprudente durante el auge. Respecto de los progra-

⁶Según la definición utilizada en el Proyecto Interregional sobre Bancos Transnacionales, se consideran deudores principales aquellos países en desarrollo que reunían más de un determinado porcentaje del valor total de los créditos de consorcio durante 1974-1977 o 1977-1982, según la información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Financial Market Trends*. Aquí se hace referencia sólo a aquellos que firmaron acuerdos de reestructuración entre 1983 y 1987.

⁷W.T. John, "Sovereign immunity", *Sovereign Borrowers: Guidelines on Legal Negotiations with Commercial Lenders*, Butterworths, Uppsala, Suecia, Dag Hammarskjöld Foundation, 1984.

Cuadro 3
**MEDIDAS DE REESTRUCTURACION DE LA DEUDA DE LOS PAISES EN DESARROLLO
 CON LOS BANCOS TRANSNACIONALES POR GRUPOS DE DEUDORES, 1980-1987***
 (En miles de millones de dólares)

	1980-1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total 1983-1987	Distribución porcentual
I. Reestructuración^a	5.3	35.6	8.7	84.1	36.1	112.8	277.3	70
México	—	20.2	—	48.7	—	43.7	112.6	28
Brasil	—	4.5	4.8	—	6.7	—	16.0	4
Grandes deudores: no pertenecientes a la OPEP ^b	5.3 ^g	5.5	2.4	30.0	3.8	48.0	89.7	22
Grandes deudores: pertenecientes a la OPEP ^c	—	3.7	—	4.3	24.9 ⁱ	21.1 ^k	54.0	14
Todos los demás	4.5 ^g	1.7	1.5	1.1	0.7	—	5.0	1
II. Nuevos recursos monetarios^d	0.1	14.4	11.0	5.7	0.3	6.6	38.0	10
México	—	5.0	3.8	—	—	5.0	13.8	3
Brasil	—	4.4	6.5	—	—	—	10.9	3
Grandes deudores: no pertenecientes a la OPEP ^b	0.1	4.4	0.7	5.5	—	1.6	12.2	3
Grandes deudores: pertenecientes a la OPEP ^c	—	0.4	—	0.2	0.3	—	0.9	—
Todos los demás	0.1	0.2	—	—	—	—	0.2	—
(Subtotal I + II)	(5.4)	(50.0)	(18.7)	(89.8)	(35.7)	(119.4)	(314.6)	(79)
(México)	(—)	(25.2)	(3.8)	(48.7)	(—)	(48.7)	(126.4)	(32)
(Brasil)	(—)	(8.9)	(11.3)	(—)	(6.7)	(—)	(26.9)	(7)
(Grandes deudores: no pertenecientes a la OPEP ^b)	(5.4)	(9.9)	(3.1)	(35.5)	(3.1)	(49.6)	(101.2)	(26)
(Grandes deudores: pertenecientes a la OPEP ^c)	(—)	(4.1)	(—)	(4.5)	(25.2) ⁱ	(21.1)	(54.9)	(14)
(Todos los demás)	(—)	(1.9)	(1.5)	(1.1)	(0.7)	(—)	(5.2)	(1)
III. Otras facilidades^e	0.2	22.4	16.9	7.1	28.1	8.3	82.8	21
México	—	—	—	1.0	—	1.0	2.0	1
Brasil	—	15.8	15.1	—	24.1	—	55.0	14
Grandes deudores: no pertenecientes a la OPEP ^b	0.2	5.9	1.7	4.9	3.9	7.3	23.7	6
Grandes deudores: pertenecientes a la OPEP ^c	—	0.7	—	1.1	—	—	1.8	—
Todos los demás	—	0.1	0.1	0.1	0.1	—	0.4	—
Total I + II + III^f	5.6	72.4	36.6	96.9	64.5	127.7	398.1	100
México	—	25.2	3.8	49.7	—	49.7	128.4	32
Brasil	—	24.6	26.4	—	30.8	—	81.8	21
Grandes deudores: no pertenecientes a la OPEP ^b	5.6 ^g	15.8	4.8	40.4 ^b	7.7	56.9 ^j	125.6	32
Grandes deudores: pertenecientes a la OPEP ^c	—	4.8	—	5.6	25.2 ⁱ	21.1 ^k	56.7	14
Todos los demás	—	2.0	1.6	1.2	0.8	—	5.6	1

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre la base de información contenida en el cuadro II-3 de BIRF, *Developing Country Debt*, Washington D.C., febrero de 1987, pp. XXVI-XXXI y actualizaciones.

*Organizados por la fecha de firma del acuerdo. Se excluyen los siguientes acuerdos en principio: Honduras (1983, 1984 y 1987), Perú (1984), Zambia (1984), Costa Rica (1985), Cuba (1985), Congo (1986), Marruecos (1986), Mozambique (1987) y Jamaica (1987).

- ^a Consolidación de la deuda en nuevas obligaciones de largo plazo; incluye pagos atrasados así como vencimientos futuros.
- ^b Incluye Argentina, Chile, Cuba, Perú, Panamá, Bolivia, Uruguay, Filipinas, Marruecos, Costa de Marfil, Turquía y Yugoslavia.
- ^c Ecuador, Nigeria y Venezuela.
- ^d Préstamos de los bancos transnacionales arreglados en conjunto con la reestructuración de la deuda.
- ^e Refinanciamiento o financiamiento provisional de corto plazo de vencimientos

corrientes y/o mantenimiento de líneas de crédito de corto plazo.

^f La reprogramación de la deuda y los nuevos recursos monetarios son la esencia de la reestructuración; se estima que los demás mecanismos son incentivos para favorecer la marcha de las negociaciones o facilitar la ejecución de un acuerdo. Aunque aquí se considera que estos otros mecanismos no reestructuran la deuda *per se*, se incluyen para ofrecer un cuadro más completo del proceso de reestructuración.

^g Turquía representó 2 300 millones de dólares en 1982.

^h Argentina representó 13 400 millones de dólares en 1985.

ⁱ Venezuela representó 21 200 millones de dólares en 1986, lo que se había acordado en principio en 1984.

^j En 1987, Argentina, Chile y Filipinas comenzaron a reestructurar 29 500 millones, 12 490 millones y 6 005 millones de dólares, respectivamente, más nuevos recursos monetarios y otros mecanismos.

^k Venezuela.

Cuadro 4
ACUERDO DE REESTRUCTURACION DE LA DEUDA CON LOS PRINCIPALES DEUDORES* DURANTE 1981-1987

Fecha de la firma ^a	País	Periodo de consolidación ^c			Montos			Plazo			Comisión ^h	Importancia relativa ⁱ
		Acuerdo en principio ^b	Fecha de inicio	Duración (número de meses)	Monto reprogramado ^d	Nuevos recursos monetarios ^c	Otros mecanismos ^f	Margen ^g	Gracia	Total		
IV.81	Bolivia I	VIII.80 ^j	IV.81	24	451	—	—	2.19	2.5	5.3	1.13	49
VIII.81	Turquía I	...	...	...	100 ^k	—	—	1.50	—	3.0	...	2
II.82	Perú I	...	1.80	24	350	—	—	1.50	2.0	4.0	1.00	16
III.82	Turquía II	...	VIII.79 ^l	32	2 269 ^l	—	—	1.75	2.0 ^m	3.0 ^m	...	54
	Subtotal precrisis			30	3 170	—	—	1.79	2.1	3.4	...	27
II.83	Brasil I	XII.82	1.83	12	4 800	4 400	15 675 ⁿ	2.00	2.5	8.0	1.50	23
VII.83	Chile I	II.83	1.83	24	2 169	1 300	1 700 ^o	2.13	4.0	8.0	1.25	92
VII.83	Uruguay I	111.83	1.83	24	575 ^p	240	—	2.19	2.0	6.0	1.38	63
VII.83	Perú II	111.83	111.83	12	380	450	2 200 ^q	2.25	3.0	8.0	1.25	29
VII.83	Nigeria I**	...	r	r	1 935	—	—	1.44	0.3	2.9	...	28
VIII.83	México I	111.83	VIII.82	28	20 167	8 800 ^r	—	1.81	4.0	8.0	1.00	65
X.83	Yugoslavia I	...	1.83	12	950	600	800 ^u	1.81	3.0	6.0	...	109
X.83	Ecuador I**	VIII.83	XI.82	14	1 835	431	700	2.19	1.0	6.5	1.25	110
I.84	Chile II	VII.83	v	v	1 160 ^w	780	1 700	2.13	4.0	8.0	1.25	39
I.84	Brasil II	XI.83	1.84	12	5 900	6 500	15 100 ^x	2.00	5.0	9.0	1.00	27
V.84	Yugoslavia II	...	1.84	24	1 250	—	—	1.56	4.0	7.0	...	39
	Subtotal, fase 1				41 121	23 501	37 875	1.88	3.6	7.7	1.20	41
III.85	Costa de Marfil	...	XII.83	25	501	104	—	1.75	2.5	7.5	—	22
III.85	México II	VIII.84	1.87	48	28 600 ^y	—	—	1.00	—	14.0	—	78
V.85	Filipinas I	...	X.83	22	5 885 ^z	925	2 974	1.63	5.0	10.0	—	122
VIII.85	México III	VIII.84	1.85	72	20 100 ^{aa}	—	950 ^{bb}	1.00	1.0	14.0	—	—
VIII.85	Argentina I	XII.84	1.82	48	14 200	3 700	3 100 ^{cc}	1.38	3.0	11.0	—	78
X.85	Panamá I	VI.85	1.85	24	652	60	190	1.38	3.5	12.0	—	34
XI.85	Chile III	VII.85	1.85	36	4 859	785 ^{dd}	1 700	1.38 ^{ee}	6.0	12.0	—	64
XII.85	Ecuador II**	XII.84	1.85	60	4 400	200	700	1.38 ^{ff}	3.0	12.0	—	99
XII.85	Yugoslavia III	...	1.85	48	3 600	—	—	1.13	3.5	10.0	—	84
II.86	Marruecos I	...	IX.83	24	538	—	610	1.75	3.0	7.0	—	14
II.86	Venezuela I**	V.85	1.83	72	21 172	—	—	1.13	—	12.5	—	130
VIII.86	Uruguay II	11.86	1.85	60	1 700 ^{gg}	—	—	1.50	3.0	12.0	—	76
IX.86	Brasil III	111.86	1.85	12	6 671	—	24 350	1.13	5.0	12.0	—	12
XII.86	Costa de Marfil II	...	1.86	48	691	—	— ^{hh}	1.63	3.0	12.0	—	23
XII.86	Marruecos II	...	1.85	48	2 174	—	348	1.19	4.0	15.0	—	48
	Subtotal, fase 2				115 743	5 774	34 922	1.18	1.5	12.7	—	58
IV.87	México IV	X.86	ii	60	43 700	7 700	950 ^{kk}	0.81	7.0	20.0	—	95
VI.87	Chile IV	II.87	1.88	48	4 695 ^{ll}	—	1 700	1.00	6.0	15.5	—	39
VIII.87	Argentina II	IV.87	1.86	60	30 249 ^{mm}	1 550	3 500 ⁿⁿ	0.81	7.0	19.0	0.38 ^{oo}	97
IX.87	Venezuela II**	111.87	1.82	84	20 422	—	—	0.88	—	13.0	—	86
IX.87	Filipinas II	...	1.87	72	9 356	— ^{pp}	2 965	0.88	7.5	17.0	—	82
87	México V	...	1.88	48	9 700 ^{qq}	—	—	...	...	...	—	...
	Subtotal, fase 3				118 122	9 250	9 115	0.84	5.6	17.9	—	88

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre la base de información contenida en BIRF, *World Debt Tables, 1987-1988 Edition, Volume I. Analysis and Summary Tables*, Washington, D.C., enero de 1988, cuadro iv-3, pp. xxxvi-xlii, más otras fuentes nacionales e internacionales.

- * Excluye a Cuba, que no participa en el sistema de notificación de la deuda al Banco Mundial.
- ** Miembro de la OPEP.
- ^a La fecha en que se firmó el nuevo contrato (mes, año). Obsérvese que la firma del contrato se produjo a menudo mucho después, que el acuerdo en principio, debido sobre todo a problemas del prestatario con el programa del Fondo Monetario Internacional y a problemas del comité directivo de bancos para obtener la participación de todos los acreedores previos en el nuevo programa.
- ^b Basado en informes de periódicos.
- ^c El período que cubre los pagos y atrasos reprogramados que comienzan en la fecha indicada y se extiende por el número de meses que se indica.
- ^d Consolidación de la deuda en nuevas obligaciones de largo plazo; incluye tanto atrasos como vencimientos futuros.
- ^e Préstamos dispuestos en conjunto con la reestructuración de la deuda. Considerados a veces como la reprogramación de los pagos de intereses.
- ^f Mantenimiento de líneas de crédito comerciales o interbancarias de corto plazo o refinanciamiento provisional de vencimientos corrientes. Se considera que estos mecanismos son ante todo incentivos para que el prestatario prosiga las negociaciones o para que se ejecute un acuerdo.
- ^g El margen sobre la tasa base de interés (habitualmente LIBOR). Cuando las tasas fueron múltiples se calculó un promedio ponderado.
- ^h Calculada como porcentaje del valor original del acuerdo. Las comisiones principales que se incluyen son honorarios por gestión y giros, más gastos si procede.
- ⁱ Este indicador muestra el monto de la deuda reprogramada más los nuevos recursos monetarios (con exclusión de otros mecanismos) en relación con la deuda bancaria pendiente a fines de año previa al nuevo acuerdo.
- ^j Fecha del primer acuerdo de aplazamiento con los BTN.
- ^k Peticiones de reembolso de terceros.
- ^l Revisión de las condiciones de los acuerdos de 1979, incluidos los nuevos préstamos de consorcio contratados en junio de 1979.
- ^m Número de años que se prorrogaron los vencimientos originales.
- ⁿ Mantenimiento de créditos de corto plazo. Además, este acuerdo con los bancos transnacionales se complementó con un crédito por 1 200 millones de dólares del Banco de Pagos Internacionales (BPI) y otro por 1 900 millones de dólares de organismos gubernamentales estadounidenses (el Tesoro y la Reserva Federal); estos valores no están incluidos en el total de "otros mecanismos".
- ^o Mantenimiento de crédito de corto plazo. Además, este acuerdo con los bancos transnacionales se complementó con un crédito por 300 millones de dólares del BPI; no está incluido en el total rotulado "otros mecanismos".
- ^p Incluye 359 millones de dólares en créditos no comerciales de corto plazo.
- ^q Incluye pagos diferidos por 200 millones de dólares.
- ^r Dos acuerdos (julio y septiembre) que cancelan pagos atrasados sobre cartas de crédito de corto plazo.
- ^s Se obtuvieron nuevos recursos financieros por 3 800 millones de dólares (a 10 años con un 1.5% de margen sobre la LIBOR) en un acuerdo separado, fechado abril de 1984. Se incluye aquí para simplificar la presentación de la información pertinente.

- ^t Líneas de crédito interbancario (5 200 millones de dólares) mantenidas hasta fines de 1986. Este acuerdo se vio facilitado por un crédito de 900 millones de dólares del BPI y varios créditos de organismos gubernamentales estadounidenses por un total de 2 900 millones de dólares.
- ^u Refinanciación de la deuda de corto plazo por un año.
- ^v Consolida tres acuerdos separados de enero (1 160 millones de dólares), junio (780 millones de dólares) y noviembre (1 700 millones de dólares).
- ^w Deuda de corto plazo convertida en de mediano plazo.
- ^x Incluye el refinanciamiento de la deuda de corto plazo por 15 675 millones de dólares, el mantenimiento de líneas de crédito comerciales por 9 800 millones de dólares más la reanudación de compromisos interbancarios por 6 000 millones de dólares.
- ^y MYRA que reestructuró préstamos que habían sido reprogramados por el acuerdo de 1983. Incluye la reprogramación de 5 000 millones de dólares de nuevos recursos monetarios de 1983. Esto dio origen a repetidos refinanciamientos de corto plazo de 950 millones de dólares.
- ^z Incluye la deuda del sector privado por 2 643 millones de dólares.
- ^{aa} MYRA que reestructuró préstamos no incluidos en el acuerdo de 1983.
- ^{bb} Aplazamiento del primer pago del principal por los nuevos recursos monetarios reprogramados en 1983, según las modificaciones introducidas por el MYRA de marzo de 1985.
- ^{cc} Este acuerdo se complementó con un crédito de enlace por 500 millones de dólares de la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros gobiernos participantes; no está incluido en el total.
- ^{dd} Operación de cofinanciamiento del Banco Mundial por 300 millones de dólares no incluida en el total.
- ^{ee} Estas tasas también rigen para las partidas pendientes de los acuerdos de 1983 y 1984.
- ^{ff} Estas tasas también rigen para las partidas pendientes del acuerdo de 1983.
- ^{gg} Incluye 844 millones de dólares de deuda previamente reestructurada.
- ^{hh} El acuerdo incluye el cofinanciamiento del Banco Mundial.
- ⁱⁱ Incluye aplazamiento de los vencimientos de 1986 por 9 300 millones de dólares.
- ^{jj} Este podría considerarse el primer "acuerdo real de renegociación" dada su magnitud, la reducción de las condiciones por préstamos previamente reestructurados, la modificación *ex post* del margen para los nuevos recursos monetarios de 1983 y 1984, el crecimiento del cofinanciamiento contingente (así como del cofinanciamiento regular) del Banco Mundial y el mecanismo de apoyo a la inversión contingente.
- ^{kk} Reestructuración del prepagó que fue aplazado a contar de octubre de 1985.
- ^{ll} Reducción de las condiciones por los nuevos recursos monetarios de 1983-1984 y por los acuerdos de reestructuración de 1983-1987, así como la reprogramación de algunos vencimientos originales en 1988-1991. Incluye el elemento de modificación de plazos (pago de intereses sólo una vez al año).
- ^{mmm} Se incluye la reestructuración de todos los vencimientos de principal de la deuda anterior al 9 de diciembre de 1982 (con vencimiento posterior al 31 de diciembre de 1985) para los prestatarios del sector privado.
- ⁿⁿ Acuerdo facilitado por la extensión del vencimiento del préstamo por 500 millones de dólares, colocado previamente por la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros gobiernos de la OCDE.
- ^{oo} Incentivo ofrecido a los bancos que firmaron antes de cierta fecha.
- ^{pp} El acuerdo incluía la reducción de los márgenes para los nuevos recursos monetarios por 925 millones de dólares en 1985.
- ^{qq} Reestructuración de la deuda del sector privado.

Cuadro 5
COMITES DE DIRECCION DE LOS BANCOS TRANSNACIONALES EN OCHO PAISES EN DESARROLLO^a

Banco y grupo	Brasil (de fuentes secundarias)	México	Argentina (1985)	Filipinas (1983)	Colombia (1985)	Perú (1983)	Bolivia (1981)	Uruguay (1986)	Totales	
									Integrantes	Coordina- dores
I. "Líderes"	5	5	5	5	4	3	3	3	33	7
Citicorp	xx	xx	xx	x	x	xx	x	xx	x	5
Manufacturers Hanover	x	x	x	xx	x	x	x	x	8	1
Bank America	x	x ^b	x	x	x		xx	x	7	1
Chase Manhattan	x	x	x	x	x	x			6	
J.P. Morgan	x ^b	x	x	x					4	
II. "Rivales"	5	5	2	3	3	4	2	3	27	1
Bank of Tokio	x	x	x	x	x	x		x	7	
Chemical Bank	x	x		x	xx	x			5	1
Bankers Trust	x	x			x	x	x		5	
Lloyds Bank	x ^b	x	x					x	4	
Bank of Montreal	x	x		x					3	
Bank of Nova Scotia						x	x	x	3	
III. "Seguidores"	2	1	3	3	5	3	1	1	19	—
Dresdner			x	x	x	x	x	x	6	
Credit Lyonnais	x		x			x			3	
Deutsche	x	x							2	
Barclays				x	x				2	
Royal Bank of Canada			x		x				2	
Indl. Bank of Japan					x				1	
Midland Group					x				1	
National Westminster						x			1	
Bank Nationale de Paris				x					1	
IV. Otros bancos de comités de dirección	2	2 ^b	1	1	2	2	4	1	15	—
Total	14	13	11	12	14	12	10	8	94	8
Distribución por origen nacional										
Estados Unidos	7	7	5	6	7	6	7	3	48	8
Japón	1	1	1	2	2	1	—	1	9	—
Canadá	1	1	1	1	1	1	1	1	8	—
Reino Unido	1	1	1	1	2	1	—	1	8	—
República Federal de Alemania	1	1	1	1	1	1	1	1	8	—
Francia	1	1	1	1	1	1	—	—	6	—
Otros	2	1	1	—	—	1	1	1		
	7	—								

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET.

^a Los años puestos entre paréntesis bajo el nombre de los países indican el año del acuerdo de reestructuración al que corresponde el comité de dirección indicado.

En el cuadro, "xx" indica que el banco en cuestión actuó como coordinador; "x", que actuó como miembro del comité.

^b Co-presidente.

mas de ajuste económico, los deudores debían negociar con instituciones multilaterales y, en algunos casos, con entidades gubernamentales acreedoras. En cambio, si se trataba del manejo de sus próximos pagos sobre la deuda con los bancos, debían dirigirse directamente a los comités de dirección creados por estos últimos⁸. Como puede apreciarse en el cuadro 5, los bancos "líderes" predominaban en los comités bancarios de dirección tanto en los seis países estudiados por el proyecto como en los deudores principales: Brasil y México. El agente coordinador fue un banco "líder" en todos los casos, salvo en el de Colombia (por coincidencia, el único de los principales deudores latinoamericanos que no reestructuró su deuda). En cinco casos, la actividad de coordinación estuvo a cargo de Citicorp; en un caso cada uno, cumplieron esta función Bank America Corp. y Manufacturers Hanover. Incluso tratándose de Colombia, el agente coordinador fue un banco estadounidense importante (Chemical Bank). En cuanto al origen nacional de los bancos que integraban los comités de dirección, los estadounidenses solían ocupar la mitad de los puestos, proporción que excedía generalmente la de sus compromisos, incluso en los casos de más riesgo. Aunque la representación de los bancos "rivales" era relativamente satisfactoria en los comités de México y Brasil, no sucedía lo mismo en otros casos de países con mayor competencia de precios, donde predominaban los "líderes". En cambio, en los casos de países más riesgosos, sorprende comprobar que los "rivales" estaban en un nivel de participación más parejo, aun cuando sus compromisos eran muy inferiores a los de los "líderes". En resumen, los bancos "líderes" predominaron en los comités de dirección de los deudores más importantes, y así ejercieron una influencia muy decisiva sobre el conjunto del proceso de reestructuración de la deuda.

Una tercera novedad importante del proceso de reestructuración de la deuda en los años ochenta consistió en la unidad o cohesión inicial-

mente mostrada por el bloque acreedor, compuesto por instituciones multilaterales y gobiernos nacionales. En la práctica, y dado que los compromisos de los bancos estadounidenses eran mucho mayores que los de bancos de cualquiera otra nación, la reglamentación estadounidense ejerció una importante influencia extraterritorial sobre el proceso. (Véase el cuadro 6). Por ejemplo, la natural preocupación por salvaguardar el sistema financiero estadounidense y la situación de los bancos de esa nación tuvo efectos negativos para los deudores⁹. Así, ciertas medidas reglamentarias discrecionales otorgaban a los bancos estadounidenses gran libertad respecto de concentración de riesgos, obligaciones de mantener un adecuado nivel de capital neto y requisitos de reservas para posibles pérdidas por préstamos. En consecuencia, los deudores debieron moverse dentro de parámetros más estrechos, y tuvieron menos posibilidades de reducir el peso que sobrellevaban. Las entidades reguladoras permitían a los bancos de los Estados Unidos (sobre todo los con mayores compromisos, es decir, los "líderes") registrar los préstamos concedidos a los grandes deudores a su valor nominal original, mediante una ficción contable en la que los bancos otorgaban a los prestatarios nuevos recursos para mantener al día sus pagos de intereses (criterio clave del sistema regulador del país). De todo ello se desprende que, para el proceso de reestructuración de la deuda, la negociación entre los bancos y las entidades reguladoras de los Estados Unidos fue más decisiva que las negociaciones entre los comités bancarios de dirección y los propios deudores.

Este conjunto de innovaciones, propio del proceso de reestructuración de los años ochenta, tuvo por efecto transferir a los deudores prácticamente todos los costos vinculados a la crisis internacional del endeudamiento, al menos durante su primera etapa. Esta, que se ha denominado la etapa de ajuste forzoso para los deudores, correspondió al difícil período entre 1982 y 1984, es decir, el intervalo entre la declaración

⁸Véase lo declarado por el señor Donald Reagan, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos en *Hearings on International Debt*, Comisión de Bancos, Vivienda y Asuntos Urbanos, Senado de los Estados Unidos, 4 de febrero de 1983. Véase asimismo E.J. Frydl y D.M. Sobol, "A perspective on the debt crisis, 1982-1987", *Seventy Third Annual Report*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, mayo de 1988.

⁹Según J. Sachs y H. Huizinga, en "US commercial banks and the developing-country debt crisis", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, 1987, p. 557: "la estrategia de gestión de la deuda aplicada por los Estados Unidos y la comunidad financiera oficial desde 1982, se ha orientado hacia la protección de los grandes bancos comerciales, al menos desde una perspectiva contable de corto plazo".

Cuadro 6
 AMERICA LATINA: COMPROMISOS DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS
 BANCARIOS ACREEDORES
 A FINES DE 1985
 (Millones de dólares)

Acreedor \ Deudor	Brasil	México	Argentina	Venezuela	Chile	Colombia	Perú	Otros	América Latina
Estados Unidos	25 600	24 100	8 900	8 900	7 000	3 259	1 800	10 941	90 500
Europa: ocho países	23 174	20 961	10 985	8 435	5 003	2 279	1 971	7 420	80 228
(Reino Unido)	9 140	8 669	3 677	2 690	2 178	756	649	2 287	30 046
(Francia)	6 802	4 500	1 580	2 009	600*	600*	561	395	17 047
(República Federal de Alemania)	4 680	3 570	2 540	2 070	970	260	230	470	14 790
(Suiza)	1 446	1 477	1 080	555	461	126	174	2 597	7 916
(España)	507	1 360	714	575	606	111	272	1 325	5 470
(Italia)*	439	1 365	704	496	173	16	70	76	3 339
(Bélgica)	160	20	690	40	15	410	15	270	1 620
Otros	13 759	15 481	5 738	5 707	2 789	1 492	547	1 236	46 349
(Japón)*	8 200	10 000	4 300	3 650	1 400	1 000	400	780	29 730
(Canadá)*	5 559	5 481	1 438	2 057	989	492	147	456	16 619
Total 11 países	62 533	60 542	25 623	23 042	14 792	7 030	4 318	19 597	217 077

Fuente: Basado en informaciones de los bancos centrales de los países enumerados, excepto las cifras marcadas con asteriscos, que son estimaciones de Banking Analysis Limited (BACA), Londres. Datos publicados en Instituto de Relaciones Europeo-

Latinoamericanas (IRELA), *Europa y la deuda externa de América Latina*, Dossier, N° 11, junio de 1987.

mexicana de incapacidad de servir la deuda y el reconocimiento posterior de que el ajuste sólo era posible en la medida que fuera acompañado por crecimiento (lo que se materializó en la iniciativa Baker sobre la crisis del endeudamiento). En esta etapa, los bancos transnacionales, especialmente los "líderes", obtuvieron sus mayores beneficios, y los deudores asumieron la totalidad de los costos, incluso márgenes punitivos (en torno a 2%), incluidos en los primeros acuerdos de reestructuración. El resto del bloque acreedor, las instituciones multilaterales y los organismos nacionales, sobre todo de los Estados Unidos, consideraron la crisis fundamentalmente como un problema de liquidez, que era el concepto en que los bancos "líderes" basaban su acción.

Los "líderes" utilizaron también su influencia en los comités bancarios de dirección para obtener, en ciertos casos, ventajas que excedían el ingreso adicional generado por los márgenes punitivos. Lograron a veces adquirir mayor seguridad para sus compromisos en manos de prestatarios del sector privado haciéndolos incorporarse de diversas maneras a los acuerdos de reestructuración de la deuda, con lo cual adquirirían una garantía estatal *a posteriori*. En otros casos, presionaron a los deudores para que establecieran garantías cambiarias u otras ventajas especiales. Estos acuerdos de reestructuración tenían también el efecto de agrupar a todos los deudores de un país en un solo conjunto, y de asignar el servicio global de la deuda al Estado. De este modo, los prestatarios más riesgosos —que presumiblemente habían pagado a los "líderes" mayores primas de riesgo— pasaban a estar en las mismas condiciones que los prestatarios más solventes, a quienes los "rivales" habían cobrado primas de riesgo muy inferiores. Así, los "líderes" parecen haberse aprovechado de su gestión en los comités bancarios de dirección para obtener especiales ventajas, que se tradujeron en mayores garantías para sus compromisos más riesgosos y mejores ingresos por concepto de honorarios y tasas de interés punitivas. Estos incrementos en los ingresos no se destinaron principalmente a fortalecer la situación de capital o a acumular reservas para posibles pérdidas por préstamos¹⁰. Los "líderes" parecen haber mal-

gastado el tiempo adicional que les concedieron las decisiones de las entidades reguladoras de los Estados Unidos. Los demás bancos, que entonces recibían buenos ingresos por concepto de intereses sobre sus préstamos reprogramados, tendieron a apoyar la forma en que los "líderes" manejaban la crisis. El apogeo de estos últimos en el proceso de reestructuración se dio durante esta etapa, por cuanto el bloque acreedor, en su conjunto, aceptó su interpretación del problema y asimismo la solución que recomendaban. Sin embargo, también parece haber quedado en evidencia que el enorme ajuste forzoso realizado por los deudores beneficiaba más los balances trimestrales de los "líderes" que las perspectivas económicas de mediano plazo de los países¹¹, y por lo tanto, más que resolver la crisis, tendía a prolongarla.

En la segunda etapa del proceso de reestructuración de la deuda —1985-1986— estos hechos parecieron ser reconocidos. Llegó a considerarse contraproducente la estrategia de ajuste recesivo; algunos miembros importantes del bloque acreedor, las instituciones multilaterales y algunas autoridades nacionales, sostuvieron que el ajuste, para que fuera de carácter positivo y estructural, y no sólo coyuntural, debía necesariamente ir acompañado de crecimiento. Una nueva iniciativa, presentada como de "ajuste con crecimiento", adoptó el nombre del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, y pasó a reemplazar la perspectiva anterior¹². Se asignaron nue-

1985: recent trends and structural features", *Financial Market Trends*, N° 38, noviembre de 1987.

¹¹Se ha comprobado que el ajuste latinoamericano durante 1982-1985, por ejemplo, ha sido mayor que las reparaciones de guerra exigida a Alemania entre 1925-1932 o a Francia entre 1872-1875. Véase, R. Devlin, "América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior", *Revista de la CEPAL*, N° 32 (I.C/G.1473), Santiago de Chile, agosto de 1987, pp. 75 a 103. Véase asimismo, CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 72 (LC/G.1487/Rev.2-P), Santiago de Chile, septiembre de 1988, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.G.10, y CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48 (LC/G.1332), Santiago de Chile, diciembre de 1984, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.18, capítulo II.

¹²Véase FMI, "International capital markets: developments and prospects", *IMF Occasional Paper*, N° 43, Washington, D.C., febrero de 1986, p. 17; "El Director Gerente reco-

¹⁰*Ibid.*, p. 569. Véase también "Bank profitability 1980-

vos papeles a todos los agentes del proceso de ajuste económico y reestructuración de la deuda. Se otorgaron a los deudores más responsables mayores plazos y mejores condiciones para el servicio de su deuda, lo que se concretó en los acuerdos de reestructuración plurianuales que se generalizaron desde entonces.

La unidad de los bancos en torno al proceso de reestructuración se quebró al prolongarse los plazos otorgados a los deudores y reducirse los ingresos bancarios (las comisiones desaparecieron, y se redujeron notablemente los márgenes). Los bancos más pequeños, así como los bancos regionales estadounidenses menos comprometidos, prefirieron no participar en acuerdos de nuevos créditos a mediano plazo, y se interesaron progresivamente en vender las obligaciones, con descuento, en el mercado secundario. Otros bancos, sobre todo europeos con mayor base de capital, menos compromisos y mejores reservas para posibles pérdidas por préstamos (dada la mayor prudencia de las entidades reguladoras de sus países), prefirieron otros caminos, dada la creciente inutilidad del mecanismo mediante el cual los bancos otorgaban nuevos recursos que se destinaban a pagarles intereses a ellos mismos, y que estaba determinado por la reglamentación bancaria vigente en el mercado estadounidense¹³. En este contexto, los principales bancos transnacionales, y especialmente los "líderes", que predominaron en los comités de dirección, tuvieron mayor dificultad en convencer a otros bancos para reunir nuevos recursos, y no quisieron tampoco aumentar sus propios compromisos, dado que las entidades reguladoras de los Estados Unidos adoptaron decisiones menos tolerantes en relación con las grandes instituciones bancarias de los centros financieros. En consecuencia, los bancos transnacionales no lograron movilizar cifras ni siquiera aproximadas a los 20 000 millones de dólares de recursos nuevos que les asignaba la iniciativa Baker, y su falta de cumplimiento

mienda estrategia flexible para la deuda", *Boletín del FMI*, 9 de junio de 1986, p. 164; y J. de Larosiere, "Progresos en la estrategia internacional de la deuda", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 24, N° 1, marzo de 1987, p. 10.

¹³Véase Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), "Europa y la deuda externa de América Latina", Documento de Trabajo, N° 11, Madrid, junio de 1987, y M.L. Williamson, "The Role of Banking Regulation in Third World Debt Strategies", Working Paper, Overseas Development Council, mayo de 1988.

causó incomodidades dentro del bloque acreedor, por cuanto estos bancos, al no cumplir con su papel, ponían en peligro los esfuerzos emprendidos por el resto de los acreedores, sobre todo las instituciones multilaterales¹⁴.

Si bien se debilitaba la unidad del bloque acreedor, y la situación de los países deudores tendía a mejorar tras los grandes sufrimientos de la etapa de ajuste forzoso, el trato fue duro para los deudores cuyo comportamiento se apartaba de la norma: es decir, aquellos que no mantenían diálogo con los bancos y las instituciones multilaterales, y no se esforzaban por mantenerse al día en sus pagos de intereses. Los deudores más débiles, más pequeños y de mayor riesgo no accedían a nuevos créditos ni a facilidades comparables a las de los mayores, salvo que hicieran concesiones excepcionales, como sucedió en Uruguay. Perú y Bolivia (junto con Nicaragua, Sudán y Zaire) estaban entre los pocos deudores que entraron en la categoría de valor deteriorado prevista en el sistema regulador de la banca de los Estados Unidos; esto obligaba a los acreedores estadounidenses, contra sus conveniencias, a establecer asignaciones para reservas de transferencia de riesgo. En términos generales, puede decirse que en la segunda etapa del proceso la menor unidad entre los acreedores, así como la insatisfacción provocada por el comportamiento de los bancos, que no cumplieron el papel que se les había asignado, mejoraron en algo la situación de los deudores que acataban las reglas del juego. Los pocos que no lo hacían fueron tratados con dureza por instituciones multilaterales y organismos nacionales.

El período 1987-1988 trajo consigo un quiebre aun mayor de la unidad del bloque acreedor, y abiertas pugnas entre los bancos, incluso entre los mismos "líderes". Podría llegar a pensarse que, dentro del proceso de reestructuración de la deuda, este lapso corresponde al de un ajuste que recae en los bancos transnacionales. Ante el programa de nuevos recursos para México, hasta los otrora dóciles bancos ingleses y japoneses siguieron las aguas de sus similares del resto de Europa y exigieron nuevas alternativas¹⁵. El Gobierno

¹⁴Banco Mundial, *World Debt Tables, 1985-1986 Edition*, Washington, D.C., 1986, p. viii, y *World Debt Tables, 1986-1987 Edition*, Washington, D.C., 1987, pp. xv-xvi.

¹⁵Véase M.L. Williamson. *op. cit.*, p. 20, e IRELA, *op. cit.*, p. 9.

japonés llegó incluso a formular, en la reunión económica cumbre celebrada en Toronto en 1988, una nueva propuesta general para encarar la crisis internacional del endeudamiento¹⁶. El criterio aplicado por los Estados Unidos fue perdiendo su vigencia, y cada participante buscó su propio camino, bajo el pretexto de aceptar un enfoque basado en una lista de opciones diversas "menu approach" para encarar la crisis¹⁷. Este último preconizaba la venta de las obligaciones en el mercado secundario, o bien su conversión en capital, bonos, bienes, etc.

Los bancos transnacionales, presionados por el Gobierno de los Estados Unidos, otorgaron en principio a México, en octubre de 1986, condiciones mucho más convenientes para el servicio de su deuda. Ante este hecho, otros deudores procuraron obtener acuerdos con disposiciones similares (márgenes inferiores a 1%, reprogramación de los pagos en veinte años con siete de gracia, reprogramación de créditos ya reprogramados, nuevos recursos, cláusulas de contingencia y cofinanciamiento con el Banco Mundial). El intento brasileño en este sentido, que no se vinculaba oficialmente a un programa de ajuste administrado por el FMI, fue rechazado por los bancos transnacionales, y el país declaró una moratoria en febrero de 1987. Los bancos se apresuraron a celebrar acuerdos con otros deudores importantes, como Chile, Argentina, Venezuela y Filipinas; pero el principal efecto de la moratoria brasileña consistió en obligar a los bancos "líderes" a ponerse en movimiento, dada la magnitud de la deuda del país y del compromiso de las grandes instituciones crediticias estadounidenses.

El más comprometido de todos los bancos "líderes", Citicorp, tomó medidas con toda rapidez. Estableció reservas adicionales para posibles pérdidas por préstamos por alrededor de 3 000 millones de dólares (con lo cual éstas llegaron a un monto equivalente a 25% de sus compromisos). Esta iniciativa destruyó los últimos vestigios de solidaridad entre los "líderes"; otros, como Manufacturers Hanover, Chase Manhattan y

Bank of America tuvieron que ponerse dificultosamente a la altura¹⁸. Sus balances de 1987 arrojaron las mayores pérdidas del periodo posterior a la Depresión. El banco Morgan fijó un precedente al formular un plan de conversión de la deuda en bonos garantizados¹⁹, cuyo objeto fue ayudar a México a captar una parte del descuento sobre su deuda, manifestado en los precios de ésta en el mercado secundario. Las normas estadounidenses parecían evolucionar hacia la aceptación de criterios como este último.

Para las entidades reguladoras de los Estados Unidos, uno de los problemas principales consistía en que la actividad de los "líderes" como intermediarios en los planes de conversión de la deuda rara vez incluía sus propios compromisos. Los bancos estadounidenses regionales y de menor tamaño se eximían de participar en el otorgamiento de nuevos créditos, con lo cual aumentaba la participación de los "líderes" en los compromisos totales de la banca del país con deudores problemáticos²⁰. Junto con ello, al aumentar la conversión de la deuda por parte de bancos no estadounidenses, crecía la proporción que correspondía a los Estados Unidos dentro del total

¹⁸"Banks slither on the city slick", *The Economist*, 30 de mayo de 1987, p. 77.

¹⁹Véase "Mexico's Swap Gamble", *South*, marzo de 1988, p. 21 y "Sanity at last on Thir World debt", *Fortune*, febrero de 1988, p. 8. Véase asimismo, Andrew Quale Jr., "New Approaches to the Management and Disposition by US Banks of their LDC Debt: Debt/Equity Conversion and the Mexican Debt Securitization and Collateralization Scheme", trabajo presentado al seminario sobre conversión de deuda realizado en Caracas, Venezuela, 27-29 de abril de 1988, pp. 37-47. Por último, cabe recordar que en 1987 Citicorp había hecho una oferta distinta, rechazada con firmeza por los mexicanos. El presidente de Citicorp la describió así: "Por cierto, lo que más nos atrae es invertir en nosotros mismos. Al hablar de aportes de capital, les dije a los mexicanos si podíamos aumentar el capital de Citicorp en México en cien millones de dólares. Así uno invierte en lo que conoce". Véase "Citicorp's Reed outlines path on Third World loans", *The Wall Street Journal*, 28 de mayo de 1987.

²⁰Véase B.A. Bennet, y G.C. Zimmerman, "US banks exposure to developing countries; an examination of recent trends", *Economic Review*, N° 2, Federal Reserve Bank of San Francisco, 2° semestre, 1985, pp. 14 y 19-20. La participación de los quince países deudores del Plan Baker en los préstamos internacionales globales pendientes de los bancos estadounidenses aumentó de 25.9% a 31.3% entre 1982 y 1986. La participación de los nueve bancos de centros financieros en los compromisos totales de la banca estadounidense con deudores problemáticos aumentó de 56.4% a 62.7% en el mismo lapso.

¹⁶"Playing king of the hill at the Toronto Summit", *Business Week*, 4 de julio de 1988, p. 35. Véase asimismo, "The Miyazawa plan: any interest from debtors?", *The Economist*, 6 de agosto de 1988, p. 64.

¹⁷Véase Banco Mundial, Debt Management and Financial Advisory Services Department, *The Market-Based Menu Approach*, Washington, D.C., 1988.

del endeudamiento bancario. Esto significaba que otra vez, al igual que en 1982, la crisis del endeudamiento se concentraba en los acreedores de comportamiento más imprudente durante el auge crediticio, los que habían demostrado, además, mayor inflexibilidad e intransigencia al actuar como negociadores en el proceso de reestructuración del endeudamiento.

Al parecer, las autoridades reguladoras estadounidenses, que enfrentan mayor resistencia de los gobiernos deudores y de los bancos, y pueden aprovechar la desunión entre los bancos "líderes", han adoptado ahora otro criterio ante la crisis de la deuda. Su intención parece ser obligar a los "líderes" a tomar medidas respecto de sus reservas para posibles pérdidas por préstamos, y de sus compromisos todavía desmesurados en los países. La Reserva Federal de los Estados Unidos modificó las normas sobre conversión de la deuda en capital, que ya no circunscriben las inversiones no financieras a firmas privatizadas por los gobiernos deudores, y prolongan el plazo en que pueden efectuarse²¹. Al parecer, parecen haberse resuelto también los problemas contables relativos al "contagio" que puede producirse en una cartera bancaria si una parte de ella se negocia con descuento²². Más aún, un acuerdo internacional sobre normas de suficiencia del capital parece haber fijado un marco temporal definido (hasta 1992) para la conversión de la deuda. En ese año, sólo 1.5% de la relación capital-activos podrá corresponder a reservas para posibles pérdidas por préstamos. En la actualidad, la mayor parte de los "líderes" tienen reservas del orden de 4%²³. En otras palabras, las autoridades reguladoras estadounidenses al parecer han asumido una actitud definida. Si a eso se sumaran beneficios tributarios para los bancos que valoricen sus préstamos en forma realista, como sucede en otros grandes países acreedores, el proceso indudablemente se aceleraría; y si este tipo de estímulos motivara a los bancos "líderes" a deshacerse de proporciones importantes de sus obligaciones con deudores problemáticos²⁴, se

habrían sentado las bases materiales para la etapa de ajuste que corresponde ahora a los bancos transnacionales. En caso contrario, la crisis internacional del endeudamiento podría transformarse de hecho en una crisis nacional, al menos desde la perspectiva de los bancos acreedores implicados.

Al igual que el comportamiento de los países deudores y los efectos negativos del medio económico internacional, el comportamiento de los bancos transnacionales es un factor causal fundamental de la creación de la crisis internacional del endeudamiento. La responsabilidad que cabe a los bancos transnacionales por excederse en los préstamos a países en desarrollo durante el auge, y por no contribuir suficientemente a solucionar el problema mediante el proceso de reestructuración de la deuda, no se reparte por igual entre todos los bancos, ni por categoría ni por origen nacional. Por cierto que a los "líderes" —todos ellos bancos de centros financieros de los Estados Unidos— les corresponde una desmesurada proporción de la responsabilidad, por cuanto demostraron imprudencia en su actividad crediticia durante el auge, e intransigencia ante toda solución razonable de la crisis que hubiera implicado pérdidas para ellos. En la actualidad se ha quebrado la unidad entre los "líderes", y cabe esperar que las actitudes más positivas, como las demostradas por el Banco Morgan en relación con el plan de conversión de deuda en bonos garantizados aplicado en México, tomen el lugar de la estrechez de miras demostrada hasta ahora por bancos como Citicorp. Las autoridades reguladoras de la actividad bancaria en los Estados Unidos parecen haber tomado conciencia de que no hay forma de evitar las pérdidas que corresponden a estos bancos por su responsabilidad en la creación de la crisis. Sin embargo, sigue siendo necesaria la formulación de nuevas políticas al respecto²⁵.

versas sobre los efectos de las nuevas políticas, como puede advertirse en los siguientes artículos: "Big banks shift from 3d World", *The New York Times*, 28 de julio de 1988 y "Banks step up Third World debt disposal — New York institutions lag the pace, however", *The Wall Street Journal*, 26 de julio de 1988.

²⁵En palabras de un editorial de *Business Week*, no puede permitirse que los bancos, cuyas prácticas de crédito contribuyeron a crear la crisis, queden libres de polvo y paja (25 de julio de 1988, p. 84).

²¹Véase "Amendment to Regulation K", *Federal Reserve Bulletin*, vol. 74, N° 4, abril de 1988, p. 232.

²²Según American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), *Practice Bulletin*, octubre de 1987.

²³"Cooke's medicine: kill or cure?", *Euromoney*, julio de 1988, pp. 34 y 51.

²⁴Los informes periodísticos muestran apreciaciones di-

Disyuntivas frente a la deuda externa

*Robert Devlin**

El estudio entrega una visión general de la situación de deudores y acreedores, y considera algunos temas relativos a la gestión internacional de los problemas de pago que enfrenta América Latina. En la primera parte, se realiza un examen de los logros y los fracasos de la gestión internacional de la deuda a partir de 1982. Este permite afirmar que, si bien los países acreedores han podido salvar su situación en forma razonablemente positiva durante los últimos años, los países deudores se han ido sumiendo en una crisis que se profundiza progresivamente. La segunda parte trata de los motivos del mal desempeño económico de los deudores, y señala que en muchos casos es difícil separar en forma tajante la cuestión de la calidad del esfuerzo interno de ajuste y la del efecto perverso de un medio externo desfavorable, y en particular, de la transferencia neta de recursos financieros al exterior. De hecho, la tercera parte concluye que, si la evolución regional desfavorable pudiera atribuirse a una sola causa generalizada, esta sería la política internacional pública, aplicada desde 1982, que ha preferido que se transfirieran recursos al exterior en vez de apoyar una reestructuración socioeconómica eficiente en América Latina. La quinta parte del estudio afirma que la corrección de la mencionada tendencia exige asegurar volúmenes macroeconómicamente importantes de nuevos créditos o de reducción de la deuda externa. A falta de este tipo de acciones, aumentará en la región el número de deudores que optará por fijar determinados límites al servicio de su deuda en forma unilateral. Además, si los países deudores adquieren mayor destreza en la aplicación de las técnicas utilizables, al diseñar sus propias formas de alivio del endeudamiento, podrán lograr un crecimiento económico sostenido.

*División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este trabajo se presentó al Coloquio Internacional sobre Estrategias de Desarrollo en los Países Latinoamericanos, auspiciado por la Fundación Raúl Prebisch, El Colegio de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. El Coloquio tuvo lugar en México, D.F., entre el 18 y el 21 de octubre de 1988. El autor agradece a Oscar Altimir, Andrés Bianchi, Isaac Cohen, Arturo O'Connell, Joseph Ramos y Javier Villanueva por sus comentarios a una primera versión del estudio. Las opiniones que aquí se expresan son las del autor y no reflejan necesariamente las de las personas antes mencionadas.

I

La situación actual

1. Los hechos de signo positivo

Al mirar hacia el Norte, se observa que las economías de la OCDE han superado la recesión, y de hecho gozan de una de las expansiones no inflacionarias más prolongadas de su historia moderna¹. Un mecanismo muy descentralizado (integrado por el FMI, el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales, los bancos centrales de los países de la OCDE, las tesorerías, los organismos de créditos para la exportación y los propios bancos privados), que funciona como prestamista de última instancia, ha demostrado su eficacia para evitar los incumplimientos desestabilizadores que amenazaban con producirse debido a la crisis sistémica de pagos en América Latina². De ese modo, y en medio de la peor crisis financiera desde los años treinta, los bancos privados en general han obtenido resultados sorprendentemente favorables. Por ejemplo, durante el crítico período de 1982 a 1986, los ingresos internacionales de los bancos estadounidenses siguieron siendo altos; incluso se aceleró el crecimiento global de sus ingresos netos, en la medida en que reorientaron sus actividades hacia nuevas fuentes de utilidades en su propio país (cuadro 1).

¹Durante el período 1983-1988, el crecimiento del PIB en los países industrializados fue en promedio 3.5% anual. Dada la preferencia de los votantes por la continuidad del liderazgo político en los países del Norte, la tasa podría parecer satisfactoria. Sin embargo, como ha hecho notar Sidney Dell al autor, el desempeño no es suficiente si se le considera desde las necesidades de un mundo interdependiente: el crecimiento de la OCDE ha sido muy inestable, de sustentabilidad incierta, y no ha comunicado dinamismo a la relación de precios del intercambio de los deudores. El cálculo de la tasa está basado en cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., Advance Copy, 25 de septiembre de 1988, p. 71.

²Un análisis formal de estos servicios internacionales se presenta en Philip Wellons, *Passing the Buck*, Boston, Harvard Business School Press, 1987, capítulo 7. La aplicación de los servicios durante la crisis latinoamericana se estudia en CEPAL, *External Debt in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1985, publicado en español bajo el título de *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48, diciembre de 1984, capítulo 3, y CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 72 (LC/G.1487/Rev.2-P), Santiago de Chile, 1988, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.G. 10, capítulo I.

Cuadro 1
INGRESOS DE LOS PRINCIPALES BANCOS ESTADOUNIDENSES
(Porcentaje de su activo total)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Ingreso neto por concepto de intereses</i>	2.8	2.8	3.1	3.3	3.4	3.6	3.6	3.4
Bancos de los centros financieros	2.4	2.4	2.8	2.9	3.1	3.2	3.2	2.9
Bancos regionales	3.4	3.3	3.4	3.7	3.9	4.1	4.0	3.0
<i>Ingresos netos</i>	0.62	0.59	0.59	0.67	0.65	0.66	0.67	-0.31
Bancos de los centros financieros	0.51	0.52	0.54	0.64	0.60	0.69	0.70	-0.65
Bancos regionales	0.76	0.67	0.66	0.69	0.70	0.64	0.65	0.01
<i>Ingresos internacionales</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
Bancos de los centros financieros	0.27	0.30	0.32	0.29	0.27	0.26	0.22	-1.33
Bancos regionales	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras contenidas en Thomas Hanley y otros, *A Review of Bank Performance*, varias ediciones, Nueva York: Salomon Brothers.

Sólo en 1987 hubo ingresos negativos, debido a la primera asignación en gran escala de reservas contra posibles pérdidas en la cartera latinoamericana³. Las actividades repuntaron durante el primer semestre de 1988, sin embargo, con una fuerte recuperación de los ingresos⁴.

Esta situación relativamente favorable en cuanto a ingresos está respaldada además por un notable "ajuste para el crecimiento" que actualmente se produce en las carteras bancarias de préstamos para América Latina. Una vez más, los bancos de los Estados Unidos pueden servir a modo de ilustración: en marzo de 1988, sus compromisos absolutos en la región habían disminuido en 12% respecto de las cifras de junio de 1982 (cuadro 2), y su capital básico se había duplicado. Todo ello les ha permitido reducir a la mitad la relación entre sus préstamos a Latinoamérica y su capital. Esta, que antes alcanzaba la precaria cifra de 124%, es hoy mucho más manejable: 58% (cuadro 3). Los bancos de los centros financieros de los Estados Unidos cuentan actualmente con reservas para posibles pérdidas equivalentes a entre 25 y 30% de su cartera de préstamos a países en desarrollo. En el caso de los bancos regionales de ese país, y de los bancos de Europa continental, dicha cobertura alcanza a 50% o más (cuadro 4)⁵. En síntesis, la gestión internacional de las dificultades de pago de América Latina ha transformado en un mero "problema" lo que

antes fue para los bancos una grave "crisis". El éxito del ajuste realizado por estas instituciones se aprecia en la complaciente satisfacción manifestada en círculos financieros respecto de la situación latinoamericana. En opinión de algunos expertos, el sistema bancario mundial no sufriría ya tensiones indebidas en caso de que cualquiera de los grandes deudores—Brasil, México Argentina o Venezuela— se negara a cumplir con el pago de su deuda⁶.

También existe entre los acreedores en la actualidad un diagnóstico mucho más realista del problema latinoamericano. Ya nadie se acuerda de las perspectivas optimistas que hablaban de una crisis de liquidez de corto plazo. La mayoría de los acreedores actualmente reconocen que el problema de la región es de carácter estructural: para producir y vender en forma competitiva los bienes comerciables necesarios para generar divisas y poder pagar normalmente la deuda, la mayoría de los países precisan transformaciones sociales y económicas internas, y éstas exigen largo tiempo. Asimismo, ahora se reconoce que es contraproducente una prolongada situación de estrechez en los países deudores; para legitimar en lo político las reformas indispensables, y para incrementar la masa de ahorro interno necesaria para invertir y para servir la deuda, los países deben evidentemente contar con una sostenida expansión de sus economías.

Un mayor realismo en el diagnóstico ha llevado también a respuestas más realistas. Al tomar en cuenta que el "tiempo" implícito en el proceso de reestructuración afecta en parte el valor presente de la corriente de ingresos que generan sus activos en América Latina algunos bancos comenzaron en 1987 a reducir en forma más decidida la valoración de sus préstamos en la región⁷. Por otra parte, la devaluación de activos ha traído consigo, a veces, cierto alivio para los deudores, por cuanto los bancos se muestran

³El incremento en reservas para posibles pérdidas por préstamos fue inducido por medidas del Citibank, que incrementó en 3 000 millones de dólares sus reservas durante el segundo trimestre de 1987. La mayor parte de los otros bancos estadounidenses con compromisos en América Latina siguieron sus aguas en una u otra medida, por razones de competencia. Por ello, los bancos de los Estados Unidos registraron 11 000 millones de dólares en pérdidas durante el segundo semestre, el peor resultado bancario desde los años treinta. Véase CEPAL, "Economic Survey of the United States of America", Oficina de la CEPAL en Washington, 24 de agosto de 1988, p. 29, publicado posteriormente en español bajo el título *Estudio económico de los Estados Unidos, 1987* (LC/G.1477; LC/WAS/L.3/Rev.1), Santiago de Chile, 6 de enero de 1989.

⁴Véase Thomas Hanley y otros, *Developing Country Exposures. Have Investors Recognized the Degree of Progress Made by Money Center Banks?*, Nueva York, Salomon Brothers, 21 de julio de 1988, p. 2.

⁵Respecto de la situación de los bancos europeos, véase Gunner Wiegand, *Western Europe and the Latin American Debt Crisis*, Documento de trabajo, N° 12, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1988, p. 20.

⁶*Daily Telegraph* (Reino Unido), "Time to break the cycle of Third World debt", 30 de agosto de 1988.

⁷A comienzos de 1988 el proceso se intensificó aún más. En el período abril-junio de 1988 los mayores bancos estadounidenses tenían descuentos sobre sus préstamos por 900 millones de dólares, mientras la cifra del primer trimestre había sido de 600 millones. Véase T. Hanley y otros, *op. cit.*, p. 2.

Cuadro 2
COMPROMISOS DE LOS BANCOS ESTADOUNIDENSES EN AMERICA LATINA

	Millones de dólares									Tasas anuales de crecimiento (compromisos totales)		
	Junio 1982			Diciembre 1987			Marzo 1988			1986	1987	Marzo 88/ Junio 82
	Princi- pales 9 ban- cos	Otros bancos	Total	Princi- pales 9 ban- cos	Otros bancos	Total	Princi- pales 9 ban- cos	Otros bancos	Total			
<i>América Latina</i>	48 714	33 368	82 082	49 757	24 720	74 477	49 015	23 116	72 311	-3.0	-5.4	-11.9
Países exportadores de petróleo	23 567	17 285	40 852	20 699	12 446	33 145	20 066	11 621	31 867	-6.0	-6.7	-22.0
Bolivia	231	137	368	39	24	63	38	20	58	-13.6	-29.2	-84.2
Ecuador	1 257	910	2 167	1 137	650	1 787	1 119	586	1 705	3.1	-11.4	-21.3
México	13 602	11 619	25 221	13 396	9 002	22 398	12 848	8 240	21 088	-3.7	-4.9	-16.4
Perú	1 330	1 017	2 347	441	400	841	390	392	782	-23.2	-27.4	-66.7
Venezuela	7 147	3 602	10 749	5 686	2 370	8 056	5 671	2 383	8 054	-10.8	-7.8	-25.1
Países no exportadores de petróleo	25 147	16 083	41 230	29 058	12 274	41 332	28 949	11 495	40 444	-0.3	-4.2	-1.9
Argentina	5 595	3 212	8 807	6 709	2 521	9 230	6 766	2 452	9 218	3.5	2.0	4.7
Brasil	12 336	8 179	20 515	15 763	6 507	22 270	15 754	5 986	21 740	0.2	-5.7	6.0
Colombia	2 075	961	3 036	1 398	675	2 073	1 350	700	2 050	-15.0	-3.8	-32.5
Costa Rica	221	259	480	178	139	317	176	133	309	-5.2	-20.6	-25.6
Chile	3 314	2 761	6 075	3 907	1 964	5 871	3 841	1 778	5 619	0.1	-6.1	-7.5
El Salvador	53	16	69	8	41	49	6	46	52	12.2	-10.9	-24.6
Guatemala	96	53	149	29	19	48	29	12	41	-32.4	4.3	-72.5
Honduras	139	64	203	42	64	106	36	68	104	-9.3	—	-48.8
Nicaragua	257	168	425	13	30	43	13	28	41	-26.7	-34.8	-90.3
Paraguay	299	28	327	60	17	77	58	12	70	-37.4	-28.0	-78.6
República Dominicana	338	108	446	263	80	343	263	82	345	-6.6	-14.0	-22.6
Uruguay	424	274	698	688	217	905	657	198	855	0.8	1.8	22.5

Fuente: CEPAL, cálculos a partir de US Federal Financial Institutions Examination Council, *Statistical Release*, diversos números.

Cuadro 3
 COMPROMISOS DE LOS BANCOS ESTADOUNIDENSES
 COMO PORCENTAJE DE SU CAPITAL BASICO

	Junio 1982			Marzo 1988		
	Principales nueve bancos	Resto	Total	Principales nueve bancos	Resto	Total
<i>América Latina</i>	180.0	85.4	124.0	96.7	31.8	57.7
Países exportadores de petróleo	87.1	44.2	61.8	40.2	16.1	25.7
Países no exportadores de petróleo	93.0	41.2	62.2	56.5	15.7	32.0
Partida promemoria:						
Capital básico ^a	27.1	39.1	66.2	51.5	77.7	129.1

Fuente: CEPAL, cálculos a partir de US Federal Financial Institutions Examination Council, *Statistical Release*, varios números.

^a Miles de millones de dólares.

Cuadro 4
 BANCOS ESTADOUNIDENSES: RESERVAS EN CARTERA
 DE PAISES EN DESARROLLO
 (Millones de dólares)

	Reservado en 1987			Reservas totales estimadas	Porcentaje de la cartera
	II Trimestre	IV Trimestre	Total		
<i>Bancos de centros financieros</i>					
Bankers Trust	700	—	700	1 000	25
Chase Manhattan	1 600	—	1 600	2 000	25
Chemical Bank	1 100	—	1 100	1 360	25
Citicorp	3 000	—	3 000	3 325	25
Manufacturers Hanover	1 700	—	1 700	1 787	25
J.P. Morgan & Co.	850	—	850	1 330	25
Republic N.Y. Corp.	100	10	110	200	40
Bank of Boston Corp.	300	200	500	430 ^a	55 ^a
First Chicago	780	240	1 020	1 132	39
<i>Algunos bancos regionales</i>					
Bank of New England	97	100	197	192 ^a	75 ^a
Midlantic Corp.	30	25	55	54 ^a	63 ^a
Mellon Bank	290	180	470	621 ^a	45 ^a
Banc One Corp.	53	—	53	7	67
NBD Bancorp.	54	—	54	106	50
Sovran Financial	—	—	—	44	45
First Union Corp.	25	—	25	28	49
First Republic Bank	275	—	275	350	26
Bank America Corp.	1 100	—	1 100	2 004	20
First Interstate	500	180	680	612 ^a	54 ^a
Security Pacific	558	350	908	980 ^a	54 ^a
Wells Fargo	550	39	589	850 ^a	50 ^a
First Wachovia Corp.	50	31	81	55	60

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de Thomas Hanley y otros, *A Review of Bank Performance: 1988 Edition*, Nueva York, Salomon Brothers, 1988.

^a Préstamos de mediano y largo plazo.

progresivamente más dispuestos a aceptar planes oficiales de reducción de la deuda mediante participación directa o indirecta en conversiones de deuda en capital⁸, la adquisición de bonos de salida con tasas de interés inferiores a las del mercado⁹, la conversión de la deuda en bonos, con descuentos¹⁰, las recompras directas¹¹ y otros mecanismos.

El nuevo diagnóstico ha mejorado también las respuestas de las instituciones multilaterales de crédito. El reconocimiento del carácter estructural del problema tiende a dar un papel protagónico al Banco Mundial, antes segundón en la estrategia internacional¹². Por su parte, el FMI se ha adaptado a las nuevas condiciones prolongando sus programas de ajuste hasta por cuatro años, extendiendo el período de examen de sus criterios de desempeño económico por hasta seis

meses, y creando un nuevo mecanismo más amplio para el financiamiento contingente.

Al mirar hacia el Sur, puede observarse que la crisis ha traído consigo ciertos cambios positivos para América Latina. Existen hoy en la región trece gobiernos democráticos; éstos eran sólo cuatro a fines del decenio de 1970¹³. En el frente económico, la gravedad de la crisis ciertamente ha infligido una herida mortal al dogmatismo con que se encaraban a veces ciertas estrategias de desarrollo vinculadas a la sustitución de importaciones y al llamado desarrollo hacia adentro. Surge un nuevo pragmatismo en la formulación de las políticas de desarrollo. Si bien se descartan algunas de las recetas más simplistas de liberalización económica provenientes del hemisferio norte, la competitividad internacional constituye actualmente una preocupación central para las autoridades de la región. La mayoría de los países se muestra más que dispuesta a aprender el arte de producir y vender en los mercados internacionales de gran competitividad. También se ha repensado la popular noción del Estado tutelar del desarrollo; se ha generalizado la conciencia de que los recursos estatales se gastan en forma ineficiente y que la iniciativa privada tiene mayores potencialidades¹⁴.

Por cierto que no basta con las buenas intenciones. Los esfuerzos latinoamericanos por alterar la dirección de sus políticas de desarrollo y recuperar la solvencia tal vez no han merecido una aprobación sin reservas; no obstante, sería injusto desconocer que efectivamente se han realizado grandes ajustes, con los consiguientes sacrificios. Entre 1982 y 1988 la región transfirió 179 000 millones de dólares a sus países acreedores¹⁵. Además, esta transferencia corresponde a la aplicación de determinadas políticas económicas; de hecho, sólo fue posible porque la región

⁸Las conversiones de deuda en capital en Argentina, Brasil, Chile y México sumaron 5 000 millones de dólares en 1987. Peter Truell, "Cutting losses", *Wall Street Journal*, 23 de septiembre de 1988, suplemento, p. 10 R.

⁹En la última reprogramación brasileña, alrededor de cien bancos aceptaron bonos de salida por alrededor de mil millones de dólares. Estos bonos tenían una tasa de interés de 6% durante 25 años.

¹⁰A comienzos de 1988, México convirtió 3 670 millones de dólares en deuda con bancos comerciales a 2 560 millones en bonos, lo que representó un descuento de 30%. Los bonos tenían un plazo único de veinte años y un interés de 1.63% sobre la LIBOR. El capital del bono fue garantizado por el gobierno mediante la adquisición de un bono de cupón cero de la Tesorería de los Estados Unidos por un monto equivalente al de los bonos emitidos por el Estado mexicano.

¹¹En marzo de 1988, Bolivia tomó medidas para la recompra de 318 millones de dólares de su deuda pública con bancos privados —cerca de 50% del total adeudado a estos últimos— a un precio de 11 centavos por dólar. Los recursos para esta recompra provinieron de los países de la OCDE. Se facilitó la operación estableciendo una cuenta especial de custodia en el FMI, para los depósitos de los aportes de estos países. A mediados de 1988, Chile negoció con sus bancos acreedores un arreglo mediante el cual utiliza hasta 500 millones de dólares de sus reservas internacionales para la recompra, con descuento, de su deuda bancaria. En noviembre de 1988, Chile adquirió 299 millones de su deuda a 56 centavos por dólar.

¹²La manifestación más reciente la constituye la decisión del Banco Mundial de auspiciar un préstamo de reestructuración para el Gobierno argentino, aun cuando las autoridades económicas de este país no llegaron previamente a un acuerdo con el FMI respecto de un acuerdo de derecho de giro. Véase Stephen Fidler, "World Bank agrees Argentine loan", *Financial Times*, 26 de septiembre de 1988.

¹³Los cuatro gobiernos democráticos en los años setenta correspondían a Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela. Cabe agregar que la nueva institucionalidad democrática ecuatoriana se inició en abril de 1979.

¹⁴Los voceros de los bancos comerciales reconocen la existencia de este nuevo consenso en la región. Véase por ejemplo, John Reed, "New money in new ways", *International Economy*, octubre-noviembre de 1987, p. 50.

¹⁵Véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988* (LC/G.1536), Santiago de Chile, 20 de diciembre de 1988, cuadro 15.

Cuadro 5
 AMERICA LATINA: EXPORTACION DE BIENES
 (Indice: 1980= 100)

	Valor			Volumen			Variación ^a
	Promedios anuales			Promedios anuales			Valor
	1978-81	1982-87	1988 ^b	1978-81	1982-87	1988 ^b	Volumen
<i>América Latina</i>	85	99	115	96	126	156	52.7
Países exportadores de petróleo	82	95	87	95	125	152	50.5
Bolivia	86	70	56	99	74	69	(73.7)
Ecuador	87	95	89	102	128	159	35.7
México	81	131	134	93	181	228	65.2
Perú	81	75	68	98	94	71	(180.5)
Venezuela	82	70	54	104	85	106	(79.8)
Países no exportadores de petróleo	88	103	139	98	127	159	57.8
Argentina	97	94	94	114	124	131	...
Brasil	89	119	166	95	144	197	65.3
Colombia	86	103	150	95	114	174	99.0
Costa Rica	95	97	120	107	114	121	32.3
Chile	79	87	146	93	130	158	23.1
El Salvador	88	66	59	96	79	78	(141.2)
Guatemala	84	71	73	91	83	83	(176.1)
Haití	76	93	83	85	112	82	70.4
Honduras	89	92	115	95	96	106	309.1
Nicaragua	123	76	48	144	87	45	(102.3)
Panamá	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	96	136	251	93	132	239	99.5
República Dominicana	96	80	85	103	103	107	...
Uruguay	89	102	130	97	121	130	59.1

Fuente: Cálculos a partir de cifras de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.

^a Variación entre el promedio anual de 1978-1981 y 1982-1987. Los números entre paréntesis se refieren a los casos en que tanto el volumen como el valor se redujeron en ambos períodos.

^b CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988* (LC/G.1536), Santiago de Chile, diciembre de 1988, cuadro 8.

transformó con rapidez un persistente déficit comercial —cuyo promedio era de cerca de 2 000 millones de dólares entre 1978 y 1981— en un masivo excedente de 26 000 millones de dólares anuales, en promedio, entre 1982 y 1988. A su vez, los excedentes comerciales no podrían haberse producido sin devaluaciones del tipo de cambio, ajustes de las tasas internas de interés, medidas de corrección fiscal, entre las que se contaron las ventas de las empresas estatales, compresión de los salarios reales, y otras¹⁶. El esfuerzo interno debe considerarse además tomando en cuenta un medio externo nada positivo. Además de verse obstaculizadas por el proteccionismo, las exportaciones fueron afectadas por precios unitarios de nivel históricamente bajo, lo que explica que su valor haya aumentado sólo en una pequeña fracción del crecimiento registrado en su volumen (cuadro 5).

2. Los hechos de signo negativo

Si bien es cierto que se perciben señales de progreso en ciertos frentes, se han producido también contratiempos de gran importancia. En los últimos seis años, los países del Norte han perdido mercado de exportación¹⁷, y con ello empleos y crecimiento del producto interno bruto, debido a la menor capacidad importadora latinoamericana. Las empresas originarias de la OCDE y con inversiones directas en América Latina tampoco han podido evitar los efectos de la crisis; su rentabilidad ha disminuido, y se enfrentan a un mayor grado de incertidumbre en el plano empresarial de la región¹⁸. Los bancos de

los Estados Unidos, cuyos compromisos con América Latina son los mayores de todos, han perdido terreno en la competencia internacional por el dominio de los mercados financieros: expandirse hacia un mundo de liberalización financiera es intensivo en capital, y el tiempo y los recursos que dichos bancos destinan a apuntalar su cartera latinoamericana les han acarreado, evidentemente, una desventaja comparativa. Si bien es difícil establecer con rigor determinados nexos, cabe sospechar asimismo que el creciente suministro de drogas ilegales provenientes de América Latina tiene algún vínculo con la escasez de divisas que suele producirse en la región.

El Norte puede haber perdido también gran parte del valor que se atribuía en América Latina a su "buena voluntad". Por una parte, las promesas de nuevo financiamiento para los deudores se han cumplido muy poco; el más reciente ejemplo lo constituye el compromiso del Plan Baker, en 1985, de movilizar 20 000 millones de dólares en nuevo financiamiento bancario, así como 9 000 millones en préstamos oficiales en el plazo de tres años. Los desembolsos multilaterales netos para la región, lejos de aumentar, han disminuido; los préstamos de la banca privada han sido pocos y muy espaciados, y se han destinado en gran medida a sólo unos pocos favorecidos entre de los llamados "15 de Baker" (cuadros 6 y 7). Mientras tanto, la credibilidad del FMI ha disminuido aún más en los últimos años, pues sus programas siguen siendo asociados con la recesión económica; esto a su vez aumenta el número de países que se distancian del Fondo precisamente en circunstancias que, en principio, harían más necesaria que nunca su orientación (cuadro 8). En la reciente reunión cumbre de Toronto (1988), tampoco se percibió como muy alentadora la atención prestada al problema de la deuda africana, que contrasta con la persistente inercia manifestada en el frente latinoamericano¹⁹. Por último,

¹⁶Un detallado análisis del proceso de ajuste en América Latina se presenta en Andrés Bianchi, Robert Devlin y Joseph Ramos, "El proceso de ajuste en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. LIV (4), N° 216, octubre/diciembre de 1987.

¹⁷Un estudio ha mostrado que en 1985 las exportaciones estadounidenses a América Latina estaban en un nivel inferior en 28% al de 1981, y un 47% al de los niveles potenciales. Estos últimos se definen como el mantenimiento de una proporción constante de las importaciones en relación con el PIB. Véase Congreso de los Estados Unidos, Joint Economic Committee, "Trade Deficits, Foreign Debt and Sagging Growth", Washington, D.C., septiembre de 1986, cuadro 6.

¹⁸Por ejemplo, las tasas de rentabilidad de la inversión directa estadounidense en América Latina se redujeron de un promedio de 17% en 1980-1981 a 6% en 1982-1985. Véase Naciones Unidas, Centro sobre Empresas Transnacionales, *Transnational Corporations in World Development: Trends*

and Prospects (ST/CTD/89), Nueva York, 1988, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 88.II.A.7, p. 82.

¹⁹El plan para deudores africanos permite a los gobiernos acreedores anular un tercio de las deudas, o bien reducir las tasas de interés a la mitad o 3.5% puntos porcentuales, o prolongar el período de amortización a 25 años. Dicho plan ha sido objeto de críticas, por cuanto no se considera suficientemente drástico en vista de la situación de esos deudores. Véase *Financial Times*, "Africa's debt burden", 30 de septiembre de 1988, p. 18.

Cuadro 6
 QUINCE PAISES COMPRENDIDOS EN EL PLAN BAKER:
 CREDITOS BANCARIOS DE MEDIANO PLAZO, 1986-1988^a
 (Millones de dólares)

	1986	1987	Enero-agosto 1988
<i>Total</i>	483	10 004	6 250
Argentina	17	2 110	—
Bolivia	—	—	—
Brasil	—	—	5 200
Chile	—	— ^a	—
Colombia	201	87	1 000
Costa de Marfil	—	—	—
Ecuador	220	32; (300) ^b	—
México	—	7 700	—
Marruecos	—	25	50
Nigeria	—	—	—
Perú	—	—	—
Filipinas	—	—	—
Uruguay	45	—	—
Venezuela	—	30	—
Yugoslavia	—	20	—

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos(OCDE), *Financial Statistics Monthly*, París, diversos números y CEPAL, División de Desarrollo Económico.

^a En una reprogramación durante 1987, Chile obtuvo una modificación de los plazos de sus pagos de intereses, que significará para el país un ahorro de alrededor de 450 millones de dólares en 1988.

^b Cancelados.

Cuadro 7
 FMI, BANCO MUNDIAL Y BID: TRANSFERENCIAS NETAS
 A AMERICA LATINA
 (Miles de millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. <i>Desembolsos netos</i>	2.3	2.7	4.0	8.8	7.4	5.3	4.4	2.1
FMI	-0.1	0.1	1.2	5.7	3.3	1.5	0.2	-0.5
Banco Mundial	1.2	1.3	1.4	1.7	2.1	1.9	2.7	1.6
BID	1.2	1.3	1.4	1.4	2.0	1.9	1.5	1.0
2. <i>Cargos por concepto de intereses</i>	1.0	1.2	1.3	1.7	2.2	2.7	3.6	4.0
FMI	0.1	0.1	0.1	0.3	0.6	0.9	0.9	0.8
Banco Mundial	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	1.7	2.1
BID	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	1.0	1.1
3. <i>Transferencias netas (1-2)^a</i>	1.1	1.5	2.8	7.2	5.2	2.6	0.7	-1.9
FMI	-0.2	—	1.2	5.4	2.7	0.6	-0.8	-1.3
Banco Mundial	0.5	0.6	0.6	0.8	1.1	0.8	1.0	-0.5
BID	0.8	0.9	1.0	1.0	1.4	1.2	0.5	-0.1

Fuente: Cálculos sobre la base de cifras del SELA.

^a La suma puede no ser exacta debido al redondeo de las cifras.

Cuadro 8
AMERICA LATINA: PARTICIPACION EN PROGRAMAS
MULTILATERALES DE AJUSTE

	FMI		Banco Mundial	
	1982-83	1987	1982-83	1987
<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>9</i>
Países exportadores de petróleo	3	2	—	3
Bolivia	—	x	—	x
Ecuador	x	—	—	x
México	x	x	—	x
Perú	x	—	—	—
Venezuela	—	—	—	—
Países no exportadores de petróleo	10	4	1	6
Argentina	x	x ^a	—	x
Brasil	x	— ^b	x	x
Colombia	—	—	—	x
Costa Rica	x	x	—	x
Chile	x	x	—	x
El Salvador	—	—	—	—
Guatemala	x	—	—	—
Haití	x	—	—	—
Honduras	x	—	—	—
Nicaragua	—	—	—	—
Panamá	x	—	—	—
Paraguay	—	—	—	—
República Dominicana	x	—	—	—
Uruguay	x	x	—	x

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico sobre la base de cifras de las instituciones respectivas.

^a "Fuera", al menos en forma transitoria, en 1988.

^b "Dentro" en 1988.

la actitud de las autoridades estadounidenses ante los problemas del Banco Interamericano de Desarrollo no ha sido siempre constructiva, lo que ha creado un espacio de conflicto dentro de las relaciones hemisféricas.

Para América Latina, los contratiempos sufridos desde el inicio de la crisis han tenido un carácter muy dramático. En 1982, nadie habría podido imaginar que el producto interno bruto regional por habitante habría descendido en 1988 en 7% respecto de la cifra de 1980²⁰. Si bien el ahorro interno ha excedido todos los niveles anteriores, la inversión interna, que es decisiva en todo esfuerzo serio para mejorar la competitividad internacional de los bienes y servicios regionales, ha registrado desde 1982 niveles inferiores en 22% al promedio anual del período

1978-1981 (cuadro 9). La evolución de la inversión por habitante ha sido incluso mucho peor; 1987 marcó el nivel máximo de inversión registrado durante los seis años de crisis, pero aún así la cifra por habitante no había sido tan baja desde 1971²¹. El incremento de la inflación en América Latina ha sido espectacular. El promedio regional fue de cerca de 500% en 1988, con cifras de tres dígitos en dos países (Argentina y Brasil), y de cuatro dígitos en otros dos (Nicaragua y Perú). Los salarios reales han estado en general deprimidos, y hay preocupación por el nivel alcanzando por las cifras oficiales de desempleo²². Las repercusiones sociales de la crisis, aunque difíciles de cuantificar, constan en estudios que sugie-

²¹CEPAL, División de Estadística y Análisis Cuantitativo.

²²Los datos provienen de CEPAL, *Balance preliminar de la..., op. cit.*

²⁰CEPAL, *Balance preliminar de la..., op. cit.*, Cuadro 3.

Cuadro 9
AMERICA LATINA: AHORRO E INVERSION INTERNOS BRUTOS*

	Ahorro Indice 1980= 100		Inversión Indice 1980= 100	
	1978-82	1982-87	1978-81	1982-87
<i>América Latina</i>	96	107	94	73
Países exportadores de petróleo	...	...	...	...
Bolivia	91	57	129	64
Ecuador	92	114	93	74
México	94	113	92	69
Perú	95	79	89	80
Venezuela	107	83	117	74
Países no exportadores de petróleo	...	...	...	...
Argentina	112	104	88	51
Brasil	90	110	91	78
Colombia	97	113	99	110
Costa Rica	103	184	85	70
Chile	82	122	90	57
El Salvador	85	74	134	85
Guatemala	94	98	117	77
Haití	91	150	96	107
Honduras	101	83	98	63
Nicaragua	...	...	93	134
Panamá	80	100	94	86
Paraguay	83	69	93	85
República Dominicana	107	151	92	95
Uruguay	123	155	91	50

Fuente: Cálculos basados en cifras de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.

* Precios de mercado y dólares de 1980.

ren un gran deterioro en muchos frentes, y corroboran la impresión del observador ocasional al visitar casi cualquier ciudad capital en América Latina²³.

Por último, la evolución de los indicadores sobre el peso de la deuda no ha sido del todo alentadora. Tras casi siete años de dificultoso ajuste, la relación deuda/exportaciones en 1988

(339%) superaba en 60% la de 1980. Por otra parte, la relación intereses/exportaciones había bajado a 28% en 1988. Si bien seguía siendo muy difícil de sobrellevar, era la más baja registrada desde 1981 (cuadro 10).

²³Banco Mundial, "La pobreza en América Latina; el impacto de la depresión", Washington, D.C., abril de 1987.

Cuadro 10
AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA

	Deuda	D/X		D/PIB		i/X		Retrasos	
	1988 ^a	1981	1988 ^a	1981	1988	1981	1988 ^a	1987	Sept.88
<i>América Latina</i>	401.4	247	339	46	53	28	28	X	X
Países exportadores de petróleo	159.2	220	343	...	...	23	28	x	x
Bolivia	3.9	348	595	...	...	35	35	x	x
Ecuador	10.5	202	388	51	80	23	33	x	x
México	96.7	259	339	52	62	29	29	—	—
Perú	16.2	239	442	45	70	24	22	x	x
Venezuela	31.9	160	290	56	49	13	26	—	—
Países no exportadores de petróleo	242.1	273	337	...	...	34	28	x	x
Argentina	56.8	329	541	55	81	36	40	—	x
Brasil	114.6	313	321	39	42	40	30	x	—
Colombia	15.9	199	218	24	33	22	21	—	—
Costa Rica	4.1	229	260	90	108	28	20	x	x
Chile	19.1	311	236	73	74	39	23	—	—
Cuba	(5.7) ^b	...	...	...	...	...	...	x	x
El Salvador	1.9	174	185	...	...	8	10	—	—
Guatemala	2.8	96	225	...	...	8	13	x	x
Haití	0.8	155	276	...	...	3	7	...	x
Honduras	3.2	180	290	...	...	14	14	x	x
Nicaragua	6.7	464	2 068	...	...	37	103	x	x
Panamá	4.2	92	...	...	...	...	...	—	x
Paraguay	2.2	171	324	...	...	15	12	x	x
República Dominicana	3.8	168	220	...	...	19	13	x	x
Uruguay	6.1	183	354	51	97	13	23	—	—

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

^a CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988* (LC/G.1536), Santiago de Chile, diciembre de 1988.

^b No incluido en los totales. Representa el endeudamiento con los países llamados de mercado, en 1987.

Notas:

D = Deuda externa total en miles de millones de dólares

X = Exportaciones de bienes y servicios

PIB = Producto interno bruto

i = Total de pagos por concepto de intereses

II

¿Por qué los costos se distribuyen en forma asimétrica entre deudores y acreedores?

Al examinar la situación existente a partir de 1982, se pueden apreciar ciertos avances, pero también dificultades importantes tanto para los países acreedores como para los deudores. El examen, sin embargo, destaca además que la distribución de beneficios y de costos muestra un evidente sesgo contrario a estos últimos. En efecto, y gracias a un ajuste con crecimiento, los bancos actualmente tienen, respecto de América Latina, nada más que un problema. Los países de la región, en cambio, encaran una crisis de desarrollo que sigue profundizándose. ¿Por qué?

La impaciencia de los acreedores suele aludir a: i) malas políticas económicas en los países deudores, que se suman al exceso de deuda acumulado en los años setenta, y ii) falta de disposición para tomar y aplicar sostenidamente durante el presente decenio las difíciles decisiones económicas necesarias para producir un vuelco en las economías latinoamericanas. Suele estar implícita además en esta valoración la idea de que un amplio alivio para los deudores traería consigo problemas de riesgo moral, junto con una tendencia a abusar de los grados de libertad así conseguidos y aflojar el esfuerzo por reestructurar las economías regionales con miras a incrementar su competitividad internacional.

Los deudores, por su parte, tienden a destacar la importancia del desfavorable medio financiero externo y del peso que significa la transferencia de recursos al exterior²⁴. Su argumentación se encuentra ya bien elaborada. Los efectos de las políticas de reasignación del gasto de un sector a otro demoran normalmente mucho en extenderse a todos los planos de las economías, especialmente en aquellas de escasa competitivi-

dad estructural. Así, el gran excedente comercial necesario para el servicio de la deuda, dadas las altas tasas de interés reales de esta última, sólo puede lograrse en el corto plazo mediante una desproporcionada compresión de las importaciones y una recesión económica interna. Además, debido a las dificultades inherentes a un rápido incremento del ahorro interno en los países en desarrollo (especialmente durante un momento de descenso de la actividad económica), la transferencia de recursos al exterior tiende a traducirse en menor inversión y gasto social, lo que es contraproducente, por cuanto obstaculiza la reestructuración económica y la futura capacidad de servicio de la deuda. Más aún, el cambio en los precios relativos con miras a realizar una transferencia externa tiende a agudizar las presiones inflacionarias. La situación se complica aún más porque el servicio de la deuda es en gran medida una responsabilidad del sector público, lo que da origen a un problema de transferencia presupuestaria interna. Como se ha demostrado incluso en los Estados Unidos, las decisiones sobre impuestos y gastos públicos se ubican en un terreno político sumamente delicado. A falta de un amplio consenso político en el país respecto de la aplicación de un decisivo incremento de los tributos y de una reducción del gasto público para hacer posible dicha transferencia, el Estado debe movilizar los recursos necesarios mediante el denominado impuesto inflacionario. Se trata de una estrategia peligrosa, que puede degenerar con facilidad en una hiperinflación²⁵.

Como en la mayor parte de los temas que producen polarización, la verdad probablemente se encuentre entre ambos argumentos extremos. Para superar la crisis de desarrollo y poner de nuevo en pie a los deudores latinoamericanos,

²⁴Un análisis más completo se presenta en CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (L.C/G. 1488 (SES.22/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 8 de febrero de 1988. El estudio que contribuyó a modificar el debate sobre la deuda, centrándolo en el problema de la transferencia, es el de Axel Van Trotsenberg, *The Budgetary and Transfer Problem*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1988.

²⁵Un análisis de la compleja relación entre el servicio de la deuda y la inflación puede encontrarse en Rudiger Dornbusch, "Debt, Inflation and Growth: The Case of Argentina", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 16 de febrero de 1988.

el esfuerzo interno adecuado y sostenido es indudablemente un primer paso necesario para un proceso logrado de reestructuración. Hasta ahora, el esfuerzo interno de la región ha sido de intensidad y duración diversa, pero ciertamente se ha producido. Como ya se dijo, la política interna ha inducido una transferencia de recursos a los países acreedores que alcanza los 179 000 millones de dólares, equivalente a más de 4% del producto interno bruto al año. Para hacer más visible la magnitud de esta transferencia, basta recordar que excede la transferencia externa neta de recursos (2.5%) a que debió someterse Alemania tras su derrota en la guerra, de acuerdo con el Tratado de Versalles, de 1919, y asimismo la impuesta a Francia (2.3%), también derrotada, según los términos del Tratado de Frankfurt, de 1871²⁶. Los deudores merecen también cierta paciencia por parte de los países acreedores; hacer un giro de ciento ochenta grados en una estrategia de desarrollo que fue razonablemente satisfactoria durante alrededor de medio siglo, es un proyecto que excede con mucho el plazo de seis años²⁷. Además, la transformación económica se realiza simultáneamente con una frágil transición hacia la democracia política. Es razonable pensar que un proceso de transformación económica pueda presentar ciertas oscilaciones, si se basa en un marco institucional muy débil y que recién se está configurando.

Siempre es difícil, además, hacer una separación tajante entre los aportes a la recuperación económica que provienen del esfuerzo interno y los efectos del medio externo. Si este último hubiera sido claramente un factor de sustentación para los esfuerzos de ajuste y reestructuración

emprendidos por los deudores, podría señalarse con mayor comodidad que hubo falta de serio esfuerzo interno. Pero no es así: en muchos aspectos el medio externo no prestó apoyo alguno a las políticas latinoamericanas de ajuste. En este sentido, es de importancia decisiva la grave falta de financiamiento que ha aquejado a los procesos de ajuste desde los mismos inicios de la crisis²⁸. Tanto respecto de la fórmula de 7% anual de expansión del crédito bancario que se planteó en 1982, como respecto de la fórmula de 2 1/2% anual propuesta por el Plan Baker, los volúmenes del financiamiento no han cumplido las modestas metas que se han fijado los propios acreedores²⁹. La falta de financiamiento para los deudores se traduce en un exceso de transferencia de recursos hacia los acreedores. El problema de la transferencia es por lo tanto real, y ha minado la eficiencia de las políticas nacionales de ajuste y reestructuración de los países deudores.

²⁸Ground ha tratado en profundidad el tema. Según los criterios habituales los componentes transitorios de las alteraciones externas deben ser financiados. Sin embargo, de acuerdo con las estimaciones de Ground, el financiamiento externo de que dispuso América Latina entre 1982 y 1985 cubría sólo 37%, 25%, 36% y 16% de los componentes transitorios de las alteraciones negativas para la región durante los años ochenta. Véase R. Ground, "Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 30, (I.C/G.1441), Santiago de Chile, diciembre de 1986, p. 78.

²⁹Al iniciarse la crisis, los bancos privados, junto con el FMI, se comprometieron a una expansión anual de 7% de sus compromisos crediticios en la región. La expansión real, en la primera ronda de reprogramaciones, se acercó más a 6%, y luego se redujo en forma espectacular. Posteriormente, en septiembre de 1985, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, fijó una nueva meta para la expansión del crédito bancario: 2 1/2% anual durante tres años. Esta no se alcanzó; de hecho, la respuesta de los bancos consistió en comenzar una reducción permanente de sus compromisos en la región. Además, las fuentes de crédito multilaterales y bilaterales no se hicieron cargo de la diferencia.

²⁶Véase A. Bianchi, R. Devlin y J. Ramos, *op. cit.*, p. 891.

²⁷El PIB por habitante creció en América Latina la respectable cifra de 3% en el período 1950-1980.

III

La debilidad más notoria:
la desidia de la política internacional pública

Una crisis sistémica del endeudamiento es un problema colectivo. En estas circunstancias, las externalidades negativas del mercado privado actúan indiscriminadamente: hacen recaer los efectos de la situación sobre deudores y acreedores, sin importar si su conducta como tales ha sido o no prudente, e incluso traspasan fuertes costos a otros que no tienen la menor relación con el problema³⁰. Además, ante la situación, ciertas respuestas racionales desde un punto de vista particular pueden tornarse sumamente perjudiciales para el bien colectivo, e incrementar muchísimo los costos para todos. De allí se desprende la necesidad de la intervención pública en el mercado: primero, para estabilizar las expectativas privadas, y luego para contribuir a la reestructuración de los agentes del mercado (deudores, acreedores o ambos) de una manera funcional para renovar la solvencia del sistema y obtener una recuperación general con un mínimo de trastorno social. Dadas las oportunidades de aprovechamiento indebido (*free riding*) que se producen al existir externalidades, y los efectos adversos que tales actitudes pueden tener sobre la eficiencia de los arreglos institucionales, las soluciones eficaces en el plano público suelen ser en diverso grado coercitivas³¹. Todos estos principios se aplican generalmente cuando se manifiesta una grave tensión financiera en los mercados internos de los países acreedores³².

La crisis internacional del endeudamiento

³⁰Colombia es un buen testimonio del problema. Aunque su relación deuda/exportaciones es apenas superior a 2:1, y su relación deuda/PIB 34%, tiene enormes dificultades para obtener nuevos créditos de bancos privados.

³¹Un detallado estudio de los problemas de la acción colectiva y de los bienes públicos se encuentra en James Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago, Rand McNally and Co., 1968, capítulo 5.

³²El carácter colectivo del problema se manifiesta incluso en las crisis aisladas de pagos de firmas particulares. Por ello, las normas sobre bancarrota imponen soluciones colectivas a los acreedores de dichas firmas. Véase Thomas Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986.

surgida en 1982 ha estado de hecho sujeta a una gestión internacional de carácter público³³. Sin embargo, esta ha sido de eficacia instrumental muy limitada en lo que se refiere al fomento de la prosperidad y el desarrollo en un mundo interdependiente, por cuanto no ha ido mucho más allá de una función de prestamista de última instancia que tiene por objeto mantener la estabilidad del sistema bancario de los países del Norte. Con el tiempo, se hace cada vez más evidente que los nuevos créditos se materializan debido a la esporádica amenaza de un incumplimiento desestabilizador, y no por consideraciones sobre las necesidades más permanentes de financiamiento de la reestructuración económica en el país deudor. A medida que mejora el estado de los balances de los bancos, se van haciendo más restrictivos los créditos externos. En esta situación, no se ha dado a las instituciones oficiales de crédito los medios necesarios para cubrir lo que falta; de hecho complican aún más el problema, por cuanto la corriente neta de recursos de estas instituciones es ahora de signo negativo (cuadro 7).

La etapa más reciente de la estrategia internacional sobre endeudamiento —la llamada “lista de opciones del mercado”, o, en inglés, *market menu approach*— no corrige la situación descrita. En lo que tiene de iniciativa de política pública, repite la deficiencia básica de las etapas anteriores: el funcionamiento cotidiano de un programa supuestamente multilateral de gestión de la deuda se limita a cumplir con el estrecho objetivo de ajustar en forma ordenada las cartteras financieras de los países del Norte.

La etapa inicial de dicha estrategia se caracterizó por una maniobra de contención para evitar pérdidas contables en el sistema financiero internacional, por medio de reestructuraciones a pre-

³³El carácter de las políticas coordinadas entre el FMI, los bancos centrales y tesorerías de los países de la OCDE, los bancos acreedores y los países deudores es ampliamente conocido, por lo que no es preciso sintetizarlo aquí. Sin embargo, los detalles se encuentran en CEPAL, *External Debt in...*, op. cit., pp. 47-86.

cios comerciales y nuevos conjuntos de créditos. Ahora, la etapa más reciente se orienta principalmente al ajuste gradual del valor de los activos bancarios y a una mayor diversificación de los riesgos mediante conversiones de la deuda en capital y en valores. La cuestión macroeconómica del financiamiento para apoyar las reformas económicas, la inversión, el crecimiento y la renovación de la solvencia de los países deudores, sigue siendo en gran medida residual y pasiva en relación con el proceso. En este sentido es que puede decirse que la lista de opciones de mercado es, básicamente, la lista de opciones de los acreedores privados.

Como lo ha indicado la CEPAL en un estudio reciente, la lista de opciones de mercado, desde el punto de vista de las necesidades macroeconómicas de los deudores, puede contener algunos "entremeses" de interés, pero le faltan nada menos que los "platos principales"³⁴. El criterio que la inspira, y que se basa en el mercado, depende de las respuestas voluntarias de cada uno de los acreedores en particular, los que reciben de sus gobiernos sólo poco más que un apoyo moral. Sin embargo, el financiamiento habitual de mercado es de carácter procíclico, y por ello es improbable que, mientras los acreedores potenciales vean que los descuentos sobre la deuda existente alcanzan al 50% o más, llegue a producirse una corriente espontánea de nuevo capital hacia América Latina en volúmenes macroeconómicamente significativos.

En cuanto a los instrumentos nuevos y menos ortodoxos para los ajustes de cartera contenidos en la lista de opciones, su desarrollo natural será necesariamente paulatino. Se sabe que los mercados privados operan en el margen, y que cada nuevo instrumento, incluso en circunstancias favorables, debe comenzar a funcionar de a poco³⁵. En América Latina el avance es aún más lento, debido a los complejos problemas internacionales legales, tributarios, contables y de aprovechamiento indebido (*free riding*) que se producen en el mercado, así como a la falta de familiaridad de muchos inversionistas institucionales con la re-

gión. En esta última existen también restricciones de demanda, por cuanto las cuestiones de soberanía y control monetario limitan la expansión potencial de algunos de los instrumentos preferidos por los acreedores entre los de la lista de opciones³⁶.

Debe considerarse también que la mayor parte de los instrumentos de reducción de la deuda contenidos en la lista de opciones actúan sobre el capital adeudado. Los países no están, en todo caso, amortizando la deuda, por lo que el efecto inmediato de la transacción sobre la balanza de pagos es indirecto, y se traduce en menores pagos por concepto de intereses. En consecuencia, el alivio será sólo marginal hasta que aumente en gran proporción el alcance acumulativo de la reducción del capital adeudado³⁷. Otro inconveniente serio de la lista de opciones consiste en que las transacciones voluntarias se realizan en el mercado en forma esporádica, lo que hace difícil predecir la oportunidad de las conversiones, su distribución entre los diferentes países, el grado de alivio que aportarán a la balanza de pagos, y la eficacia de la conversión en cuanto apoyo para un programa interno de reforma económica y reestructuración.

En suma, los mercados privados, librados a sus propios recursos, sólo pueden eliminar en forma muy lenta el problema de las excesivas deudas pendientes. Indudablemente, el monto de la deuda convertida, con descuento, en otro tipo de activos, aumentará notablemente en los

³⁶Los efectos secundarios negativos son particularmente complicados en las conversiones de deuda en capital, hoy muy difundidas. Véase Grupo de los Treinta, *Finance for Developing Countries*, Nueva York, 1987.

³⁷A modo de ilustración, la meta original de la operación de bonos entre el Gobierno de México y el Banco Morgan Guaranty a comienzos de 1988 consistía en convertir 20 000 millones de dólares de deuda. Si se hubiera cumplido con un descuento promedio de 40%, se habría ahorrado alrededor de 350 millones de dólares en intereses netos. Este tipo de operación tiene muchos méritos, entre ellos el del reconocimiento oficial, por parte de los bancos, del descuento del mercado; sin embargo, su significación como instrumento de financiamiento macroeconómico es menos evidente, dada la carga de 7 000 millones de dólares en intereses para acreedores privados. En todo caso, como se dice en la nota 10, los bancos no recibieron el plan tan bien como se esperaba originalmente. Un trabajo detallado sobre la oferta de bonos por parte de México se encuentra en Kenneth Telljohann y Richard Buckholz, *The Mexican Bond Exchange Offer*, Nueva York, Salomon Brothers, enero de 1988.

³⁴CEPAL, *La evolución del problema...*, op. cit., capítulo II.

³⁵Véase Makeh Kotecha, "Repackaging Third World Debt", *Standard and Poors International Credit Week*, agosto de 1987, p. 9 y Kenneth Telljohann, "Analytical framework", *Prospects for Securitization of Less Developed Country Loan*, Nueva York, Salomon Brothers, junio de 1987, p. 11.

años venideros³⁸. Sin embargo, en lo que atañe al futuro inmediato, la lista de opciones —al menos en su actual formulación— sólo puede abordar aspectos tangenciales de los problemas de la región, por cuanto no enfrenta el problema económico urgente y medular de esta hora: cómo financiar en forma sostenida y predecible las reformas económicas y las nuevas inversiones que América Latina necesita para iniciar ahora mismo su crecimiento y comenzar a recuperar su capacidad de servir deudas externas. Desde el

punto de vista de un problema económico colectivo y de soluciones también colectivas, el enfoque basado en la lista de opciones ciertamente representa una política pública muy poco ambiciosa. En algunos puntos esenciales, este enfoque parece incluso habernos retrotraído a los años treinta: entonces, los países deudores y los acreedores privados anduvieron a tientas durante veinte años, haciendo esfuerzos ineficientes por liberarse de las excesivas deudas pendientes del período³⁹.

IV

¿Qué hacer ahora?

El problema del endeudamiento latinoamericano debe encararse en su debido contexto, como un "mal" internacional colectivo. En un momento en que los mercados privados de crédito para América Latina han sufrido un colapso, confiar casi exclusivamente en las respuestas voluntarias, privadas y microeconómicas de la lista de opciones para resolver un problema macroeconómico de carácter sistémico probablemente no hará sino demorar el ajuste de los países acreedores y deudores, e incrementar los costos para el conjunto de la comunidad internacional. Los aspectos sistémicos del problema dan una base teórica y práctica al apoyo de una producción más dinámica de bienes públicos, con miras a acelerar el ajuste tanto de países deudores como acreedores, y para lograr una distribución de costos que

permita que esos sean absorbidos mediante el crecimiento futuro del sistema económico mundial.

La propuesta de un servicio multilateral de conversión de la deuda aparece reiteradamente en el debate sobre el tema, no obstante la acalorada oposición de quienes conducen la estrategia internacional; y sigue planteándose, a pesar de todo, porque constituye la expresión más completa de la naturaleza sistémica del problema del endeudamiento en el hemisferio occidental y de la eficacia social de una solución colectiva⁴⁰. Por

³⁸El volumen de las transacciones en el mercado secundario durante 1987 se estima en alrededor de 12 000 millones de dólares. Hay quienes esperan que la cifra llegue a 25 000 millones en 1988. Para poner en perspectiva tales cifras, debe recordarse que incluyen un monto considerable de contabilidad doble, y por lo tanto no reflejan las conversiones reales de deuda. Las cifras siguen siendo pequeñas en relación con el monto estimado para toda la banca comercial internacional que es de entre 300 000 y 350 000 millones de endeudamiento problemático de países en desarrollo. Véase Richard Lawrence, "Banker proposes solution to Argentina, Brazilian debt", *Journal of Commerce*, 28 de septiembre de 1988 y Eugenio Lahera, *La conversión de la deuda externa: antecedentes, evolución y perspectivas* (LC/R.614), Proyecto PNUD/CEPAL. "Financiamiento del Desarrollo", Santiago de Chile, CEPAL, septiembre de 1987.

³⁹Un examen útil de los ajustes de cartera de deudores y acreedores durante los años treinta y cuarenta se encuentra en Marilyn Skiles, *Latin American International Loan Defaults in the 1930s: Lesson for the 1980s?*, Research Paper N° 8812, Federal Reserve Bank of New York, abril de 1988.

⁴⁰En el debate contemporáneo, algunas de las primeras propuestas fueron formuladas por Peter Kenen y Richard Weinert. Kenen propuso la conversión con descuento, y Weinert una conversión al valor nominal con tasas de interés inferiores a las de mercado, argumentando que de este modo las pérdidas bancarias se distribuirían a lo largo del tiempo. Véase Peter Kenen, "A bailout for the banks", *The New York Times*, Marzo de 1983 y Richard Weinert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 50, segundo trimestre, 1983, pp. 128 a 149. Hace poco, Kenen puso al día y desarrolló su propuesta. Véase Peter Kenen, "A Proposal for Reducing the Debt Burden of Developing Countries", Princeton, New Jersey, Princeton University, marzo de 1987. Entre los otros autores que proponen un servicio mundial de conversión de la deuda se encuentran John La Falce, "Third World debt crisis: the urgent need to confront reality", *Congressional Record*, vol. 133, N° 34, Washington, D.C., 5 de marzo de

cierto que es necesario afinar muchos detalles respecto de un servicio tan complejo, y asimismo respecto de medidas auxiliares en los planos normativo, contable y tributario. Sin embargo, lo fundamental de la iniciativa propuesta —una reducción ordenada y macroeconómicamente significativa del valor actual del endeudamiento, a cambio de un ajuste ordenado de la política económica— es una expresión del mejor espíritu de lo que se entiende por una buena política económica pública en un mundo interdependiente. Como etapa intermedia de la negociación de un servicio tan complejo, y con restricciones cambiantes aprobadas por el FMI en el marco de un programa oficial de ajuste y estabilización, podría contemplarse un congelamiento temporal inmediato de los pagos por intereses (con capitalización forzada de la diferencia) a niveles compatibles con determinadas metas de inversión y crecimiento en las economías deudoras.

Una política pública menos ambiciosa podría consistir simplemente en la aprobación de garantías públicas *ad hoc* sobre los préstamos bancarios e instrumentos de mercado para reducir la deuda, acompañada de una modificación adecuada de las normas tributarias y contables que se aplican a los bancos. Esta acción podría otorgar incentivo suficiente como para que el volumen de conversión y de recompra pudiera generar con celeridad importante financiamiento para la balanza de pagos de los países deudores. La reciente recompra boliviana de la deuda a once centavos por cada dólar constituye un buen ejemplo de cómo una decidida intervención del sector público internacional puede producir una reducción rápida e importante del exceso de deuda pendiente.

Las garantías *ad hoc*, si bien más efectivas que la política prescindente de la actual lista de opciones del mercado, no dejan de tener ciertos inconvenientes. Por una parte, la distribución del alivio entre los países puede basarse arbitrariamente en factores políticos, y su oportunidad puede

ser incierta. Por otra, y puesto que los acuerdos *ad hoc* sólo evitan en forma parcelada y parcial los problemas de aprovechamiento indebido (*free riding*) y otras externalidades negativas, su costo acumulativo en el mediano plazo podría ser incluso superior al del que hoy tendría un servicio integral de reducción del endeudamiento.

¿Acaso debería América Latina promover estas y otras iniciativas internacionales colectivas? Por cierto que sí. ¿Puede asentar su desarrollo futuro sobre el supuesto de que las iniciativas públicas integrales son inminentes? Es probable que no. Las soluciones colectivas que implican a un gran número de agentes económicos particulares son notoriamente difíciles de organizar cuando hay diferencias de costumbres, tradiciones, normas legales, estrategias y circunstancias económicas. La acción colectiva tiene como requisito un sentimiento compartido de extremada dificultad y urgencia. Este existía en los círculos financieros de los países del Norte en 1982, cuando prácticamente todos los sistemas bancarios nacionales estaban en situación de vulnerabilidad ante los incumplimientos en América Latina; así se explica la sorprendente rapidez y extraordinaria cohesión alcanzada por la coordinación entre los acreedores para evitar la mora durante los primeros años de crisis⁴¹. Sin embargo, al reducirse la vulnerabilidad bancaria ante el incumplimiento, y al disminuir el interés por los mercados latinoamericanos, opacados por el dinamismo de los asiáticos, por el nuevo mercado común que surge en Europa y por la zona de libre comercio en América del Norte, incluso esa estrecha forma de coordinación se ha roto, cediendo el paso a conductas sumamente confusas: cada acreedor debe arreglárselas por sí mismo. De hecho, y en muchos aspectos, la llamada lista de opciones del mercado legitima un serio quiebre de la coordinación entre los acreedores, sus gobiernos y los organismos multilaterales⁴².

⁴¹La coordinación fue tan buena que los latinoamericanos comenzaron a percibir la formación de un cartel de acreedores. Véase Organización de los Estados Americanos (OEA), "Desarrollo integral y democracia en América Latina y el Caribe: ideas y agenda para la acción", Washington, D.C., 28 de septiembre de 1987, p. 23.

⁴²La ruptura del cartel se refleja en las crecientes disputas entre todos los integrantes del bloque acreedor, respecto de cómo compartir las responsabilidades de la gestión del endeudamiento. Se han producido graves desacuerdos entre

1987; Don Pease, "A Congressional plan to solve the debt problem", *International Economy*, marzo-abril de 1988, pp. 98 a 105; James Robinson, "A Comprehensive Agenda for LDC Debt and World Trade Growth", Londres. American Express Bank, marzo de 1988; Percy Mistry, "Third World debt", mayo de 1987; y Arjun Sengupta, "A Proposal for a Debt Adjustment Facility", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 8 de marzo de 1988.

Las soluciones colectivas suelen asimismo tener costos que se presentan al inicio y de una sola vez, mientras sus beneficios se extienden en forma más gradual a través del tiempo. La capacidad de los Estados Unidos para responder a las dificultades hemisféricas con nuevos créditos —al menos en la escala acostumbrada en los años cincuenta y sesenta— se encuentra limitada por los graves problemas financieros y de ajuste externo. Mientras tanto, está por verse en qué medida Japón y Europa estarían dispuestos a cubrir el vacío financiero en la región, y si podrían hacerlo sin crear serios conflictos vinculados a la distribución política tradicional de las esferas de influencia.

Es posible, entonces, que las nuevas iniciativas de carácter público demoren mucho en aparecer, o sean de escala insuficiente para la magnitud de la crisis de desarrollo en la región. Sin embargo, esto no quiere decir que la lista de opciones del mercado sea la única alternativa posible. De hecho, los deudores han ido llegando gradualmente a una lista de opciones propia, en la que se encuentran diversos tipos de moratorias sobre pagos del servicio de la deuda. A pesar de los acontecimientos recientes en Brasil, más de la mitad de los países latinoamericanos actualmente recurren a esta última opción (cuadro 10). Es asimismo importante recordar que la mayoría de las reestructuraciones recientes de la deuda realizadas conforme a la lista oficial de opciones de mercado han provenido de concesiones de los acreedores, que han tenido por objeto convencer a un país ya sea a abandonar una moratoria o a evitarla⁴³. Más aún, estos acuerdos sólo pueden representar algo más que la suspensión temporal

de una amenaza de moratoria futura si enfrentan en forma adecuada el problema implícito de la capacidad de pago del deudor. Hasta ahora, sólo el reciente acuerdo boliviano cumpliría en forma inequívoca con este requisito.

No debe subestimarse la lista de opciones propia de los deudores. En el pasado, ha sido difícil organizar una amenaza oficial o extraoficial de cese o limitación de pagos, en parte por falta de consenso interno respecto de qué hacer respecto de la transferencia neta de recursos al exterior. Sin embargo, puede observarse ahora una serie de interesantes cambios en las alianzas políticas en varios países deudores importantes, lo que sugiere un posible consenso incipiente en un mayor número de países, al iniciarse el séptimo año de crisis de desarrollo en la región.

Junto con ello, los países deudores aprenderán gradualmente los secretos de promover el crecimiento durante un estado de moratoria total o parcial. La mayor parte de las primeras limitaciones de pagos se debieron a la fuerza de los acontecimientos o a una mala política económica interna, o bien se concibieron como un fin en sí mismas, lo que sirvió sólo para estimular un populismo contraproducente. Hoy existen, en cambio, signos de mayor refinamiento. Quizás por ciertas experiencias negativas recientes, hay más países que se dan cuenta de que una moratoria temporal, para ser un buen instrumento de recuperación económica, debe emanar de un programa económico coherente, formulado para corregir con energía los desequilibrios internos y externos. La limitación de los pagos debe ser también parcial y de naturaleza conciliatoria, y mantener líneas de comunicación abiertas con los acreedores, ofreciéndoles propuestas constructivas para resolver el problema en un contexto compatible con un programa explícito de reformas económicas para el crecimiento del país deudor. En la medida en que el servicio de la deuda se reintroduzca forzosamente en el financiamiento de un programa económico coherente y sostenible, y se eviten los conflictos gratuitos, aumentan para un país las posibilidades de poder con el tiempo lograr un arreglo más realista respecto del pago de su endeudamiento pendiente.

los bancos, sus gobiernos y las instituciones multilaterales de crédito; entre los gobiernos acreedores; entre estos últimos y las instituciones multilaterales, e incluso entre el Banco Mundial y el FMI (respecto del programa de préstamos del Banco en Argentina, mencionado en la nota 12). Un análisis del quiebre de la coordinación entre acreedores se presenta en CEPAL, *La evolución del problema...*, *op. cit.*

⁴³Esto se manifestó claramente en la cuarta ronda de reprogramación. Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1987: síntesis preliminar* (LC/G.1511), Santiago de Chile, febrero de 1988, pp. 49 a 62.

V

Conclusiones

Se ha señalado aquí que la transferencia latinoamericana de recursos al exterior obstaculiza el ajuste, el crecimiento y la reestructuración económica, por cuanto intensifica las restricciones en cuanto a divisas, a ahorro y gasto fiscal, o ambos. A falta de garantías sistemáticas de pago por parte de los países acreedores, las opciones voluntarias contenidas en la lista de mercado sólo prometen reducir la carga de dicha transferencia en forma gradual, en un plazo muy largo y con gran incertidumbre respecto del monto, la oportunidad y la distribución del alivio entre los deudores. Mientras tanto, sigue sin obtenerse el financiamiento externo actualmente necesario para apoyar programas macroeconómicos de crecimiento y reestructuración. No sorprende entonces que sean una excepción los países de la región que han logrado mantener un proceso de crecimiento adecuado con estabilidad de precios.

Una estrategia internacional de crecimiento y reconstrucción dentro de la cual sólo logran manejarse con éxito unos pocos de los deudores problemáticos no puede sino ser acusada de desidia. Con todo, para los países deudores latinoamericanos no sería productivo sentarse a esperar que los gobiernos acreedores los salven de su suerte mediante iniciativas públicas internacionales más ambiciosas. Hemos visto que las soluciones colectivas para un problema sistémico no provienen tanto de la buena voluntad como de un sentido de urgencia. Mientras los sistemas financieros de los países del Norte logren adaptarse a la excesiva deuda pendiente con un mínimo de asistencia estatal, y mientras los problemas económicos de la región no provoquen manifestaciones abiertas de radicalización política en los países deudores, será difícil que el heterogéneo bloque de países acreedores produzca una respuesta integral en materia de política pública. Es más evidente que nunca, entonces, que la solución de la crisis latinoamericana de endeudamiento y de desarrollo no puede provenir sino desde dentro de la región. Este criterio se ve ratificado actualmente por las serias fisuras y disputas que se han estado produciendo en el bloque de negociación de los acreedores, y por la

progresiva reducción de la importancia de la cartera latinoamericana dentro de la economía mundial, por cuanto ésta da mayor libertad a los deudores para formular políticas para reducir la transferencia de recursos al exterior.

Sin duda alguna, los países tendrán criterios diferentes ante la reducción de esa transferencia. Una minoría considerará apropiado mantenerse dentro del marco oficial de la lista de opciones de mercado, reestructurando periódicamente las deudas en condiciones comerciales, procurando obtener préstamos no voluntarios y participando en planes de reducción de la deuda aprobados voluntariamente por los acreedores. Sin embargo, otros países —por decisión voluntaria, o por la fuerza de los acontecimientos— optarán por limitar la transferencia mediante el cese o la limitación de los pagos. En ciertos casos, esta limitación (o la amenaza de producirla) no será sino una táctica negociadora muy transitoria para lograr mejores condiciones dentro del plan oficial de manejo de la deuda; en otros, será una posición que refleje una política de más largo plazo, encaminada a obligar a los acreedores a compartir los costos de un programa de crecimiento económico y reestructuración en el mediano plazo⁴⁴. Una moratoria prolongada, ya sea parcial o total, reduciría a niveles mínimos el precio de la deuda en el mercado secundario, y con ello daría a los países más posibilidad de influir en el ritmo y en las condiciones de descuento de posibles arreglos sobre endeudamiento⁴⁵.

En cuanto a la cooperación entre los países endeudados en la región, la experiencia anterior sugiere que no puede ser de gran alcance, dada la enorme diversidad de condiciones entre los prestatarios. Sin embargo, al agravarse la tensión de la crisis de desarrollo, que es común a todos, podrían superarse las barreras que se oponen a

⁴⁴Una moratoria se puede establecer de diversas maneras. Algunas técnicas basadas en la experiencia de los años treinta se presentan en CEPAL, *ibid.*

⁴⁵Una vez más, así sucedió en los años treinta. De hecho, algunos países suspendieron el servicio de la deuda con miras a acumular recursos para recomprarla a precios de mercado muy bajos. Véase M. Skiles, *op. cit.*

dicha cooperación, y surgirían iniciativas conjuntas más eficaces para reducir la transferencia neta de recursos al exterior.

En síntesis, el mecanismo clásico de mercado para resolver el problema de la excesiva deuda pendiente, que consiste en el incumplimiento, fue suspendido temporalmente por la estrategia internacional sin precedentes aplicada a la gestión de la deuda a comienzos de los años ochenta. Sin embargo, al entrar en el séptimo año de dificultades en el servicio de la deuda regional, parecen ir tomando fuerza ciertos movimientos clásicos de mercado que se manifestaron en los años treinta. Los mercados privados de crédito no han sido eficaces, y no han distinguido bien los diversos tipos de deudores; el nuevo crédito simplemente deja de otorgarse, sin considerar ni las políticas económicas de los países ni su capacidad

de pago. Al igual que sucedió en los años treinta, algunos países latinoamericanos, sin mayor refinanciamiento, están cumpliendo con el servicio de su deuda externa, pero no es el caso de la mayoría. Se han acelerado las transacciones de los títulos de la deuda, y los precios del mercado secundario reflejan grandes descuentos. Algunas de las economías deudoras logran superar las restricciones externas; otras no. Por cierto, se trata de una solución muy confusa y poco eficiente para el problema de la deuda, y acarrea costos innecesarios tanto a deudores como a acreedores. Hasta que surja en los países acreedores un liderazgo político más visionario, constituye, sin embargo, la única opción realista ante la situación existente.

(Traducido del inglés)

Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros

*Alfred J. Watkins**

Desde el inicio de la crisis de la deuda las autoridades de los países acreedores y deudores han declarado que los bancos comerciales reanudarían el otorgamiento de nuevos créditos a los prestatarios de países en desarrollo una vez que estos últimos completaran sus ajustes macroeconómicos y recuperaran su solvencia. Sin embargo, es posible que los intereses de largo plazo de los bancos no coincidan con las necesidades latinoamericanas de servicio de la deuda y de inversión.

Durante los años setenta, prácticamente toda la evolución del mercado financiero tendía a perjudicar las oportunidades de los bancos comerciales en sus países de origen, y favorecía, en cambio, el acceso de América Latina a los recursos financieros externos. Tanto los bancos estadounidenses como los japoneses desplazaron sus actividades crediticias hacia los países en desarrollo, cuya necesidad de recursos financieros externos salvó a los bancos de la amenaza de estancamiento.

El decenio de 1980 ha sido completamente diferente. Prácticamente todas las tendencias de la evolución económica y normativa de los mercados financieros durante estos años han reducido el acceso de los países latinoamericanos a los recursos financieros externos. Más aún, gran parte de los cambios que pueden preverse para el resto del decenio y los primeros años del siguiente harían cada vez más onerosa la actividad de los préstamos de consorcio a América Latina, y ofrecerían a los bancos una amplia gama de posibles utilidades en los mercados de los países desarrollados. En consecuencia, es poco probable que vuelvan a coincidir en un futuro próximo las estrategias de crecimiento de los bancos comerciales y las necesidades latinoamericanas de capital externo.

*Consultor de CEPAL. El autor agradece las útiles observaciones y sugerencias de Isaac Cohen, Walter Cabrera, Martine Guerguil y Robert Devlin.

Introducción

Durante los años ochenta, las innovaciones en mercados financieros crearon nuevas perspectivas para la mayor parte de los usuarios del crédito y sus acreedores. Las nuevas técnicas de intermediación en el mercado financiero reducían los costos de los prestatarios y aumentaban las utilidades de las instituciones crediticias. Por primera vez, las monedas y las fronteras nacionales no constituían obstáculos de importancia para la circulación del capital entre países. Los diversos mercados financieros adquirieron alcance mundial, se integraron y eliminaron gran parte de su reglamentación, y gracias a ello los prestatarios tuvieron la posibilidad de comparar los costos del crédito en diversos lugares y aumentar sus colocaciones en el centro financiero y la moneda cuyas condiciones fueran más convenientes en determinado momento. Si una determinada moneda o estructura de tasas de interés no era la óptima, la relación entre activos y obligaciones podía mejorarse mediante cambios en una o en la otra, o mediante otras técnicas financieras. Junto con ello, la competencia de las instituciones de crédito, tanto entre distintos centros financieros como dentro de cada uno de ellos, garantizaba a los prestatarios un máximo de acceso a toda la gama de innovaciones, y la reducción al mínimo de los costos del crédito.

América Latina quedó en gran medida al margen de los beneficios de esta revolución en las finanzas. Salvo por algún acuerdo ocasional de préstamos concertados, al que se llegaba en general tras amenazas de moratoria en el servicio de la deuda o de alguna otra crisis financiera, los mercados dejaron de proporcionar capital externo a la región. Esta actitud puede atribuirse a diversos factores, entre los que se destacan la gran deuda externa y el consiguiente deterioro de la solvencia regional. Sin embargo, también influyeron en ella otras tendencias importantes, vinculadas a la mundialización, integración y liberalización de los mercados financieros internacionales.

Durante gran parte de este decenio, una creciente proporción de los recursos financieros mundiales se transó en los mercados de valores. El mercado de los consorcios bancarios, fuente de la enorme mayoría de los recursos externos obtenidos por los prestatarios soberanos de América Latina en los años setenta, había perdido vigencia para prestatarios y acreedores inter-

nacionales, al menos hasta hace muy poco. Al mismo tiempo, la nueva reglamentación de los mercados en muchos de los países tradicionalmente acreedores dio a los bancos la oportunidad de ofrecer a sus clientes de países desarrollados una gama mucho más amplia de servicios financieros, y asimismo de prestar servicios bancarios tradicionales a un espectro más extenso de clientes de países desarrollados. Estas circunstancias aumentaron el costo relativo de las operaciones de consorcio para los bancos. No es extraño que muchos bancos comerciales hayan dejado de considerar que los préstamos de consorcio a los países en desarrollo, incluso los que no presentaban grandes dificultades para servir la deuda, pudieran contarse entre sus actividades más rentables.

A estos problemas se sumó otro hecho: por diversas razones, de escasa o nula relación con las dificultades financieras latinoamericanas, los bancos estadounidenses procedieron a retirarse progresivamente de la actividad crediticia internacional. Dejaron de aumentar sus compromisos, no sólo en países en desarrollo con problemas de deuda externa, sino en casi todas las regiones del mundo, tanto desarrolladas como en desarrollo. Puesto que en los años setenta habían asumido una posición de liderazgo en los préstamos a América Latina, cabe esperar que su eclipse ante los bancos japoneses, y en general su retiro de la actividad crediticia internacional, tengan ramificaciones de gran trascendencia para la región. En términos más concretos: si la fuente tradicional de capital externo en América Latina se aísla progresivamente, mientras los nuevos participantes en la actividad crediticia internacional se concentran en otras zonas del mundo, los prestatarios latinoamericanos podrían tener que reevaluar sus estrategias de crecimiento y de gestión del endeudamiento. Al menos, es posible que la región deba comenzar a mirar hacia el este, y no hacia el norte, si se trata de obtener asistencia financiera.

El presente artículo aborda con más detalle estos temas. Comienza por describir la estructura

de los mercados financieros en los años setenta, y los factores que impulsaron a los bancos estadounidenses y japoneses a participar en forma tan entusiasta y vigorosa en los créditos externos. Como se verá en el análisis, los grandes excedentes en cuenta corriente de los países de la OPEP influyeron mucho menos que lo que generalmente se cree en el crecimiento de los créditos de consorcios de bancos comerciales a los países en desarrollo. Hubo dos factores que suelen mencionarse menos y cuya importancia fue muy superior. El primero consistió en la reglamentación sobre la actividad de los bancos comerciales entonces vigente en la mayoría de los países acreedores. El segundo fue la reducción de las tasas de crecimiento de los países desarrollados. En conjunto, estos cambios colocaron a los bancos comerciales ante una decisión estratégica entre el estancamiento interno y la expansión internacional basada en un rápido incremento del volumen de créditos de consorcios a prestatarios de países en desarrollo. No es extraño que la mayoría de los bancos comerciales optaran por la segunda alternativa.

En la parte siguiente del artículo, se explica de qué manera casi todas las innovaciones financieras y reglamentarias, durante los años ochenta, redujeron el acceso de América Latina al capital internacional. Se sugiere además, que muchos de los cambios previstos en los mercados financieros para lo que resta de este decenio y para comienzos del próximo —especialmente en la estructura de la reglamentación bancaria de los Estados Unidos y del Japón, y en el surgimiento de un mercado europeo unificado en 1992— disminuirían la probabilidad de una feliz coincidencia, en el futuro próximo, entre las estrategias de crecimiento de los bancos comerciales y las necesidades latinoamericanas de capitales externos. La parte final se refiere a las consecuencias estratégicas para América Latina de estas innovaciones en el mercado financiero, en lo que respecta al crecimiento económico de la región y a las estrategias de manejo de su endeudamiento.

I

Los mercados internacionales de capitales en los años setenta

Al mirar hacia atrás, es evidente que los años setenta tuvieron un carácter anómalo. Casi sin excepción, cada tendencia de la evolución de los mercados internacionales de capitales —y asimismo cada modificación revolucionaria de ellos— parecía dirigir nuevos capitales hacia América Latina. En esta sección se analizan algunas de las fuerzas más importantes que influyeron durante el decenio, a fin de mostrar cómo afectaron las decisiones bancarias sobre préstamos, y sobre todo, para explicar por qué resulta improbable una constelación de fuerzas igualmente propicias en un futuro previsible. Se inicia el análisis demostrando que es más complejo que lo que suele creerse el vínculo entre la primera alza de los precios del petróleo y el crecimiento de los préstamos de consorcio a la región. Entre las variables que deben considerarse están las siguientes: a) el surgimiento de un mercado internacional de capitales en dos niveles; b) las consecuencias de la reglamentación bancaria nacional y de los controles internacionales al capital sobre el volumen de los préstamos externos de los bancos estadounidenses, y c) la influencia del rápido crecimiento del déficit fiscal y la espectacular reducción de las tasas de crecimiento interno sobre la decisión de los bancos japoneses de incorporarse a la actividad crediticia internacional.

1. *La OPEP y la circulación internacional del capital*

Las repercusiones del alza de precios del petróleo ocurrida en 1973 transformaron de manera radical los patrones de circulación internacional del capital. Según las versiones históricas tradicionales, los excedentes en cuenta corriente de la OPEP inundaron de recursos líquidos el sistema bancario e indujeron a los bancos a otorgar créditos de consorcio a prestatarios de países en desarrollo (Makin, 1984; Cohen, 1986). Lamentablemente, esta versión estilizada de los hechos no resiste mayor examen, ni en el terreno empírico ni en el teórico.

Desde la perspectiva de la banca, el principal efecto de la primera alza de los precios del petró-

leo no fue un súbito incremento de la liquidez en el sistema, sino la espectacular redistribución de la riqueza entre consumidores y productores de petróleo. Esta redistribución se reflejó en la contabilidad bancaria, en los activos de los productores y en los pasivos de los consumidores. Sin embargo, se trataba de movimientos contables que no eran sino una transferencia de activos de un depositante a otro, por lo que hay escasa justificación teórica para sugerir que los excedentes de la OPEP aumentaron efectivamente la liquidez total del sistema bancario internacional.

Los datos empíricos existentes apoyan esta hipótesis. Tras el fracaso del Franklin National Bank en los Estados Unidos y del Herstatt Bank en Europa, ocurrido en 1974, muchos bancos comerciales retiraron sus fondos de los euromercados, reduciendo la liquidez internacional global. En consecuencia, los bancos estadounidenses no financiaron sus operaciones de préstamos en los euromercados mediante el excedente de liquidez de los depositantes de la OPEP, sino mediante la transferencia de depósitos de sus oficinas nacionales a sus subsidiarias en Londres (D'Arista, 1979). Así, no fueron los productores de petróleo del Oriente Medio, sino los consumidores de petróleo estadounidenses, los que ejercieron decisiva influencia sobre el mantenimiento de la liquidez en los euromercados una vez producida la primera gran alza de los precios de los hidrocarburos.

El comportamiento de los márgenes sobre las tasas de interés también sugiere que muchos otros factores, además de los excedentes de la OPEP, incidieron en la disposición de los bancos para acelerar su actividad crediticia en América Latina. Si los bancos hubieran padecido un exceso de liquidez, como lo sugiere la historia tradicional, los prestatarios latinoamericanos hubieran obtenido márgenes menores en épocas de mayores excedentes de la OPEP, y márgenes mayores al disminuir estos últimos. En la realidad, el comportamiento fue diametralmente opuesto. En 1974 y 1975, años en que se alcanzaron las cifras máximas de excedentes de la OPEP, y

sobre todo, de depósitos de ésta en el sistema bancario, los márgenes para los prestatarios latinoamericanos fueron muy altos. Comenzaron a bajar en 1977, cuando los excedentes de la OPEP se reducían y comenzaban a acelerarse los préstamos del sistema bancario a esta Organización. Es evidente que en ese período hubo otros factores que rigieron el ritmo y el volumen de circulación de recursos de bancos comerciales hacia América Latina.

2. Los dos niveles del mercado internacional de capitales

Entre los más importantes de esos factores cabe mencionar el crecimiento de 600% en los euromercados durante el decenio (Cohen, 1986; Mendelsohn, 1980; Versluysen, 1981). En términos porcentuales, el crecimiento de los préstamos de consorcios bancarios sobrepasó al de la oferta externa de bonos, especialmente en el período posterior a 1977. (Véase el cuadro 1). No obstante, el crecimiento fue rápido en todos los segmentos del mercado financiero. Lo que es más significativo es que los mercados se mostraron muy dispuestos a tratar con prestatarios de países en desarrollo. Del total de 774 000 millones de dólares proporcionado por los mercados financieros internacionales entre 1973 y 1981, 236 000 millones, aproximadamente un tercio del total, se destinaron a países en desarrollo. (Véase el cuadro 2).

Cuadro 1
TOTAL DE FONDOS REUNIDOS EN MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES
(Miles de millones de dólares de Estados Unidos)

	Bonos externos	Eurocréditos de consorcio	Total
1973	8.6	20.9	29.5
1974	8.8	28.5	37.3
1975	19.7	20.6	40.3
1976	33.7	27.8	61.5
1977	34.9	33.8	68.7
1978	35.8	74.2	110.0
1979	37.3	79.1	116.4
1980	38.0	79.9	117.9
1981	47.8	145.3	193.1
Total	264.6	510.1	774.7

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1982: *The Medium-Term Euro-Credit Market in 1978-1981*. *Financial Market Trends*, N° 21, marzo, p. 5.

Cuadro 2
CREDITOS EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITALES
(Miles de millones de dólares de Estados Unidos)

	Bonos externos	Eurocréditos de consorcio	Total
<i>Países desarrollados</i>			
1973	6.5	13.9	20.4
1974	7.1	20.5	27.6
1975	16.3	9.5	25.8
1976	27.8	12.7	40.5
1977	26.9	16.1	43.0
1978	26.6	35.7	62.3
1979	30.4	29.0	59.4
1980	32.0	41.1	73.1
1981	39.2	90.1	129.3
Total	212.8	268.6	481.4
<i>Países en desarrollo</i>			
1973	1.2	7.2	8.4
1974	0.9	8.0	8.9
1975	0.7	10.9	11.6
1976	2.0	14.2	16.2
1977	4.1	17.8	21.9
1978	5.3	34.2	39.5
1979	3.0	41.6	44.6
1980	1.8	34.5	36.3
1981	3.4	45.1	48.5
Total	22.4	213.5	235.9

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1980: *Access by Developing Countries to International Financial Markets*. *Financial Market Trends*, N° 13, febrero, p. 92, y 1982: *The Market for External Bond Issues, 1973-1981*. *Financial Market Trends*, N° 22, junio, p. 20.

A pesar de que todos los segmentos del mercado financiero crecieron con rapidez, y que los países en desarrollo obtuvieron recursos financieros externos en forma aparentemente fácil, el acceso a cada uno de esos segmentos no fue igual para todos los prestatarios. En los años setenta, no obstante, incluso las prácticas discriminatorias del mercado financiero contribuyeron a la holgura de la oferta de recursos financieros externos para los países en desarrollo. En términos simples, ya a mediados del decenio de 1970 surgió un mercado de capitales en dos niveles. En el más alto se ubicaban los prestatarios públicos y privados de los países desarrollados. Dada su gran solvencia, éstos podían obtener, aproximadamente, el 50% del total de sus fondos externos en el mercado internacional de bonos. En el nivel más bajo estaban, en cambio, los prestatarios pú-

blicos y privados de los países en desarrollo. Al ser considerados menos solventes, su única fuente de financiamiento externo estaba en la banca comercial, la que, en términos generales, atendía el 90% de sus necesidades.

Este mercado en dos niveles fue el fruto de una compleja serie de acontecimientos. Un factor decisivo fue la generalizada estanflación en la zona de la OCDE, tras el impacto del alza de los precios del petróleo en 1973. La consiguiente disminución del ritmo de crecimiento de la OCDE produjo una fuerte baja en la demanda de capital por parte del sector privado. En los Estados Unidos, por ejemplo, los préstamos de los bancos comerciales e industriales disminuyeron en 13 000 millones de dólares entre 1974 y 1976 (D'Arista, 1976). La reducción no se limitó a ese país. Como puede observarse en el cuadro 2, los préstamos en euromonedas de los países industriales también mostraron una pronunciada baja entre 1974 y 1976.

Sin embargo, muchos de los países industriales necesitaban también financiar grandes incrementos en su déficit en cuenta corriente, producidos por los precios del petróleo. Puesto que su deuda externa era relativamente pequeña, sus reservas altas y su solvencia muy firme, gozaban de fácil acceso a los mercados internacionales de bonos. Así, mientras sus préstamos bancarios se reducían en 40%, sus empréstitos en los mercados internacionales de bonos, aumentaban 20 000 millones, es decir, 400% (Senado de los Estados Unidos, 1977).

Dado que muchos de los principales clientes públicos y privados de países desarrollados dejaban de lado la banca y obtenían sus fondos directamente en los mercados de valores, los bancos tenían que encontrar una nueva clientela. Los países en desarrollo no exportadores de petróleo, considerando la fuerte alza de los déficit en cuenta corriente, estaban más que dispuestos a facilitarles la tarea. En consecuencia, el incremento en los préstamos de la banca comercial a países en desarrollo entre 1974 y 1976 contrarrestó la mayor parte de la reducción de los préstamos de dicha banca a prestatarios de la OCDE.

El mismo patrón se repitió varias veces durante el resto del decenio. Cada vez que las circunstancias del mercado financiero afectaban negativamente el crecimiento de los préstamos de la banca comercial a prestatarios de la OCDE,

una reacción opuesta y equivalente en otro punto del sistema financiero estimulaba en cambio la expansión de las operaciones bancarias de crédito a los países en desarrollo. Por ejemplo, la decisión de restringir la oferta monetaria estadounidense, tomada por la Junta de la Reserva Federal en octubre de 1979, se considera el inicio de una larga serie de hechos que con el tiempo llevaron al estallido de la crisis del endeudamiento. Hubo, con todo, un efecto secundario sobre el que se ha dicho poco: esta acción de la Junta contribuyó a que los bancos estadounidenses siguieran otorgando préstamos a América Latina.

Tal como observó entonces la secretaría de la OCDE, el anuncio hecho por la Junta de la Reserva Federal en octubre de 1979, exigía una reserva de 8% sobre los incrementos de los pasivos manejados por los bancos, entre ellos los préstamos en eurodólares, los préstamos otorgados a residentes en los Estados Unidos por las filiales extranjeras de los bancos miembros de la Reserva Federal, y los activos vendidos por los bancos miembros a sus filiales extranjeras. No obstante, no afectaba los préstamos externos de las filiales extranjeras de los bancos estadounidenses. (Véase OCDE, 1980, p. 2). En otras palabras, al intentar controlar la oferta interna de crédito, la Junta de la Reserva Federal no sólo redujo el crecimiento de la oferta monetaria de los Estados Unidos, sino que trató de impedir que los bancos comerciales contrarrestaran esta política importando fondos extranjeros para destinarlos a préstamos dentro del país. Sin embargo, y puesto que la Junta se preocupó sólo de restringir el crédito en los Estados Unidos, no limitó los préstamos bancarios destinados a no residentes en el país. No sorprende entonces que los bancos estadounidenses buscaran extender su acción al exterior. Puesto que los prestatarios de la OCDE seguían obteniendo sus fondos directamente en los mercados de valores, la banca prácticamente no podía hacer otra cosa que aumentar sus préstamos a prestatarios de países en desarrollo.

Como lo sugieren los términos de este análisis, los préstamos bancarios para Latinoamérica no se iniciaron debido al atractivo de las perspectivas económicas de la región, sino al desplazamiento de muchos de los mejores y más tradicionales clientes de la banca hacia otras fuentes de crédito. Esta afirmación se aclarará mediante un examen más pormenorizado de las fuerzas que

llevaron a los bancos estadounidenses y japoneses a incorporarse a la actividad crediticia internacional.

3. Los orígenes del crédito de la banca estadounidense a los países en desarrollo

El inicio de los créditos de la banca estadounidense a los países en desarrollo se remonta a 1969, año en que se desencadenó un gran éxodo de fondos del sistema bancario a raíz de los efectos combinados de un alza sostenida de las tasas de interés en el país y de los límites impuestos a la tasa que los bancos comerciales podían ofrecer a sus depositantes (Wojnilower, 1980; Melton, 1977). Sin embargo, los bancos no tardaron en encontrar cómo reemplazar los depósitos perdidos y soslayar los máximos fijados para las tasas de interés. Simplemente, encargaron a sus filiales en el extranjero que obtuvieran fondos en los euromercados —donde no regían las restricciones impuestas por las normas estadounidenses a las tasas de interés para depositantes— y prestaran dichos fondos a la oficina central en los Estados Unidos. Aproximadamente 13 000 millones de dólares ingresaron de este modo al país en 1969 (D'Arista, 1976).

No obstante, la recesión de 1970 redujo la demanda interna estadounidense de fondos para préstamos, y los bancos pagaron a sus filiales extranjeras los montos adeudados. Estas últimas, a su vez, tuvieron excedentes de fondos y falta de prestatarios. Su situación se complicó aún más cuando muchos países de la OCDE comenzaron a prohibir a sus residentes los préstamos en eurodólares. Las restricciones respondían al deseo de evitar la especulación contra el dólar mediante el procedimiento de obtener préstamos en esta moneda en los euromercados, convertirlos en moneda nacional, y esperar la caída del dólar. Al evitar estas formas de especulación, los bancos centrales europeos se proponían recuperar el control sobre la oferta monetaria interna.

Estas restricciones significaban, por su parte, que los bancos comerciales no podían prestar eurodólares a sus mejores clientes, las empresas transnacionales estadounidenses. Los bancos se dirigieron entonces al otro grupo de destinatarios posibles: los países en desarrollo. Como resultado, los préstamos bancarios en euromonedas otorgados a estos últimos países aumentaron

de apenas 300 millones de dólares en 1970 a 7 000 millones en 1973. Como porcentaje del total de nuevos créditos otorgados por los bancos de euromonedas, los préstamos a los países en desarrollo crecieron de 6.3% en 1970 a 20.7% en 1973 (D'Arista, 1979).

Los préstamos de consorcios a los países en desarrollo llegaron a ser también uno de los rubros de expansión más lucrativos para los bancos comerciales de los Estados Unidos. Según información reunida por el Senado estadounidense (1977), los ingresos obtenidos por los bancos dentro del país, se mantuvieron relativamente estancados entre 1970 y 1976. (Véase el cuadro 3). Estos ingresos eran muy sensibles, además, a los altibajos del ciclo económico. En contraste, los ingresos obtenidos fuera del país aumentaban en forma mucho más rápida y parecían no verse afectados por dicho ciclo.

Cuadro 3
INGRESOS DE LOS BANCOS ESTADOUNIDENSES
DENTRO Y FUERA DEL PAÍS
(Miles de millones de dólares)

	Ingresos fuera del país	Ingresos dentro del país
1970	177.3	884.4
1971	245.3	865.4
1972	337.0	858.9
1973	477.5	918.5
1974	616.3	1 014.5
1975	835.9	918.0
1976	886.2	905.2

Fuente: Senado de los Estados Unidos, 1977: *International Debt, the Banks, and U.S. Foreign Policy*. A staff report prepared for the use of the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Committee on Foreign Relations, 95th Congress, First Session, agosto.

4. Orígenes del crédito bancario japonés a los países en desarrollo

En Japón, el impulso inicial para otorgar préstamos a los países en desarrollo no tuvo mayor relación con un control de capital destinado a limitar los préstamos de los bancos comerciales; en cambio, se vinculó al descenso de las tasas de crecimiento interno y al alza del déficit presupuestario gubernamental. Como consecuencia,

los bancos vieron disminuir la demanda de préstamos por parte de las empresas nacionales, y la consiguiente necesidad de buscar prestatarios adecuados produjo una ampliación de los mercados externos (Suzuki, 1986, p. 15). Así, el nuevo lema de los círculos bancarios japoneses fue "bajo crecimiento e internacionalización" (Guttman, 1987, p. 1258).

El período de posguerra que precedió al alza del petróleo ha sido denominado el del "milagro japonés". La economía del país se expandió a una tasa anual promedio de 10% entre 1950 y 1973, y su primera recesión se produjo sólo en 1974. En retrospectiva, sin embargo, puede decirse que el milagro japonés terminó en realidad ya en 1971 o 1972, cuando el yen se reevaluó en 16% y perdieron bruscamente su competitividad muchos de los sectores de industria pesada con uso intensivo del capital (Lincoln, 1988, p. 216).

La reducción del ritmo del crecimiento interno tuvo un serio efecto desestabilizador sobre el sistema financiero japonés. Puesto que las empresas del país, en su mayoría, no se daban cuenta de que la economía había entrado en una nueva era de crecimiento más lento, mantenían la inversión como si las antiguas tasas de crecimiento fueran a sostenerse en forma indefinida. Al desencadenarse la recesión de 1974, sin embargo, el exceso de capacidad se transformó en un grave problema. La inversión fija real se redujo en 1% anual entre 1974 y 1978, mientras que la tasa de crecimiento anual promedio registrada entre 1950 y 1973 había sido de 16% (Lincoln, 1988, p. 43).

Las empresas japonesas tradicionalmente obtenían de la banca comercial la mayor parte de los fondos que no generaban ellas mismas, y por eso el fuerte descenso de la inversión significó para los bancos verse privados de su mercado más lucrativo y más dinámico. Por ejemplo, desde 1965 a 1973 casi dos tercios de todos los fondos obtenidos en los mercados de capitales japoneses provinieron de intermediarios financieros privados, principalmente bancos comerciales. En 1980 la proporción había bajado a cerca de 50% (Suzuki, 1986, p. 40). En otras palabras, los bancos japoneses reducían la proporción de fondos que aportaban a un mercado estancado.

Casi al mismo tiempo comenzaba un aumento dramático del déficit del presupuesto gubernamental. Durante la etapa "milagrosa" de la

historia japonesa en la posguerra, el excedente presupuestario alcanzaba un promedio de 1.9% del producto nacional bruto, lo que permitía al país financiar sus altas tasas de crecimiento sin recurrir al crédito externo. No obstante, en 1972 algunos dirigentes del partido de gobierno comenzaron a abogar por una política de "capital social fijo y seguridad social" financiada mediante un déficit presupuestario (Lincoln, 1988, p. 22). Lamentablemente, ante la recesión el gobierno estaba tan poco preparado como las empresas privadas. Al agudizarse la fase descendente del ciclo económico, los modestos déficit previstos en el programa económico del partido de gobierno comenzaron a incrementarse en forma incontrolable. Los déficit presupuestarios anuales aumentaron a más de un billón de yen a comienzos del decenio de 1970, y sobrepasaron los cinco billones de yen en 1975. Luego siguieron alcanzando nuevas alturas, hasta los 14 billones de yen registrados en 1981. En consecuencia, la deuda pendiente del gobierno central, aumentó de una proporción de 8% del producto nacional bruto, registrada a fines de los sesenta, a otra de 33% al término de 1981 (Sakakibara, 1984). Por su parte, su participación en las corrientes anuales de crédito subió de 18% en los años sesenta a 46,8% en 1980-1981 (Guttman, 1987, p. 1258).

Este rápido incremento de los déficit presupuestarios del gobierno no contrarrestó la menor demanda de fondos de crédito por parte de las empresas, sino que contribuyó a complicar aún más la situación de la banca. Para reducir los costos del servicio de la deuda pública, el Ministerio de Hacienda comenzó a emitir bonos con tasas de interés artificialmente bajas, exigiendo a los bancos comerciales adquirir gran parte de cada emisión. Dado que el Banco de Japón readquiría la mayor parte de estos bonos a su valor de paridad dentro del año, como parte de sus esfuerzos por aumentar la oferta monetaria a un ritmo compatible con el alto crecimiento de la economía, resultaba relativamente inocuo para los bancos comerciales tener en cartera una pequeña proporción de estos bonos. La comodidad del arreglo comenzó a alterarse a mediados de los años setenta, sin embargo. Al aumentar el déficit público, los bancos se vieron obligados a adquirir mucho mayor cantidad de bonos. Mientras tanto, la reducción del ritmo del crecimiento disminuía

la necesidad de un alza rápida de la oferta monetaria, y el Banco de Japón suspendió su programa de readquisición de bonos. Se produjo en consecuencia un dramático incremento de la proporción de bonos públicos con bajo interés en las carteras bancarias.

Al rehusar los bancos adquirir más bonos de bajo interés, el Ministerio de Hacienda comenzó a vender al público bonos de corto plazo con intereses de mercado. Lamentablemente para los bancos, esta acción generó *de facto* un mercado de capitales de corto plazo e impulsó a las empresas japonesas a manejar en forma más dinámica sus activos líquidos en lo sucesivo (Yoshitomi, 1985, p. 10). En vez de mantener sus fondos inactivos en cuentas de escaso rendimiento en los bancos comerciales, comenzaron a invertir en el incipiente mercado de bonos públicos.

Esta combinación de menor inversión de las empresas y creciente déficit presupuestario afectó las utilidades bancarias tanto desde los activos como desde los pasivos de los balances. En términos simples, el surgimiento de un mercado de capitales de corto plazo aceleró la desaparición de la base de depósitos de bajo costo que tenían los bancos, y al mismo tiempo la reducción de las inversiones de las empresas mantuvo estancada la demanda de préstamos. No resulta extraño entonces que las utilidades bancarias hayan bajado muchísimo: el rendimiento del capital invertido en los bancos comerciales japoneses se redujo de 24% en 1974 a 15% en 1979 (Lincoln, 1988, p. 167). Esta situación motivó el siguiente comentario de un banquero japonés:

Las actividades son menos dinámicas en tres aspectos. Uno de ellos es la reducción del margen entre el costo de nuestros fondos y los rendimientos de los nuevos préstamos... Otro, los grandes esfuerzos de los tesoreros de las empresas por reducir el crédito que piden a los bancos, de modo que estos últimos no han podido aumentar sus préstamos. Así, nuestro volumen total de préstamos ha estado condenado a mantenerse en un mismo nivel, mientras nuestros márgenes sobre tasas de interés disminuyen constantemente. Más aún, nuestras transacciones con las industrias estructuralmente deprimidas se han visto afectadas en su calidad... Todo ello ha significado una carga más para los bancos. (Véase Bronte, 1979, p. 15).

Al igual que sus similares estadounidenses, los bancos comerciales japoneses consideraron que los créditos internacionales constituían un antídoto para la baja en los márgenes de utilidad dentro de su país. A fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, el Ministerio de Hacienda había permitido a los bancos japoneses incursionar tentativamente en las actividades crediticias internacionales. Sin embargo, éstos debieron retirarse de los mercados mundiales cuando la economía japonesa incurrió en déficit de cuenta corriente tras las grandes alzas de precios del petróleo y los alimentos entre 1972 y 1974. Es de interés observar a este respecto que el retiro de los bancos japoneses del crédito internacional durante este lapso intensificó las presiones sobre la liquidez en los euromercados, lo que sugiere una vez más que la vinculación entre los excedentes de la OPEP y la liquidez de los euromercados es menos sólida de lo que suele generalmente reconocerse.

No obstante, estas prohibiciones al crédito externo fueron eliminadas en 1977, poco después de que la cuenta corriente de Japón volviera a registrar excedentes. Desde la perspectiva de los bancos japoneses, la nueva liberación no podía ser más oportuna. Ante el estancamiento de la demanda de las empresas y el alza de los costos, el crédito internacional aparecía como la forma más fácil de recuperar la rentabilidad. Así, la eliminación de los controles sobre los capitales precipitó el ingreso irrestricto de los trece bancos comerciales japoneses a las actividades crediticias internacionales. Repentinamente, la competencia se endureció, al intentar los bancos comerciales obtener un lugar en el mercado recién abierto. Los bancos comerciales aprovecharon de inmediato su nueva libertad en el sector internacional. Sus carteras foráneas acumuladas crecían a un ritmo de alrededor de mil millones mensuales (*The Economist*, 1984, p. 18).

También desde la perspectiva de los prestatarios latinoamericanos, la situación no podía ser más favorable. La rápida incorporación de los bancos japoneses, junto con el ingreso permanente de bancos regionales estadounidenses a las actividades crediticias internacionales, garantizaban un abastecimiento estable de nuevo financiamiento bancario para cada nueva ronda de créditos de consorcio. En consecuencia, la liquidez de los euromercados creció en forma sostenida en-

tre 1977 y 1979, a pesar de que ni los excedentes en cuenta corriente de la OPEP ni los depósitos de ésta en la banca comercial aumentaban a un ritmo ni siquiera parecido (Mattione, 1985, capítulo 2; Sternlight, 1984). La liquidez adicional se tradujo rápidamente en mejores condiciones de crédito para los deudores de países en desarrollo. Por ejemplo, los márgenes pagados por los prestatarios de países en desarrollo en sus préstamos de consorcio se redujeron fuertemente después de 1977, incluso ante el aumento de sus volúmenes de crédito y la reducción de los excedentes de

la OPEP. Entre fines de 1977 y de 1979, los márgenes pagados por los países en desarrollo disminuyeron en más de 70 centésimos de punto porcentual, hasta alcanzar un nivel de aproximadamente la mitad del registrado en 1977. Junto con ello, se redujo en dos tercios la diferencia entre los márgenes pagados por los prestatarios mejor conceptuados de la OCDE y los prestatarios-tipo de los países en desarrollo: de 62 centésimos de punto porcentual a fines de 1977 a sólo 17 centésimos de punto porcentual en las postrimerías de 1979 (OCDE, 1982a, p. 28).

II

La evolución de los mercados de capitales en los años ochenta

A diferencia del decenio anterior, en que prácticamente cada uno de los cambios en los mercados internacionales de capitales favorecía a Latinoamérica, en los años ochenta casi todo lo que sucede parece restarle posibilidades de apoyo financiero externo. En consecuencia, mientras los pagos de servicio de la deuda se mantienen altos en la región, sigue gravemente afectada la capacidad de ésta para financiarlos con nueva afluencia de capital externo en vez de con una transferencia de recursos reales al exterior.

Existe un hecho indiscutible, sin embargo. La reciente imposibilidad de obtener asistencia financiera para América Latina no puede atribuirse a un estancamiento de los mercados internacionales de capitales. Estos últimos han mostrado notable dinamismo en los últimos años. El financiamiento neto bancario y de bonos aumentó de 130 000 a 245 000 millones de dólares entre 1983 y 1986. (Véase el cuadro 4). El dinamismo se mantuvo en 1987, y la corriente anual de dicho financiamiento aumentó a 315 000 millones (BPI, 1988, p. 109). No obstante, éstos fueron los años en que la afluencia bruta de capital a Latinoamérica se redujo prácticamente a cero y sus transferencias netas de recursos alcanzaron montos sin precedentes. Varias tendencias de la evolución de los mercados internacionales contribuyen a explicar la discrepancia entre el rápido creci-

miento de los mercados internacionales de capitales y el estancamiento de la afluencia de capitales a América Latina.

Una de las tendencias más significativas es un vuelco espectacular en las modalidades de la intermediación financiera internacional. Durante los años setenta, más de dos tercios del total de las corrientes internacionales de capital circulaban a través del sistema de la banca comercial, donde el mercado en dos niveles proporcionaba a América Latina amplio crédito externo. Sin embargo, y como se desprende de los datos contenidos en el cuadro 4, la afluencia anual de nuevos préstamos bancarios se redujo en cerca de 50% durante la primera mitad de los años ochenta, mientras se triplicaba con creces el financiamiento neto en bonos. En consecuencia, el sector de más rápido crecimiento en los mercados internacionales de capitales fue justamente el que siempre se caracterizó por estar cerrado a los países en desarrollo.

Una segunda tendencia de la evolución es la creciente insularidad de las corrientes internacionales de capitales. Si bien es cierto que los mercados de capitales crecían con rapidez y adquirirían mayor alcance internacional, los países en desarrollo recibían una proporción menor de las corrientes de fondos. En 1981, por ejemplo, 40% del crédito bancario neto y 5% de la emisión internacional de bonos, se destinaron a prestata-

Cuadro 4
ESTIMACIONES DEL FINANCIAMIENTO EN MERCADOS INTERNACIONALES^a
(Miles de millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Financiamiento neto bancario	160.0	165.0	95.0	85.0	90.0	105.0	165.0	255.0
Financiamiento neto en bonos	28.0	36.5	58.5	59.0	83.0	125.0	156.0	104.0
Financiamiento bancario y en bonos	188.0	201.5	153.5	144.0	173.0	230.0	321.0	359.0
Doble contabilidad ^b	8.0	6.5	8.5	14.0	28.0	55.0	76.0	44.0
Financiamiento neto bancario y en bonos	180.0	195.0	145.0	130.0	145.0	175.0	245.0	315.0

Fuente: Banco de Pagos Internacionales, 1985: *Fifty-fifth Annual Report*; 1987: *Fifty-seventh Annual Report*; 1988: *Fifty-eighth Annual Report*.

^a Hasta 1983, la zona de información corresponde a los países del Grupo de los Diez, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Irlanda y las filiales extraterritoriales de bancos estadounidenses en Las Bahamas, Panamá, las Islas Caimán, Hong Kong y Singapur. Desde 1984, la zona de información incluye también Finlandia, Noruega, España, las filiales de bancos no estadounidenses en Las Bahamas, las Islas Caimán, Hong Kong y Singapur, y todas las entidades extraterritoriales en Bahrain y en las Antillas Neerlandesas.

^b "Doble contabilidad" se refiere a los bonos adquiridos por bancos comerciales para su propia cuenta de inversión.

rios ajenos a la zona de información del Banco de Pagos Internacionales (BPI). En 1987, en cambio, sólo un poco más del 1% del total del financiamiento de bonos, y 10% de las corrientes de fondos bancarios, se dirigieron hacia fuera de dicha zona (BPI, 1988, p. 123).

En el marco de esta tendencia, los residentes en Japón se transformaron en los mayores consumidores de créditos de bancos comerciales, a pesar del apreciable excedente en la cuenta corriente del país y su condición de principal nación acreedora del mundo. Por ejemplo, los préstamos de bancos comerciales obtenidos por residentes en Japón durante 1987 sumaron 72 000 millones de dólares, mientras la cifra correspondiente al año anterior era de 59 000 millones. En contraste, los residentes en Estados Unidos obtuvieron en préstamo sólo 45 000 millones en 1987, y menos de 20 000 millones el año anterior (BPI, 1988, p. 70, 72). En consecuencia, si los problemas de América Latina para atraer suficiente crédito internacional pudieran atribuirse a la competencia de otros prestatarios, el principal competidor de la región en esta materia no sería Estados Unidos sino Japón.

La situación japonesa —ser a la vez el mayor prestatario de los bancos comerciales y el mayor acreedor en el plano mundial— no constituye una anomalía estadística. Por el contrario, se

vincula directamente a la forma elegida por los inversionistas japoneses para acumular activos externos. En términos simples, durante los últimos tres o cuatro años las inversiones extranjeras brutas de Japón han excedido el superávit en la cuenta corriente del país. (Véase el cuadro 5). La diferencia entre el volumen de inversiones japonesas de largo plazo y sus excedentes acumulados en cuenta corriente se ha financiado principalmente mediante créditos de bancos comerciales.

El proceso se pone de manifiesto en el cuadro 5. Como puede apreciarse, el excedente de 37 000 millones en la inversión neta consistía en 1983 en un excedente de 68 000 millones en la cartera de largo plazo y en un déficit de 31 000 millones en activos de corto plazo, principalmente préstamos de la banca internacional. Ya en 1986, el excedente en la inversión de largo plazo de la cartera japonesa había aumentado a 283 000 millones. Sin embargo, este incremento de 215 000 millones excedía ampliamente el excedente acumulado en cuenta corriente por el país. La mayor parte de la diferencia se financió mediante préstamos bancarios de corto plazo, lo que dio a la banca comercial una demanda de crédito más que suficiente para contrarrestar cualquier descenso en el volumen de préstamos a América Latina.

Cuadro 5
 JAPON: INVERSIONES NETAS SEGUN TIPOS DE ACTIVOS^a
 (Millones de dólares de Estados Unidos)

	1983	1984	1985	1986
Largo plazo	68 100	115 962	178 969	283 800
Sector privado	61 500	108 208	172 682	272 512
Inversiones directas	27 800	33 463	39 231	51 557
Créditos de intercambio	17 900	22 800	23 472	31 959
Préstamos	28 000	39 335	45 659	68 012
Valores	(13 800)	10 497	60 901	114 322
Otros	1 500	2 113	3 419	6 662
Sector público	6 700	7 754	6 287	11 288
Corto plazo	(30 800)	(41 616)	(49 148)	(103 449)
Sector privado	(49 600)	(61 139)	(68 232)	(133 971)
Movimientos monetarios	(35 200)	(52 536)	(61 265)	(127 450)
Otros	(14 400)	(8 603)	(6 967)	(6 521)
Sector público	18 800	19 523	19 084	30 522
Movimientos monetarios	21 800	23 671	23 093	36 191
Otros	(3 100)	(4 148)	(4 009)	(5 669)
Partida promemoria				
Cuenta corriente	20 800	35 000	49 200	85,800

Fuente: Datos de 1983: Banco de Tokio, 1985, *Japan's External Assets and Liabilities, Tokyo Financial Review*, marzo. Datos del resto de los años, Instituto Económico del Japón, 1986: *Japan's Role in the World Financial Markets, Japan Economic Institute Report*, N° 42A, noviembre 14, y 1987: *Japan Still the World's Top Net Creditor Nation, Japan Economic Institute Report*, N° 21B, junio 5.

^a Las cifras entre paréntesis significan déficit.

Un hecho más reciente en esta evolución consiste en el colapso casi total del segmento de los mercados internacionales de capitales dedicado a las obligaciones de interés variable¹ y el resurgimiento simultáneo de los préstamos de los bancos comerciales. De un máximo de 55 900 millones en 1985, y una respetable cifra de 47 800 millones en 1986, el volumen de emisión de obligaciones de interés variable bajó a 12 000 millones en 1987 (BPI, 1988, p. 126). Mientras tanto, los préstamos bancarios internacionales aumentaban de la tímida cifra de 55 000 millones en el primer semestre de 1986 a 110 000 millones en el segundo semestre del mismo año, y en 1987 a 135 000 millones en el primer semestre y a 120 000 millones en el segundo.

Ambas tendencias no dejan de tener una relación recíproca. Los préstamos de consorcio se han reactivado precisamente porque las obli-

gaciones de interés variable y los préstamos de los bancos comerciales son fácilmente sustituibles entre sí. Sin embargo, para los prestatarios de países en desarrollo estas tendencias no son sino un ejemplo más de que casi todos los cambios financieros de los años ochenta han contribuido a inhibir la afluencia de fondos hacia sus países. En términos simples, los problemas financieros latinoamericanos no fueron la causa del colapso del mercado de obligaciones de interés variable, y la región nunca utilizó esos instrumentos para obtener cantidades importantes de capital; no obstante, puede preverse que dicho colapso tendrá varios efectos adversos para la región.

A mediados de los años ochenta, los bancos comerciales estadounidenses obtuvieron grandes cantidades de capital mediante la emisión de obligaciones de interés variable "perpetuas": es decir, valores de interés variable sin plazo fijo de vencimiento. Según una reciente publicación de la OCDE, para los bancos la disponibilidad de un amplio mercado de obligaciones de interés variable, donde obtuvieron fondos por más de

¹Una descripción de las obligaciones de interés variable puede encontrarse en BPI, 1986, y en Levich, 1987.

100 000 millones durante el período 1985-1986, significó la posibilidad de equilibrar mejor sus activos y pasivos, tanto en cuanto a las tasas de interés como a los plazos. Junto con ello, la introducción de instrumentos de largo plazo con interés variable, que pueden asimilarse al capital para los efectos de la supervisión (es decir, obligaciones de interés variable perpetuas, bajo la forma de deuda subordinada) ha dado a los bancos una preciada oportunidad de obtener fondos semejantes al capital y fortalecer sus balances. (Véase OCDE, 1987a, p. 52).

Sin embargo, la desaparición de las obligaciones de interés variable hará más onerosa para los bancos la obtención de nuevos capitales. A su vez, este hecho probablemente generará mayor resistencia de éstos hacia otorgar nuevos préstamos, condonar una parte de las obligaciones existentes, o tomar otras acciones tendientes a reducir la transferencia neta de recursos de la región. Además, dada la posibilidad de sustitución recíproca que existe entre las obligaciones de interés variable y los préstamos de los bancos comerciales, el colapso del mercado de dichas obligaciones ha creado para los bancos un nuevo conjunto de prestatarios potenciales muy bien conceptuados. Los bancos comenzaron sus préstamos a América Latina precisamente porque muchos de sus mejores clientes obtenían fondos directamente en los mercados de valores, por lo que el retorno de dichos clientes disminuirá en muchos casos su necesidad de mantener vínculos económicos con América Latina. Como lo dijo también una publicación de la OCDE, las actividades del mercado de créditos de consorcio se han fortalecido en forma importante desde mediados del año 1986. Si bien el crédito a prestatarios soberanos sigue siendo modesto, en comparación con niveles anteriores, el mercado se ha adaptado con notable rapidez y eficiencia al crecimiento del volumen de la demanda de las empresas (OCDE, 1987b, p. 50).

Es evidente que todos estos hechos no son de buen augurio para América Latina. Cuando el crédito obtenido mediante valores tuvo su auge al comenzar el decenio, los prestatarios de la región no podían obtener fondos en ese segmento del mercado. Sin embargo, ahora que el sector de valores se está contrayendo y muchos prestatarios bien conceptuados recurren al mercado de préstamos de consorcio, América Latina se encontrará otra vez al final de la lista de aspirantes

al crédito. Más aún: si en tiempos de dinamismo y fortaleza de los mercados internacionales fue difícil para la región obtener préstamos, no es muy probable que tenga mejor suerte una vez que ha desaparecido una de las principales fuentes del capital bancario.

Las consecuencias de esta evolución adversa en los propios mercados financieros internacionales, se verán agravadas por el nuevo clima económico y normativo que deberán enfrentar en determinados centros bancarios los bancos estadounidenses, europeos y japoneses durante el resto del decenio de 1980 y el inicio del siguiente. A diferencia de lo que sucedió en los años setenta, el efecto neto de estos cambios será aumentar el costo de oportunidad de las actividades en América Latina, lo que acentuará el interés de los bancos comerciales en concentrar sus recursos de capital y de gestión en lugares más cercanos a sus sedes centrales. Esta evolución ya ha inducido a los bancos estadounidenses a limitar sus actividades crediticias internacionales. Cabe prever que los cambios en los próximos años habrán de reforzar estas tendencias y producir vuelcos similares en las políticas de crédito internacional de las instituciones bancarias japonesas y europeas.

1. El retraimiento de los bancos comerciales estadounidenses durante los años ochenta

En vista de las dificultades que actualmente tiene América Latina para obtener nuevos préstamos de bancos comerciales, parece tentador afirmar que los bancos se rehúsan debido, principalmente, a la gran deuda pendiente. De hecho, sin embargo, los bancos estadounidenses han mostrado ante los prestatarios latinoamericanos, una disposición más favorable que ante prácticamente los de cualquier otra región. Según informaciones oficiales bancarias de los Estados Unidos, el crecimiento de los préstamos de bancos de ese país a Latinoamérica y el Caribe —salvo Ecuador y Venezuela, que se encuentran en la categoría OPEP— se frenó en 1983 y 1984, años en que el incremento anual fue de sólo 1 500 millones de dólares. (Véase el cuadro 6). Esto representa un descenso significativo respecto del incremento anual promedio de 8 600 millones registrado entre fines de 1977 y de 1982; no obstante, ninguna otra región, ni desarrollada ni en desarrollo, aumentó con tanta rapidez sus préstamos de bancos estadounidenses (Bennett y Zimmerman,

Cuadro 6
 COMPROMISOS DE LOS BANCOS ESTADOUNIDENSES POR REGIONES^a
 (Miles de millones de dólares)

	G-10 y Suiza	Países desarrollados no incluidos en G-10	Europa oriental	OPEP	América Latina	Asia	Total
1981	150.1	32.1	7.3	22.4	62.8	27.5	320.4
1982	161.9	38.0	5.9	24.3	70.6	32.7	351.6
1983	164.3	41.3	5.2	25.0	71.1	33.2	359.3
1984	147.0	39.0	4.6	22.9	73.7	29.6	332.2
1985	144.0	34.5	4.2	20.0	69.7	26.5	311.8
1986	144.2	30.1	3.6	17.4	68.2	22.2	296.8
1987	152.3	26.6	3.2	14.6	64.8	19.4	290.8

Fuente: Consejo Examinador de las Instituciones Financieras Federales de los Estados Unidos, *Country Exposure Lending Survey*, varios años.

^a Las cifras sobre compromisos se ajustaron de acuerdo con las garantías y los préstamos indirectos. Los totales no corresponden a la suma de las cifras parciales, por haberse excluido las cifras relativas al África, a centros bancarios extraterritoriales y a organizaciones internacionales y regionales.

1988). Más aún, entre fines de 1982 y de 1987, los préstamos pendientes en América Latina disminuyeron en algo menos de 6 000 millones de dólares, cifra que debe compararse con una reducción combinada de 21 000 millones en los préstamos pendientes en los países desarrollados, incluidos o no en el Grupo de los Diez.

Como lo indican estas cifras, los esfuerzos de América Latina para obtener nuevos préstamos no sólo se vieron obstaculizados por el exceso estructural de endeudamiento que presenta la región, sino también por lo que aparece como un retraimiento general de los bancos estadounidenses ante las actividades de crédito internacional. Esta actitud se debe en parte a la decisión de los bancos más pequeños de concentrarse en buscar prestatarios más próximos a sus lugares de origen. Sin embargo, el retraimiento no sólo afectó a este segmento de las actividades bancarias de los Estados Unidos; muchos de los bancos de mayor tamaño, regionales o transnacionales, que podrían haber tenido un compromiso más duradero con los mercados financieros internacionales, dejaron de aumentar sus riesgos externos y redujeron el crecimiento de sus balances.

Entre los indicios de este retraimiento, tal vez uno de los más ostensibles sea la pérdida de posición relativa de los bancos estadounidenses, tanto los establecidos en las principales plazas financieras como los grandes bancos regionales. En

1980, por ejemplo, el Banco Dai-Ichi Kangyo, ubicado en el décimo lugar, era el único banco japonés que figuraba en la lista de los diez bancos con mayores activos publicada por *Euromoney*. Ya en 1987, en cambio, los bancos japoneses copaban los cinco primeros lugares, y ocho de las diez posiciones de preeminencia. Citicorp, en décimo lugar, era el único banco estadounidense incluido en la lista de los principales. De los siguientes diez lugares, cinco eran para bancos japoneses, y ninguno para los estadounidenses. Incluso en la lista de los cincuenta bancos principales, sólo cuatro son estadounidenses - Citicorp, Chase Manhattan, Bank of America y Chemical. Los japoneses alcanzan a veinte.

Además de esa gran presencia en las listas de *Euromoney*, doce bancos japoneses se cuentan entre los 25 más grandes que funcionan en el Reino Unido, donde concentran 31% de las obligaciones internacionales contratadas en Londres, contra sólo 13% en 1981. Además, 8.4% de todas las obligaciones pendientes de los bancos comerciales en los Estados Unidos corresponden a instituciones japonesas. Suscribieron 18 000 millones en bonos municipales de los Estados Unidos, es decir, 50% del total emitido en 1986, y tienen el control de cinco de los once mayores bancos, con lo que alcanzan 13% del total del mercado bancario de California (*Far Eastern Economic Review*, 1987, p. 86; Stokes, 1988, p. 247).

Más decidor que estas ubicaciones relativas resulta el tamaño absoluto de los activos consolidados que tienen los bancos constituidos en diversos países. En 1980, por ejemplo, sólo dos bancos estadounidenses —Citicorp y Bank of America— y dos franceses —Crédit Agricole y Banque Nationale de Paris— contaban con activos superiores a los 100 000 millones de dólares. El promedio de activos de los principales diez bancos estadounidenses y japoneses era aproximadamente igual: 54 900 millones y 58 600 millones, respectivamente. En 1987, Citicorp era el único banco estadounidense cuyos activos superaban los 100 000 millones. Sin embargo, 16 bancos japoneses, tres alemanes, cinco franceses, dos del Reino Unido y dos suizos integraban esta categoría, antes reservada sólo a una elite.

2. La reglamentación bancaria y los créditos de instituciones estadounidenses en los años ochenta

Ni el relativo estancamiento de los bancos estadounidenses, ni el crecimiento fenomenal de sus similares japoneses, tuvieron lugar en el vacío. En el caso de las instituciones japonesas, el alza del yen a partir de febrero de 1985 es en parte la causa del rápido crecimiento en los dos últimos años. Asimismo, el rápido crecimiento de las exportaciones del país dio a los bancos japoneses una ventaja propia en el ámbito del financiamiento comercial. Sin embargo, estos factores sólo explican los hechos en forma parcial. Entre 1982 y 1984, años de descenso para el yen, los japoneses también mejoraron su posición relativa en la lista de los 500 bancos publicada por *Euromoney*; y el ingreso de tantos bancos japoneses relativamente desconocidos a posiciones destacadas en dicha lista no puede explicarse sólo por los cambios en el valor de la moneda ni por los mayores volúmenes de las exportaciones. A la inversa, los problemas del endeudamiento de América Latina y Europa oriental no pueden explicar el relativo estancamiento de los bancos estadounidenses. Los bancos europeos y japoneses estuvieron tanto o más comprometidos que ellos en ambas regiones problemáticas; sin embargo, los problemas del endeudamiento sólo parecen haber afectado el crecimiento de los bancos de los Estados Unidos.

En la inhibición de estos últimos parece influir un medio adverso en cuanto a utilidades y a reglamentación bancaria. Debido a ello, los ban-

cos de los Estados Unidos están descubriendo que su interés radica en demorar el crecimiento total de sus activos, en general, y sus préstamos internacionales, en particular. Por cierto, se hace así más difícil para los prestatarios latinoamericanos obtener apoyo financiero externo. En muchos aspectos, ésta es una de las diferencias más notables entre el medio financiero mundial de los años setenta y el de el presente decenio.

i) *Mayores costos del capital.* Durante los años setenta, el rápido crecimiento de los activos constituyó la clave del incremento de la rentabilidad de los bancos comerciales, especialmente en períodos en que bajaba el margen sobre las tasas de interés. Al auspiciar nuevos consorcios de préstamos y transformar inmediatamente en utilidades los cargos por ese concepto, los bancos podían mantener e incluso aumentar sus márgenes de utilidad bruta. Sin embargo, esta estrategia sólo podía lograr su objetivo si aumentaban constantemente los montos de los cargos por formación de consorcios, y esto a su vez sólo podía producirse si había un incremento sostenido de los créditos de consorcio. Durante los años setenta, en otras palabras, las estrategias de los bancos para obtener utilidades y crecimiento eran congruentes con las necesidades financieras de los países en desarrollo.

Esta relación simbiótica era sostenida en parte por una normativa relativamente laxa respecto del capital de los mayores bancos estadounidenses. Los bancos ubicados en las principales plazas financieras, así como los bancos regionales con más de mil millones de dólares en activos, iniciaron el decenio de 1970 con una relación capital-activos de algo menos de 6%. En 1981, dicha relación había disminuido a 3.9% en los bancos ubicados en las principales plazas financieras, y a 4.6% en los grandes bancos regionales (Personal del Banco de la Reserva Federal, 1987, p. 15). La baja de estas relaciones permitió a estos bancos aumentar el rendimiento de su capital de aproximadamente 11% a comienzos del decenio de 1970 a más de 13% en 1981, a pesar de la mayor competencia, la reducción de los márgenes sobre las tasas de interés, y una baja general de los cargos por concepto de formación de consorcios.

Después de 1983, cuando el Congreso autorizó a la Junta de la Reserva Federal a establecer normas sobre capitales mínimos para las principales empresas bancarias, se ejerció mayor pre-

Cuadro 7
CAPITAL DE LOS BANCOS DE LOS ESTADOS UNIDOS^a
(Miles de millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Todos los bancos informantes	70.6	79.3	92.2	105.4	116.1	129.2
Los nueve principales	29.0	31.5	36.7	42.3	46.7	51.5
Los quince siguientes	13.5	14.9	18.1	20.6	22.0	23.9
Todos los demás	28.1	33.0	37.4	42.5	47.4	53.8

Fuente: Consejo Examinador de las Instituciones Financieras Federales de los Estados Unidos, *Country Exposure Lending Survey*, varios años.

^a Las fusiones entre bancos durante el segundo semestre de 1987 redujeron la categoría de "los quince siguientes" a sólo 13 bancos a fines de ese año.

sión sobre los bancos para que aumentaran su relación de activos fijos. Una vez establecida la reglamentación, los bancos reunieron más de 58 000 millones de dólares de nuevo capital con posterioridad a 1982. (Véase cuadro 7). No obstante, al no aumentar en forma apreciable la rentabilidad de los activos, las utilidades bancarias, medidas en relación con el capital, en el mejor de los casos se estancaron, y en muchos otros registraron un descenso (Salomon Brothers, 1987, pp. 56-57).

Las dificultades de estos bancos se acentúan debido a que el costo de su capital es mucho más alto que el de sus rivales, los bancos de inversiones del país y los bancos comerciales japoneses (Personal de la Junta de la Reserva Federal de Nueva York, 1987; Mead y Gluck, 1987, p. 270). Se genera así una grave desventaja competitiva para los bancos estadounidenses. Por una parte, sólo pueden evitar pérdidas mediante mayores márgenes sobre los préstamos y mayor rentabilidad de los activos. Como lo explicó el Banco de la Reserva Federal de Nueva York en un estudio reciente sobre las utilidades bancarias, para poder invertir sin pérdidas, la tasa de rentabilidad del capital invertido en los nuevos proyectos de los grandes bancos (especialmente los transnacionales), debe alcanzar promedios *altísimos* durante este decenio, muy superiores a la tasa de rentabilidad sobre el capital existente, medido según las utilidades bancarias sobre el capital, y muy superior a la tasa de rentabilidad exigida por el mercado para las empresas en general (Personal de la Junta de la Reserva Federal de Nueva York, 1987, p. 31). Sin embargo, junto con verse en la obligación de tener mayores tasas

de rentabilidad, los bancos estadounidenses deben enfrentarse a bancos japoneses con mayor nivel de endeudamiento relativo al capital, los que ofrecen préstamos con márgenes muy inferiores.

ii) *El incremento de activos no incluidos en el balance general.* Con miras a obtener mayores utilidades brutas, y a aumentar así la rentabilidad de su inversión, los bancos estadounidenses han procurado encontrar formas de funcionamiento que hagan uso menos intensivo del capital. Esto significa principalmente que los créditos de consorcio pierden progresivamente importancia, desplazados por servicios financieros que supuestamente generan comisiones y no aparecen en los balances generales, como las cartas de crédito y los intercambios de monedas y de tasas de interés. Según la *U.S. Federal Deposit Insurance Corporation*, por ejemplo, los rubros que no aparecen en los balances generales han estado entre los de mayor crecimiento de los bancos comerciales estadounidenses (Chessen, 1987, p. 4). Alcanzaban en 1980 un total de 250 000 millones de dólares, que equivalía a 250% del total del capital del sistema bancario. En 1987, el valor de todos los rubros no incluidos en los balances generales había aumentado a aproximadamente 2.3 billones de dólares, es decir, más de 1 300% del capital bancario. De acuerdo con estas estimaciones, según observa el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, las sociedades de inversiones ubicadas en los principales centros financieros parecen obtener una proporción cada vez mayor de sus utilidades de actividades no vinculadas a préstamos. La principal diferencia entre estima-

ciones se refiere al ritmo del cambio producido. Por ejemplo, antes de incorporar la reserva para pérdidas por préstamos, y según las hipótesis más favorables, las actividades vinculadas a préstamos disminuyeron sus participaciones en las utilidades (antes de deducir los impuestos) de alrededor de 85% en 1980 a cerca de 65% en 1984 y 1985. Las hipótesis menos favorables indican que esta proporción se redujo de aproximadamente 65% en 1980 a cerca de 35% en 1984 y 1985 (Proctor, 1987, p. 242).

Desde el punto de vista de los bancos, la ventaja de desplazar los préstamos de consorcio, consiste en que los rubros no incluidos en los balances generales no les exigen tenencias de capital. Los préstamos nuevos, en cambio, que sí exigen nuevos capitales, tienen un efecto más ambiguo sobre la rentabilidad de la inversión. En consecuencia, los vínculos entre las utilidades bancarias y las necesidades financieras de América Latina se desdibujan progresivamente. Por cierto, se trata sólo de un ejemplo más del perjuicio que han significado para la región las tendencias predominantes en la banca durante los años ochenta, cuyos efectos se habrían hecho sentir incluso si no existiera la crisis del endeudamiento.

iii) *La nueva reglamentación bancaria.* Las presiones competitivas y las tendencias adoptadas por el comportamiento de los bancos han dado origen a varias propuestas para modificar las normas bancarias estadounidenses, y asimismo a varios cambios que ya se han hecho efectivos. Es muy probable que con ello los bancos muestren aún menos disposición para dar apoyo financiero a los países en desarrollo. Por ejemplo, una de las propuestas extendería las oportunidades de obtener ingresos por concepto de comisiones bancarias. De acuerdo con las normas vigentes, se prohíbe por ley a los bancos comerciales dedicarse a algunas de las actividades financieras más lucrativas y que generan mayores comisiones, como suscribir (*underwrite*) acciones de empresas, bonos y efectos comerciales. Los principales obstáculos normativos se encuentran en la ley Glass-Steagall, de tiempos de la Depresión, que separa las actividades de los bancos de inversión de aquellas de los bancos comerciales, y la ley sobre bancos y sociedades de inversiones (*Bank Holding Act*), que limita el tipo de empresas de servicios financieros que pueden ser de propiedad de los

bancos de inversiones (Jackson y Cohen, 1986; Jackson, 1987; D'Arista, 1986).

Varias propuestas, entre ellas una patrocinada por el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Gerald Corrigan (1987), abogan por permitir a los bancos comerciales dedicarse a diversas actividades vinculadas a valores y hasta ahora prohibidas. Sin embargo, para aprovechar las nuevas oportunidades que se les abran, e incorporarse a las actividades propias de la banca de inversión, los bancos tendrían que obtener una gran cantidad de capital, lo que puede ser oneroso y difícil, dado el término del mercado de pagarés con interés variable y el bajo precio de la mayoría de las acciones bancarias. En consecuencia, es probable que los bancos se muestren sumamente renuentes a desviar su precioso capital hacia una mayor disponibilidad de apoyo a préstamos de consorcio a países muy endeudados, en vez de destinarlo a las actividades de la banca de inversión.

Paradójicamente, la proliferación de quiebras bancarias en los Estados Unidos también podría afectar la disposición de los bancos para prestar nuevamente asistencia financiera a América Latina. Dos aspectos normativos y prácticos son cruciales para comprender cómo funciona este proceso. En primer lugar, y de acuerdo con las normas y reglamentos vigentes en los Estados Unidos, los bancos no pueden tener actividades en más de un estado. En segundo término, el organismo federal que garantiza los depósitos en caso de quiebras bancarias, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), en vez de cerrar un banco insolvente y pagar sus obligaciones con los depositantes asegurados, suele procurar vender los bancos comerciales en bancarrota a otras instituciones financieras más solventes. Como parte de la transacción, muchas veces garantiza que absorberá todas las pérdidas ya registradas y al menos algunas de las futuras que se vinculen a la cartera de préstamos del banco en quiebra. Como se procura alentar a que otros bancos presenten ofertas por los activos de este último —lo que disminuye los costos en que incurre el gobierno en su liquidación— se permite a los bancos de un estado adquirir bancos en quiebra en otros estados. Esta excepción a la norma que prohíbe las actividades bancarias interestatales ofrece a los bancos una excelente oportunidad de establecer

una red multiestatal de filiales y de oficinas de crédito.

Muchos bancos de los Estados Unidos dedican actualmente su capital, y asimismo su tiempo y sus conocimientos de gestión, a adquirir bancos insolventes y a competir activamente por apoderarse de las actividades crediticias que éstos no lograron atender. En consecuencia, los planes de expansión de muchos de los bancos regionales más solventes ya no exigen un crecimiento rápido de los volúmenes de préstamos a América Latina. Al menos por el momento, toda la expansión que pueden absorber se encuentra a su alcance en los mercados internos. Además, y puesto que el Gobierno de los Estados Unidos se hace cargo de todas las pérdidas de la cartera de los bancos insolventes, adquirir uno de estos últimos parece ser un camino relativamente seguro hacia la expansión. Por cierto, brinda más seguridad que dar nuevos créditos para América Latina. No es extraño entonces que varios bancos, tanto regionales como ubicados en las principales plazas financieras, hayan llegado a la conclusión que la adquisición de bancos insolventes es una manera más rentable y menos riesgosa de emplear el capital con que cuentan. No faltan los bancos en quiebra, y por ello es de prever que el proceso se mantendrá por un tiempo, junto con la renuencia de la banca ante la posibilidad de reincorporarse al mercado de los créditos de consorcio para los países en desarrollo.

3. *Las presiones normativas sobre bancos europeos y japoneses*

Hasta hace poco, los planes de expansión de bancos europeos y japoneses no tropezaban con los mismos obstáculos que coartaban las actividades de sus similares estadounidenses. Sin embargo, la situación cambiará en forma espectacular en los próximos años, y con ello se cerrarán aún más las vías de apoyo financiero para América Latina. En este sentido, cabe prestar especial atención a dos cambios normativos que se encuentran en preparación.

i) *Normas sobre suficiencia del capital.* El primero de estos cambios se expresa en las nuevas normas sobre capital mínimo que deberían entrar en vigencia en 1992 (Bardos, 1987; Junta de Gobernadores, 1988; Obsborn y Evans, 1988). De acuerdo con los términos de esta propuesta aus-

picada por once países, los bancos deberán mantener un capital igual a un mínimo de 8% de sus activos ajustados según el riesgo (*risk-adjusted assets*). Esta propuesta simple y aparentemente modesta contiene varios cambios de gran importancia respecto de las actuales normas sobre suficiencia del capital. Entre otras cosas, establece que al menos la mitad del capital total de cada banco —el llamado “de primer nivel”— debe consistir en capital de accionistas del propio banco. Junto con ello, la propuesta limita el monto de reservas por concepto de posibles pérdidas por préstamos que pueden incluirse en el total del capital restante, llamado “de segundo nivel”. La propuesta exige también que cada banco cuente con capital en relación con todos sus activos no incluidos en el balance general.

Por último, las pautas sobre capital ubican los activos en diversas categorías de riesgo. A menor riesgo ponderado, menor es la exigencia de capital. No interesa aquí entrar en los detalles precisos de este procedimiento de ponderación del riesgo; basta con indicar que los préstamos a países en desarrollo se ubican en la categoría de mayor riesgo, junto con los préstamos a la mayor parte de los prestatarios del sector privado dentro de la zona de información del BPI. Así, a fin de cuentas, las nuevas pautas sobre capital exigirán que los bancos obtengan un dólar de capital por cada doce dólares de incremento de sus compromisos netos con los países en desarrollo. Al menos la mitad de este capital adicional debe provenir de accionistas del banco.

ii) *Europa en 1992.* Según otra propuesta, recientemente aprobada por la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1992 se eliminarán todas las barreras al comercio internacional dentro de dicha Comunidad (Bellanger, 1988; Comisión de las Comunidades Europeas, 1988; Hale, 1988). Una vez desmanteladas tales barreras, toda empresa que funcione en uno de los países miembros tendrá derecho a extender sus actividades a cualquier otro país de la Comunidad. Esta ilimitada libertad de expansión se aplica tanto a las empresas bancarias como no bancarias. Así, y de acuerdo con la segunda disposición sobre bancos del Parlamento Europeo (“*Second Banking Directive*”), todo banco que tenga autorización para funcionar en un país europeo puede realizar cualquier actividad bancaria aceptable en cualquier lugar de la CEE. La definición de “aceptable” in-

cluye toda la gama de servicios de la banca comercial y de inversión. Más aún, las normas contenidas en esta segunda disposición sobre bancos serán de aplicación general para los bancos de Estados Unidos y de Japón que ya cuenten con al menos una oficina dentro de la CEE.

iii) *Consecuencias*. Las nuevas pautas de suficiencia de capital y de supresión de barreras dentro de la comunidad europea influirán, sin duda, en las actitudes de la banca comercial respecto de los nuevos créditos para América Latina, aunque en la actualidad es difícil predecir con algún grado de certidumbre precisamente cuál ha de ser dicha influencia. Sin embargo, pueden formularse ciertas conclusiones tentativas, todas las cuales sugieren nuevos motivos para que los bancos se interesen incluso menos que hasta ahora en prestar apoyo a los balances de pagos de los países en desarrollo.

De acuerdo con los estudios preliminares, las nuevas pautas respecto del capital probablemente retrasarán, al menos inicialmente, la expansión planificada por la mayoría de los bancos comerciales. La firma estadounidense de inversiones Goldman Sachs estima que, para cumplir con estas exigencias, 14 grandes bancos de ese país, entre ellos Manufacturers Hanover, Bankers Trust, Irving Bank, Continental Illinois, Security Pacific y First Republic, deberán reunir capital adicional por un monto aproximado de 14 000 millones a fines de 1992. Esta estimación supone que los bancos afectados no expandirán sus balances generales entre ahora y fines de 1992. Los bancos estadounidenses precisarán, además, al menos 20 000 millones de nuevo capital para reemplazar el valor (una vez deducidos los impuestos) del capital accionario que se perdería debido al castigo de 50% del valor nominal actual de sus préstamos a los países en desarrollo. Al combinar sólo estos dos rubros, puede estimarse que los bancos estadounidenses necesitarán capital adicional por un monto de entre 14 000 y 34 000 millones para el financiamiento de sus carteras de préstamos (Hale, 1988, p. 108; Oficina General de Contabilidad, 1988).

Las presiones sobre los bancos japoneses podrían ser similares, aun cuando los efectos precisos que pueden tener las pautas relativas al capital sobre sus planes de expansión siguen siendo motivo de gran especulación e incertidumbre. Sin embargo, un estudio muy citado y bien consi-

derado, del Instituto de Investigación Nomura, estima que los bancos japoneses deberán disminuir el ritmo de crecimiento de sus activos a 7 u 8% anual, de una cifra de 12 a 13% de crecimiento anual registrado durante los últimos diez años, a fin de limitar las exigencias de obtención de capital a entre siete y ocho billones de yen (aproximadamente entre 50 000 y 60 000 millones de dólares, suponiendo un tipo de cambio de 130 yen por dólar) (Wagstyl, 1988).

Dadas estas nuevas exigencias de capital, se hace difícil imaginar que los bancos estadounidenses o los japoneses procuren reunir todavía más capital para aumentar sus compromisos con los países en desarrollo. Ciertos indicios preliminares permiten pensar que esta observación se cumplirá en el caso de los bancos japoneses. Por ejemplo, se espera que éstos aumenten su actividad en el mercado interno de préstamos de consumo, donde la competencia internacional es menor y las utilidades más altas, al menos por el momento. Con ello asumirían también un papel integral en el financiamiento de la transición de su país de una economía fundamentalmente exportadora a una economía que da mayor relieve a la demanda interna. También se espera un incremento de los créditos a empresas japonesas de mediano tamaño (Osborn y Evans, 1988).

Por último, las incursiones de los bancos japoneses en los mercados externos probablemente se concentren en el mercado estadounidense, donde se mantiene el atractivo de adquirir el capital de sociedades con efectos multiplicadores (*leveraged buyouts*), de obtener financiamiento mediante emisión de bonos especulativos, y de otras transacciones vinculadas a fusiones entre empresas, cuyos rendimientos son mucho mayores. En este sentido, es importante señalar que, de acuerdo con las pautas relativas al capital, el capital necesario para adquirir un bono especulativo emitido por una empresa estadounidense será igual al capital requerido para un préstamo de consorcio a América Latina. Sin embargo, estos préstamos actualmente se hacen con un margen de 13/16 sobre la LIBOR, mientras que el rendimiento de los bonos especulativos es de al menos 400 a 500 centésimos de punto porcentual sobre dicha tasa, por lo que no es difícil comprender la preferencia que les otorgarán siempre a estos últimos las instituciones bancarias interesadas en obtener el máximo posible de utilidades.

Si las nuevas normas sobre capital permiten prever una menor disposición de la banca comercial para incrementar sus compromisos en América Latina, las nuevas libertades financieras europeas, por su parte, podrían aumentar el costo de oportunidad de las actividades bancarias en países en desarrollo. Por ejemplo, y de acuerdo con la opinión generalizada del momento, los grandes bancos europeos deberán fusionarse para sobrevivir y prosperar en la era posterior a 1992. Un observador cercano de la situación de la banca europea, explica que la cuestión no consistirá en si se compra o no, sino simplemente en comprar, y que el número de transacciones será asombroso (Phillips, 1988, p. 54). La adquisición de otros bancos exigirá, sin embargo, grandes montos de capital. Según dijo recientemente un alto ejecutivo bancario europeo, el capital es el tema más descollante del momento; es vital, en primer lugar, que los bancos financien el crecimiento natural de sus actividades en su país de origen, cosa que actualmente no se hace, y en segundo lugar, que financien sus adquisiciones (Shale, 1988, p. 72). Además, se prevé que la eliminación de normas restrictivas programada

para 1992 desencadenará gran cantidad de fusiones entre empresas europeas no bancarias (Fairlamb, 1988). Los bancos comerciales esperan poder proporcionar también financiamiento para muchas de estas operaciones.

En consecuencia, puede predecirse que los bancos europeos, como sus similares de los Estados Unidos, darán mucho más importancia a las actividades dentro de su mercado interno, y asimismo a la defensa de su lugar establecido, que puede ser puesto en jaque por la competencia de bancos rivales. En este clima, resulta sumamente improbable que un banco llegue a la conclusión de que su posición competitiva en Europa se vería fortalecida al incluir en su cartera más préstamos para América Latina. Más aún, al pensar en el mercado externo, es probable que estos bancos se concentren en los Estados Unidos, que absorben 10% de las exportaciones europeas, y no en América Latina, cuya proporción de las exportaciones de la Comunidad es inferior a 3%. En otras palabras, cabe esperar que América Latina sea un factor cada vez menos relevante dentro de los planes comerciales y financieros de Europa para el mediano plazo.

III

Conclusiones

Desde que se inició la crisis de la deuda, hace ya más de seis años, las autoridades de los países deudores, y también las de los acreedores, dieron por supuesto que los bancos comerciales otorgarían nuevos créditos a los prestatarios de países en desarrollo una vez que estos últimos terminarían sus ajustes macroeconómicos y recuperarían su solvencia. Sin embargo, como se demuestra en este trabajo, el asunto probablemente no sea tan simple. Los intereses de largo plazo de los bancos pueden no coincidir en la actualidad con las necesidades latinoamericanas en materia de servicio de la deuda y de inversión: eso es lo que sugiere la comparación entre los factores que en los años setenta indujeron a los bancos comerciales a iniciar sus préstamos a países en desarrollo, por una parte, y las condiciones imperantes du-

rante el decenio de 1980, y probablemente en el siguiente, por la otra.

¿Cómo deben reaccionar las autoridades políticas y económicas de América Latina ante el desafío estratégico que les plantean estas nuevas realidades de la vida económica? Las respuestas que surgen inmediatamente son varias. En primer lugar, y tal vez lo más importante: las naciones deudoras se verán obligadas a depender cada vez más de su ahorro interno. Hasta ahora, la respuesta a la desaparición del ahorro externo ha sido un descenso pronunciado de la inversión. El proceso debe necesariamente revertirse para que se puedan proteger las potencialidades latinoamericanas de crecimiento en el largo plazo.

En segundo término, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo deben tam-

bién considerar cuál ha de ser su respuesta ante este desafío. ¿Acaso intentar cubrir el déficit de financiamiento producido por la retirada de los bancos comerciales mediante un incremento de sus propios desembolsos? Si así fuera, ¿qué efectos tendría esa decisión sobre su propia situación de solvencia, y por consiguiente, su capacidad de prestar asistencia a la región en el largo plazo? Como alternativa, ¿deben acaso reducir sus propios préstamos, argumentando que si la carga no se comparte suficientemente con los bancos comerciales, el ajuste estructural será mucho más difícil, y sus perspectivas de éxito mucho menores? Las respuestas no son fáciles ni obvias.

Por último, si no se logra que los bancos comerciales coloquen suficientes nuevos fondos en los países deudores, estos últimos pueden buscar formas para crear estrechos vínculos entre los intereses estratégicos de los bancos comerciales y el objetivo de aliviar la deuda. Puede no ser tan difícil como parece a primera vista. En el caso de los bancos estadounidenses, por ejemplo, las prácticas contables de aceptación general indican que los bancos deben establecer reservas para posibles pérdidas por préstamos sólo si piensan que no podrán obtener la devolución del capital. Suelen no exigirse reservas si el banco no hace más que reducir la tasa de interés sobre un préstamo existente.

En un momento en que los bancos comerciales de los Estados Unidos sufren grandes presio-

nes para reunir nuevo capital, y en que sus reservas para pérdidas por préstamos no se incluyen en su capital de primer nivel, los intereses de los acreedores y de los deudores pueden verse más favorecidos por las concesiones relativas a las tasas de interés que por los nuevos préstamos o la condonación parcial del capital adeudado. Desde el punto de vista bancario, los nuevos préstamos exigen capital adicional, y el castigo sobre sumas adeudadas consume el capital existente. Sin embargo, como podría argumentarse que las concesiones en cuanto a tasas de interés aumentan las posibilidades de que los bancos puedan, con el tiempo, recuperar las sumas adeudadas, la reglamentación bancaria estadounidense probablemente permitiría a los bancos volver a convertir sus actuales reservas para pérdidas por préstamos, en capital de primer nivel. Al menos un miembro del Congreso de los Estados Unidos ha defendido ya este planteamiento (Pease, 1988). Así, una vez producidas las concesiones relativas a tasas de interés, se reducirían las transferencias netas de recursos por parte de los deudores, y los bancos a su vez fortalecerían su base de capital y obtendrían los recursos que necesitan para ampliar su campo de acción hacia líneas de actividad consideradas de mayor importancia estratégica para sus instituciones.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco de Pagos Internacionales (1985): *Fifty-fifth Annual Report*.
- _____ (1986): *Recent Innovations in International Banking*, Basilea, abril.
- _____ (1987): *Fifty-seventh Annual Report*.
- _____ (1988): *Fifty-eighth Annual Report*.
- Banco de Tokio (1985): Japan's external assets and liabilities. *Tokio Financial Review*, marzo.
- Bardos, Jeffrey (1987): The risk-based capital agreement: a further step towards policy convergence. *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, invierno, pp. 26 a 34.
- Bellanger, Serge (1988): Toward an integrated European banking system: 1992 and beyond. *The Bankers Magazine*, julio-agosto, pp. 54 a 59.
- Bennett, Barbara A. y Gary C. Zimmerman (1988): U.S. banks exposure to developing countries: an examination of recent trends. *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review*, primavera, pp. 14 a 29.
- Bronte, Stephen (1979): The astonishing influence of the Bank of Tokyo. *Euromoney*, enero, pp. 11 a 24.
- Chessen, James (1987): Feeling the heat of risk-based capital: the case of off-balance-sheet activity. *Federal Deposit Insurance Corporation Regulatory Review*, agosto, pp. 1 a 18.
- Cohen, Benjamín (1986): *In Whose Interest?: International Banking and American Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Consejo Examinador de Instituciones Financieras Federales de los Estados Unidos (Federal Financial Institutions Examination Council), *Country Exposure Lending Survey*. Varios años.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1988): Creation of a European financial area: liberalization of capital movements and financial integration in the Community. *European Economy*, mayo.
- Corrigan, E. Gerald (1987): Financial market structure: a longer view. *New York Federal Reserve Bank Annual Report*.

- D'Arista, Jane (1976): U.S. banks abroad. *Financial Institutions and the Nation's Economy*. Comisión de Bancos, Moneda y Vivienda, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 94º Congreso, Segunda Sesión, junio.
- (1979): Private overseas lending: too far, too fast? En Jonathan David Aronson, *Debt and the Less Developed Countries*, Westview Press.
- (1986): *Restructuring Financial Markets: The Major Policy Issues*. Informe a la Comisión de Energía y Comercio, Subcomisión de Telecomunicaciones, Protección al Consumidor y Finanzas, Cámara de Representantes de los Estados Unidos.
- The Economist* (1984): *Limbering Up: A Survey of Japanese Finance and Banking*, 8 de diciembre.
- Fairlamb, David (1988): Euromerger mania. *Institutional Investor, International Edition*, julio, pp. 57 a 60.
- Far Eastern Economic Review (1987): *Focus: Japan Banking and Finance*, 9 de abril, pp. 47 a 106.
- Guttman, William (1987): Japanese capital markets and financial liberalization. *Asian Survey*, vol. 28, N° 12, diciembre, pp. 1256 a 1267.
- Hale, David (1988): Big banks, big change, big trouble. *The International Economy*, mayo/junio, pp. 100 a 113.
- Instituto Económico del Japón (1986): Japan's role in world financial markets. *Japan Economic Institute Report*, N° 42A, 14 de noviembre.
- (1987): Japan still the world's top net creditor nation. *Japan Economic Institute Report*, N° 21B, 5 de junio.
- Jackson, William D. (1987): *The Separation of Banking and Commerce*. Congressional Research Service Report N° 87-352E, abril.
- Jackson, William D. y Henry Cohen (1986): *The Bank Holding Company Act: Background, Summary, and Analysis*. Congressional Research Service Report N° 86-26E, febrero.
- Junta de Gobernadores de la Reserva Federal (1988): *Risk-Based Capital Guidelines*. Comunicado de Prensa de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, 1 de marzo.
- Levich, Richard (1987): *Financial Innovations in International Financial Markets*. National Bureau of Economic Research Working Paper N° 2277, junio.
- Lincoln, Edward J. (1988): *Japan Facing Economic Maturity*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Makin, John (1984): *The Global Debt Crisis: America's Growing Involvement*. Nueva York: Basic Books.
- Mattione, Richard (1985): *OPEC's Investments in the International Financial System*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Mead, Richard H. and Jeremy Gluck (1987): The Performance of the Banks' Competitors. *Recent Trends in Commercial Bank Profitability: A Staff Study*. Federal Reserve Bank of New York, pp. 269 a 366.
- Melton, William C (1977-1978): The Market for Large Negotiable CDs. *New York Federal Reserve Bank Quarterly Review*, invierno, pp. 22 a 34.
- Mendelsohn, M.S. (1980): *Money on the Move*. Nueva York, McGraw-Hill.
- Oficina General de Contabilidad (1988): *International Banking: Supervision of Overseas Lending Is Inadequate*. Washington, D.C., mayo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1980): Access by Developing Countries To International Financial Markets. *Financial Market Trends*, N° 13, febrero.
- (1982a): The Medium-Term Euro-Credit Market In 1978-1981. *Financial Market Trends*, N° 21, marzo.
- (1982b): The Market for External Bond Issues, 1973-1981. *Financial Market Trends*, N° 22, junio.
- (1987a): International Financial Markets. *Financial Market Trends*, N° 37, mayo.
- (1987b): International Financial Markets. *Financial Market Trends*, N° 38, noviembre.
- Osborn, Neil and Garry Evans (1988): Cooke's Medicine: Kill or Cure? *Euromoney*, julio, pp. 34 a 54.
- Pease, Donald (1988): Declaración ante la Subcomisión de Finanzas Internacionales, Comercio y Política Monetaria, Comisión de Bancos, Moneda y Vivienda, Cámara de Representantes, 13 de julio.
- Personal de la Junta de la Reserva Federal de Nueva York (1987): The Statistical Background. *Recent Trends in Commercial Bank Profitability: A Staff Study*. Federal Reserve Bank of New York, pp. 9 a 32.
- Phillips, B.J. (1988): Gearing Up for the New Europe. *Institutional Investor International Edition*, julio, pp. 47 a 55.
- Proctor, Allen J. (1987): Identifying the Profitable Activities of Money Center Bank Holding Companies. *Recent Trends in Commercial Bank Profitability: A Staff Study*. Federal Reserve Bank of New York, pp. 223 a 244.
- Sakakibara, Eisuke (1984): The Japanese Financial System in Transition. En Tamir Agmon, Robert Hawkins, y Richard Levich, *The Future of the International Monetary System*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, pp. 157 a 193.
- Salomon Brothers (1987): *A Review of Bank Performance*. New York.
- Senado de los Estados Unidos (1977): *International Debt, the Banks, and U.S. Foreign Policy*, A staff report prepared for the use of the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Committee on Foreign Relations, 95th Congress, First Session, agosto.
- Shale, Tony (1988): A 1992 Banking Story That Won't Put You to Sleep. *Euromoney*, junio, pp. 69 a 72.
- Sternlight, David (1984): OPEC and International Financial Markets: Redistribution and Recycling. En Tamir Agmon, Robert Hawkins, y Richard Levich, *The Future of the International Monetary System*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, pp. 231 a 246.
- Stokes, Bruce (1988): Banking on the Future. *National Journal*, 30 de enero, pp. 246 a 250.
- Suzuki, Yoshio (1986): *Money, Finance, and Macroeconomic Performance in Japan*. New Haven: Yale University Press.
- Versluysen, Eugene (1981): *The Political Economy of International Finance*. Nueva York, St Martin's Press.
- Wagstyl, Stefan (1988): BIS forcing Japan's banks to toughen up. *The Financial Times*, 20 de mayo, p. 24.
- Wojnilower, Albert (1980): The Central Role of Credit Crunches in Recent Financial History. *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Yoshitomi, Masaru (1985): *Japan as Capital Exporter and the World Economy*. Occasional Papers N° 18, Group of Thirty, Nueva York.

En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial

Patricio Meller*

Para compatibilizar el problema de la deuda externa con el del desarrollo económico de los países latinoamericanos, se ha sugerido la adopción de la estrategia de "ajuste con crecimiento". Dado que en ella tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial están llamados a cumplir un importante papel, se precisa la revisión y coordinación de las condicionalidades que imponen ambas instituciones. Esta necesidad se relaciona con el hecho de que los actuales desequilibrios de balanza de pagos de los países latinoamericanos son de tipo estructural y, por ende, deben ser encarados con una perspectiva de largo plazo; por otra parte, se ha comprobado reiteradamente que el ajuste macroeconómico de corto plazo afecta la trayectoria de crecimiento de largo plazo.

Dada esta interacción, se hace necesario coordinar los programas económicos propiciados por el Fondo y el Banco. Aún más, en la práctica, los programas de ajuste de este último han sido generalmente aplicados en un contexto en el cual se encuentra operando un programa del primero. En consecuencia, resulta difícil aislar los efectos de los respectivos programas. Los requerimientos de coherencia y consistencia de unos y otros, y entre ellos, conducen al tema de la doble condicionalidad.

Parece conveniente que los economistas latinoamericanos formulen sus sugerencias y planteamientos *a priori*, y no sus críticas *a posteriori*, con respecto a la naturaleza y los componentes de una doble condicionalidad, cuya puesta en vigencia es considerada inminente, con efectos previsible más graves que los derivados de la impuesta en los últimos años por el FMI.

Este artículo avanza en la crítica a esa doble condicionalidad y en la formulación de algunas proposiciones alternativas.

*Investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Este trabajo forma parte del programa de investigaciones de CIEPLAN sobre Macroeconomía y Economía Internacional, que ha contado con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Fundación Ford. El autor agradece los valiosos comentarios, algunos de ellos discrepantes, de Ricardo Ffrench-Davis, Juan Andrés Fontaine, Roger Lawrence, Jorge Marshall, Richard Newfarmer, Aníbal Pinto, Jorge Rosenblüt, Andrés Solimano, Víctor Tokman y Roberto Zahler. Como es obvio, el autor es el único responsable del contenido final.

En Bretton Woods (1944) se estipuló que la preocupación central del Fondo Monetario Internacional (FMI) sería el problema del ajuste de corto plazo que enfrenta un país ante un desequilibrio externo; en cambio, el Banco Mundial estaría orientado a objetivos de largo plazo, como promover el crecimiento y el desarrollo económicos. Esta diferenciación de roles ha hecho crisis en la década de 1980. Existe consenso en cuanto a que los desequilibrios de balanza de pagos de los países latinoamericanos (y de los países en desarrollo en general) revisten carácter estructural y, por ende, deben ser encarados con una perspectiva de largo plazo. Por otra parte, se ha comprobado que el ajuste macroeconómico de corto plazo afecta la trayectoria futura de crecimiento. Esto es, la coyuntura influye sobre lo que sucede en el largo plazo; asimismo, para resolver los problemas coyunturales hay que adoptar un horizonte temporal más amplio. Dada la interacción existente entre el corto y largo plazo, se hace necesario lograr algún grado de coordinación entre los programas económicos sugeridos por el FMI y por el Banco Mundial. En la práctica, los programas de ajuste de este último han sido generalmente aplicados en un contexto en el cual se encuentra operando un programa del primero. En consecuencia, resulta difícil aislar los efectos de sus respectivos programas. Los requerimientos de coherencia y consistencia de y entre éstos conducen al tema de la *doble condicionalidad*.

Los economistas latinoamericanos han planteado reiteradamente sus críticas y discrepancias respecto a la condicionalidad del FMI¹. Ahora bien, es probable que la adopción de la estrategia de "ajuste con crecimiento" lleve a los países latinoamericanos a enfrentar en el futuro próximo una doble condicionalidad, esto es del Fondo y del Banco. Parece conveniente, entonces, que los economistas de la región formulen sus sugerencias y planteamientos *a priori*, y no sus críticas *a posteriori*, con respecto a la naturaleza y componentes de esta doble condicionalidad, cuyos componentes requieren, por cierto, un análisis de la mencionada estrategia.

El propósito de este trabajo es examinar los problemas envueltos en los tópicos anteriores. En la primera sección se discute el nuevo rol que

¹Referencias bibliográficas sobre este tema: Bacha (1983), Buirá (1983), Ground (1984), Killick (1984), David (1985). Para una revisión más reciente, ver SELA (1986), Marshall (1987), Meller (1988), Pastor (1987).

han asumido el FMI y el Banco Mundial en el problema de la deuda externa de América Latina. En la segunda, se abordan distintos elementos vinculados a la estrategia de "ajuste con crecimiento" y a la (eventual) doble condicionalidad a

la cual podría quedar sometida. En la tercera sección se enuncian algunas proposiciones para la modificación de las condicionalidades de aquellos organismos, sugerencias que consideran inquietudes prevalecientes en la región.

I

La deuda externa latinoamericana y los nuevos roles del Fondo y del Banco

1. *El nuevo rol del FMI*

En el manejo de la situación derivada del virtual colapso del sistema financiero internacional provocado en 1982 por el problema de la deuda externa latinoamericana, el FMI ha desempeñado el importante rol de intermediario entre países deudores y bancos acreedores. En efecto, el Fondo organizó y coordinó complejos paquetes de recursos financieros provenientes de muy diversas fuentes, los cuales ayudaron en 1982-1985 a encarar insuficiencias de liquidez externa de muchos países de la región. Además, en ese período el FMI incrementó significativamente el volumen de los créditos otorgados con recursos propios.

Al asumir este rol de intermediario, el FMI ha impuesto condiciones tanto a deudores como a acreedores. Los primeros han debido adoptar programas de ajuste que incluyen el pago del *total* del servicio de la deuda externa. Por su parte, los bancos acreedores han tenido que suministrar de manera "no muy voluntaria" créditos adicionales para sustentar los paquetes confeccionados por el Fondo, en los que las contribuciones de éste constituían apenas uno de los componentes.

Cabe recordar que la función básica asignada originalmente al FMI consiste en proporcionar préstamos a países que sufren desequilibrios externos de carácter coyuntural; i.e., el rol de ese organismo es en lo fundamental de corto plazo y está centrado en el desequilibrio de *flujos* de la balanza de pagos. Como lo señala Bacha (1985), al asumir el FMI el papel de intermediario en el problema de la deuda externa latinoamericana está mostrando una preocupación específica por un problema de *stock* de largo plazo. En este

planteamiento subyace la idea básica de que la deuda externa latinoamericana y su puntual servicio obedecen *no* a una transitoria falta de liquidez, sino que a un problema *crítico* de desequilibrio de *stocks*.

Ahora bien, este nuevo rol de intermediario plantea al Fondo dilemas inéditos (Bacha, 1986). Considérese el caso de un país deudor que no puede cumplir con el programa económico de ajuste. Si el FMI decide detenerlo, ello provoca una crisis económica en el país deudor, el que, sin el sello de aprobación de aquel organismo, no puede obtener recursos externos. Esto es, la suscripción de un programa económico con el FMI proporciona la indispensable credibilidad externa al programa económico del país². La suspensión del mismo lleva inevitablemente a preguntarse cómo es que el Fondo propone un programa económico que carece de viabilidad, lo que no puede menos que ir en descrédito del organismo internacional. Si, a la inversa, el FMI mantiene el flujo de créditos, a pesar del incumplimiento de las metas, se arriesga también a una pérdida de credibilidad externa como agencia supervisora internacional.

2. *El problema de la asimetría*

Existe una situación asimétrica con respecto al problema del desequilibrio externo, según se trate de naciones industrializadas o de países de

²En algunos casos, la suscripción de un programa económico con el FMI proporciona también cierta credibilidad interna. En otros, puede transformarse en un factor detonante de inestabilidad doméstica.

menor desarrollo (PMD). El FMI ha sido incapaz de convencer a las primeras para que apliquen un programa económico consistente y coherente que promueva la estabilidad financiera internacional y el crecimiento mundial.

Aún más, el desequilibrio externo y el déficit fiscal de la economía norteamericana constituyen los factores centrales del insatisfactorio funcionamiento de la economía mundial en años recientes, pero el FMI no puede hacer nada para encararlos. ¿Cuál sería la reacción del gobierno y del pueblo norteamericanos si el Fondo les sugiriera reducir, en el lapso de un año, de un 4 a un 2% (del PGB) la magnitud de su déficit fiscal? Una exigencia cuantitativamente similar, y a veces incluso mayor, se encuentra estipulada en la mayoría de los programas de créditos contingentes suscritos por los países latinoamericanos con el FMI.

La mantención de un sistema económico y financiero estable a nivel mundial depende hoy en día esencialmente de las políticas que apliquen las naciones industrializadas. Luego, no sólo existe una asimetría en la condicionalidad —ésta rige sólo para los PMD—, sino que, debido a ella, el FMI no puede cumplir ni siquiera con lo que sería su función central. Este se ha transformado en mero espectador y comentarista de la evolución de la economía mundial, impotente para influir o alterar su curso (Miller, 1986). Dada esta incapacidad para conseguir que las naciones industrializadas modifiquen sus políticas, el FMI (y el Banco Mundial) deberían preocuparse al menos de advertir acerca de las consecuencias probables sobre el funcionamiento de la economía mundial y sobre los PMD (Please, 1987).

En efecto, si las naciones industrializadas aplican políticas que afectan negativamente a la economía mundial, los PMD van a experimentar las consecuencias³; por ello, más vale que estos últimos sean advertidos, a fin de que utilicen los instrumentos adecuados para tratar de neutralizar dicho impacto. Hay que estar conscientes, entonces, de que por muy restrictiva que sea la condicionalidad que se imponga a los PMD, ya sea

para eliminar los desequilibrios externos o para asegurar la mantención de los flujos del servicio de la deuda externa, ello no conducirá a una evolución ordenada de la economía mundial la que depende, fundamentalmente, de las políticas de las naciones industrializadas⁴.

Esta asimetría internacional entraña otro problema básico. El hecho de que haya países que registran déficit comercial implica necesariamente que otros acumulan superávit. Luego, ¿por qué, ante el desequilibrio existente, el costo de ajuste debe recaer sólo en aquellos que exhiben déficit? La respuesta obvia sería que únicamente los países con déficit comercial encaran problemas de liquidez financiera; y esto es lo que lleva a los gobiernos latinoamericanos a acudir al FMI. Sin embargo, no tiene por qué ser así. Ya en la década de 1940, cuando se discutía la creación del FMI y del Banco Mundial, Keynes era partidario de una simetría en la distribución de los costos de ajuste.

Los países que poseen superávit comerciales tienen que permitir el acceso de las exportaciones de los países deficitarios, de manera que éstos puedan generar las divisas necesarias para financiar el déficit. Es, exactamente, lo que Estados Unidos le ha planteado en el último tiempo a Japón. Para reducir los costos de ajuste vinculados al desequilibrio externo norteamericano, Japón se ha declarado dispuesto a incrementar sus importaciones desde Estados Unidos y a reducir “voluntariamente” sus exportaciones a ese mercado.

En síntesis, el Fondo enfrenta distintos dilemas para cumplir la función de velar por una evolución ordenada y estable de la economía mundial. ¿Cómo influir sobre las políticas económicas de las naciones industrializadas? ¿Cómo influir sobre los países que no requieren crédito del FMI? ¿Cómo sugerir cambios en las políticas de los países que exhiben superávit comercial? (Kenen, 1987). El problema global parece asociado a la concesión de los mecanismos apropiados para que el FMI pueda influir de manera *simétrica* sobre naciones industrializadas y países menos desarrollados, así como superavitarios y deficitarios, de manera de promover una distribución

³La incidencia de la subida de la tasa real de interés internacional en la década de 1980 ha sido cuantitativamente del orden del 50% del monto total de intereses pagados por América Latina en el cuatrienio 1982-1986; ver Meller (1988).

⁴Las economías de los PMD son un mero apéndice de las industrializadas. En las primeras, en efecto, se amplifica cíclicamente lo que sucede en las segundas.

más equitativa de los costos de ajuste ante desequilibrios externos. Por ejemplo, el FMI podría contar con diversos mecanismos para inducir a los países comercialmente superavitarios a que faciliten el acceso de las exportaciones de los deficitarios.

3. *El nuevo rol del Banco Mundial*

En la década de 1970 la percepción global del Banco Mundial (Annis, 1986; Feinberg, *et al.*, 1986) era que en los PMD los beneficios del mayor crecimiento no llegaban a los pobres, invalidándose así la hipótesis del rebalse (*trickle-down*). Surge entonces el enfoque "redistribución con crecimiento", que plantea que en los PMD es posible lograr el objetivo redistributivo sin sacrificar el crecimiento. El alivio y/o la eliminación de la pobreza pasan a constituir el foco conceptual del Banco, transformándose incluso en un objetivo moral. Este nuevo enfoque se materializa a través de créditos para proyectos de inversión que beneficien directamente a grupos específicos de pobres.

En la década de 1980 se produce un cambio de foco del quehacer de este organismo. Surge una visión negativa con respecto a la institucionalidad y las políticas económicas de los PMD. Se dice que en éstos prevalecen políticas inadecuadas e instituciones débiles (*poor and unsound policies, and weak and corrupted institutions*). Puesto que el nivel de inversión depende, entre otros factores, del contexto económico global, se concluye que en muchos países las políticas e instituciones prevalentes introducen un enorme cúmulo de distorsiones. Al Banco Mundial le resulta muy difícil, en consecuencia, encontrar proyectos de inversión viables a los cuales otorgar financiamiento. En este marco, la institución crea nuevas líneas crediticias, que no apuntan al financiamiento de proyectos específicos, sino que al apoyo de países que requieren acometer ajustes estructurales destinados a resolver desequilibrios externos⁵. El contenido de tales programas constituye la base de la nueva condicionalidad del

Banco. Su objetivo es aumentar la eficiencia general de la economía a través del establecimiento de los incentivos adecuados, lo cual supone cambios en las políticas comerciales y de precios, en el tamaño y la estructura del Estado, y en el rol que juega el gobierno en la actividad económica.

En la actual óptica del Banco, las distorsiones más comunes en los PMD (Michalopoulos, 1987) son el control de precios, los incentivos muy diferenciados entre los bienes transables, la tasa de interés subsidiada, el control del crédito, y las trabas a la movilidad del factor trabajo y al ajuste de remuneraciones reales. El mejoramiento de la eficiencia en la asignación de recursos y de la productividad se puede lograr mediante la remoción de los controles de precios, la liberalización del sector externo y el levantamiento de las regulaciones imperantes en los mercados de factores. Esta última política, en el caso del mercado de capitales, mejora la asignación del crédito y, por ende, de la inversión, en tanto que la eliminación de las restricciones en el mercado del trabajo induce una asignación más eficiente de la mano de obra.

Por otra parte, dado el grave desequilibrio externo, es importante que los PMD aumenten la producción de bienes transables. Según el Banco Mundial, ello requiere un contexto macroeconómico estable, que proporcione un tipo de cambio apropiado y una estructura de incentivos que sea neutral con respecto a la producción para el mercado interno o el externo. Dicha neutralidad exige, a su turno, una completa racionalización y liberalización del comercio exterior, la cual consulta la eliminación de restricciones cuantitativas y barreras no arancelarias para las importaciones, la reducción de aranceles, el establecimiento de aranceles parejos (y bajos) y la rebaja, y si es posible abolición, de los impuestos a las exportaciones. No es aconsejable aplicar secuencialmente la liberalización de importaciones después de que se hayan expandido las exportaciones y el país posea suficientes reservas internacionales; es preferible hacerlo todo en forma simultánea. Adicionalmente, se recomienda incrementar los incentivos para atraer la inversión extranjera, evitando tratos discriminatorios entre empresas nacionales y extranjeras. Por último, se sugiere una completa reevaluación del papel del gobierno como dueño u operador de empresas públicas, presentándose distintas alternativas para de-

⁵Sólo cuatro de las operaciones crediticias del Banco Mundial están en 1980 orientadas a ajuste sectorial o estructural, por un monto total de 370 millones de dólares. En 1987 hay 31 operaciones de este tipo, y su monto total es superior a los 4 100 millones de dólares.

sestatizar y privatizar (Michalopoulos, 1987; diferentes informes internos del Banco Mundial).

Se trata, pues, de reformas económicas de gran envergadura. Habría que señalar que la condicionalidad del FMI —no obstante ser considerada estricta, inapropiada e imperfecta— interfiere e interviene considerablemente menos en cuestiones internas que una, con los elementos descritos, que pudiera imponer el Banco. La condicionalidad del Fondo, orientada a reducir los desequilibrios externos e internos, utiliza un marco conceptual basado en restricciones presupuestarias. En cambio, la del Banco Mundial, basada en la liberalización de mercados y del sector externo, la abolición de regulaciones y la privatización, requiere un marco conceptual de estrategias dinámicas de crecimiento en un mundo imperfecto del “subóptimo” (*second best*). No hay base teórica (ni empírica) firme y consistente para tal ejercicio (Helleiner, 1986; Sachs, 1986).

Otros cuestionamientos a esta eventual condicionalidad (Annis, 1986; Feinberg, *et al.*, 1986) ponen el acento en lo sesgado de la visión que el Banco tiene de los PMD. Se advierte en ella una marcada hostilidad a la intervención gubernamental y a las empresas públicas, pues se las considera indiscriminadamente obstáculos para el crecimiento. Las intervenciones del gobierno en la marcha de la economía son siempre “malas” e introducen distorsiones; por ello es que hay que reducir su grado de injerencia. Las empresas públicas son ineficientes por definición; por eso es que la privatización induce *per se* un incremento de eficiencia y bienestar. Siempre se visualiza a los burócratas públicos como ineptos y corruptos, y a los empresarios privados como eficientes y honestos.

La evidencia existente en América Latina en estas materias sugiere que la realidad no es tan blanco y negro, sino que bastante más compleja. Se destaca asimismo que los programas SAL (*Structural Adjustment Loan*) son bastante ambiciosos e incluyen un paquete de reformas económicas que implica una clara interferencia en la estrategia de desarrollo, el manejo de políticas económicas y la evolución de los patrones distributivos y redistributivos. En la mayoría de los países latinoamericanos, esta interferencia es considerada simplemente intolerable.

En síntesis, sería más conveniente que el Banco Mundial recuperara el enfoque que pos-

tulaba en la década de 1970 —y que otorgaba prioridad al alivio y la eliminación de la pobreza—, evitando volver a cometer los mismos errores anteriores. Es efectivo que los PMD tienen que acometer reformas estructurales, pero existe bastante incertidumbre acerca de la secuencia y el ritmo de aplicación más adecuados. Por otra parte, cada caso es distinto y depende de las condiciones iniciales, así como de la viabilidad política. Por ello es vital que las decisiones queden en manos de los respectivos gobiernos.

Con respecto al problema de la deuda externa, hasta 1984 el Banco observa una actitud pasiva, la que en cierta medida responde a la óptica prevaleciente en las naciones industrializadas, en el sentido de que se trata de una transitoria falta de liquidez. Dada la persistencia del problema y la escasez de alternativas de crédito externo, los PMD incrementan su demanda de los recursos crediticios ociosos y empozados en el Banco. A partir de 1985, este organismo adopta una actitud más activa, al percibir que el problema de la deuda externa afecta el crecimiento de los PMD, lo que lleva en germen dificultades para encontrar proyectos de inversión viables.

La Iniciativa o Plan Baker consolida este rol más activo. Por una parte, el FMI ha sufrido un gran desgaste institucional durante el costoso proceso de ajuste de 1982-1985, requiriéndose entonces una institución internacional distinta que lo sustituya; por otra, hay un importante cambio de énfasis en la percepción del problema de la deuda externa, al surgir la preocupación por el crecimiento de los países deudores en el período de ajuste.

El Banco Mundial ha cumplido, para algunos países deudores latinoamericanos (Chile, Colombia, México y Panamá), un rol importante como catalizador o aval de nuevos créditos provenientes de la banca privada internacional; i.e., el hecho de que proporcione créditos o su aval ha facilitado la concesión de créditos de la banca comercial. En este sentido, la banca privada internacional querría que el Banco fuera bastante más lejos y que ampliara su aval, ya sea a los créditos vigentes o a cualquier flujo futuro. Obviamente, la institución resiste este tipo de presiones por cuanto quien concede el préstamo para una inversión, debe asumir los riesgos envueltos en la operación (Feinberg y Bacha, 1987).

II

Ajuste con crecimiento

Esta estrategia corresponde a una antigua propuesta regional. A la luz de la experiencia de los numerosos programas suscritos por los países latinoamericanos con el FMI, existe desde hace algún tiempo consenso bastante generalizado en cuanto a que aquéllos reducen el desequilibrio externo, pero a un alto costo interno. Además, no conducen la economía a una trayectoria de crecimiento estable, elevada y viable, por cuanto no producen los cambios estructurales requeridos.

Hoy en día, todos hablan de "ajuste con crecimiento". Sin embargo, existen discrepancias importantes con respecto al paquete de políticas económicas requerido para la materialización de esta estrategia.

1. *El posible conflicto entre ajuste y crecimiento*

Un programa de ajuste macroeconómico puede requerir una disminución importante del déficit fiscal y una merma en la tasa de incremento del crédito interno. La reducción del déficit fiscal puede implicar, a su turno, un alza de la tributación sobre todos los agentes económicos, incluyendo a los exportadores, así como una disminución del gasto público, lo que afectaría también a la inversión pública. Por otra parte, una contracción del crédito interno erosiona los recursos financieros disponibles para sustentar la inversión. En consecuencia, el programa macroeconómico anterior, orientado a inducir el ajuste, no sería un estímulo positivo para el crecimiento; i.e., existiría algún grado de *trade-off* entre ajuste y crecimiento.

Sin embargo, es posible argumentar que el ajuste macroeconómico constituye una condición necesaria para el logro de un crecimiento sostenido de largo plazo. Un entorno macroeconómico estable, esto es libre de desequilibrios (internos o externos) y con reglas económicas estables, induce e incentiva a los agentes económicos a adoptar un horizonte de largo plazo.

2. *La (eventual) doble condicionalidad del Fondo-Banco Mundial*

Hay dos elementos distintivos que proporcionan

el marco conceptual de referencia utilizado implícita o explícitamente en la elaboración de la eventual doble condicionalidad de ambos organismos. Son ellos la visión "multilateralista" prevaeciente en la década de 1980 y la exitosa experiencia de crecimiento de los países exportadores asiáticos.

La visión "multilateralista" imperante en el período anterior a 1980 planteaba que la *cooperación* económica internacional puede jugar un rol importante en la promoción de la prosperidad y del desarrollo mundiales. La visión prevaeciente ahora en las naciones industrializadas y los organismos internacionales es bastante distinta (Dadzie, 1987). Según ésta, las dificultades económicas experimentadas en el último tiempo serían resultado de *inadecuadas* políticas internas en los PMD y en las naciones industrializadas. Luego, la solución consistiría en la aplicación de políticas (macroeconómicas) "apropiadas y correctas", así como en la introducción de ajustes estructurales orientados a aumentar la flexibilidad de la economía para posibilitar una asignación más eficiente de recursos. Cada país tiene que poner "su casa en orden" y ajustar su economía ante posibles cambios exógenos de las variables externas. Desde el punto de vista del desarrollo, esto sirve para facilitar los flujos comerciales y financieros; lo crucial *no* es la mejora del entorno internacional sino el establecimiento, en cada economía, de los incentivos adecuados para que el sector privado se transforme en el motor del crecimiento. La interdependencia existente en la economía mundial se ha tornado tan compleja, que incluso una acción coordinada de los gobiernos de las naciones industrializadas es incapaz de alterar la evolución de los acontecimientos.

Por otra parte, usando como referente la exitosa experiencia de crecimiento de los países exportadores asiáticos, es previsible que la nueva *doble condicionalidad* del Fondo-Banco Mundial sugiera a los PMD adoptar una estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones ("desarrollo hacia afuera"). Cabe señalar que la mayoría de los economistas latinoamericanos, así como la CEPAL, están de acuerdo. La discrepancia

central reside, empero, en el paquete de políticas económicas necesario para materializar dicha estrategia.

En síntesis, el marco económico de la *doble condicionalidad* utilizaría los siguientes principios: aplicación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, etc.) "responsables, apropiadas y correctas"; incentivo e incremento del ahorro y la inversión; aumento de la producción de bienes transables y, en particular, fomento de las exportaciones, y establecimiento de una estructura de incentivos más adecuada en la economía local.

A este nivel de generalidad, es muy difícil que algún economista discrepe. ¿Quién podría estar en contra de políticas responsables, apropiadas, correctas y adecuadas?⁶ Entonces, ¿por qué los gobiernos de los PMD no se deciden a aplicarlas? La respuesta trivial es que en economías que están en un mundo subóptimo, con imperfecciones, distorsiones y presiones políticas y económicas, y en países cuyos gobiernos están empeñados en objetivos muy distintos (mayor crecimiento, menor inflación, reducción del desempleo, distribución más equitativa del ingreso, disminución de la pobreza y reducción del desequilibrio externo), entre los cuales hay grados de incompatibilidad de magnitudes desconocidas, pero en todo caso severas, en especial en un contexto dinámico, no resulta obvio cuál es efectivamente el programa económico más apropiado, correcto y responsable.

La estrategia de ajuste con crecimiento basada en la promoción de exportaciones, implícita o explícita en la (eventual) *doble condicionalidad* del Fondo-Banco Mundial, contendría los siguientes elementos (Gutián, 1981 y 1987; Krueger, 1978; Balassa *et al.*, 1986; Michalopoulos, 1987).

i) Liberalización de mercados y del sector externo. Componente central de esta última es la liberalización de importaciones.

ii) Otorgamiento de incentivos a la expansión de exportaciones, vía depreciación de la moneda local, mantención de un tipo de cambio real estable y rebaja de impuestos a las exportaciones.

iii) Transformación del sector privado, nacional o extranjero, en el motor del crecimiento económico, lo que representa a menudo un eufe-

⁶Sólo podría discrepar un economista irresponsable, incorrecto o inadecuado.

mismo para la privatización de empresas públicas.

iv) Vigencia de reglas económicas estables y permanentes, lo que lleva aparejada una menor intervención del gobierno en la economía y, ligado al punto anterior, una reducción del tamaño del Estado en la economía.

3. Revisión de la experiencia asiática

Pareciera que hay lecturas muy diferentes respecto de las políticas utilizadas en la exitosa experiencia exportadora asiática.

Sachs (1987) ha examinado el paquete de políticas aplicado por Japón en el período (1950-1973) en el que este país alcanza una de las mayores tasas (medias anuales) de crecimiento económico.

i) *Política cambiaria*. El gobierno detentaba el control absoluto de las divisas, debiendo los exportadores entregarle el total de las que generasen. Los burócratas públicos asignaban las divisas entre los distintos sectores y empresas, sin sujeción a normas específicas. Durante el período 1950-1964 no se otorgaron divisas oficiales para el turismo.

ii) *Cuenta de capitales*. El gobierno era el único agente económico que podía solicitar crédito externo; la inversión extranjera estaba sometida a fuertes controles y no se permitía el ingreso de empresas multinacionales que estuvieran controladas mayoritariamente por extranjeros.

iii) *Tasa de interés*. La tasa de interés real era baja y estaba sujeta a una cota superior; la asignación del crédito era discrecional.

iv) *Incentivos a exportadores*. La promoción de las ventas externas no se procuró a través del mecanismo de liberalización de importaciones, sino que mediante incentivos fiscales específicos (subsidios y exenciones tributarias), que se hicieron extensivos a exportaciones que gozaban de ventajas comparativas naturales.

En síntesis, según el mencionado autor, la experiencia exportadora japonesa no tuvo como base ni el comercio libre, ni la libre operatoria del mecanismo del mercado, aparte de que no fue, en absoluto, ajena a la acción del gobierno.

Cabría señalar que en varios países latinoamericanos se aplicó un programa económico aparentemente similar al descrito. ¿A qué se debe entonces que los resultados no hayan sido

semejantes? Posibles respuestas: no hay una receta económica única para lograr un determinado objetivo, en este caso la promoción de exportaciones; o bien, una misma receta, aplicada en distintas economías y en distintas coyunturas de la economía mundial puede producir resultados diferentes. A nuestro juicio, sin embargo, durante el período 1950-1970 los incentivos estuvieron en la mayoría de los países latinoamericanos sesgados en contra de las exportaciones (moneda local permanentemente sobrevaluada, elevadas barreras a las importaciones, etc.), prevaleciendo incluso cierto pesimismo acerca del potencial exportador.

En cuanto a la estrategia asiática no japonesa, también exitosa, Sachs destaca que la promoción de exportaciones constituye el motor de crecimiento económico, pero que ella no es equivalente a la mera liberalización de las importaciones. Esta última tampoco constituye un requisito previo para la promoción de exportaciones. Algo análogo puede decirse acerca del rol "puro" del mercado y del Estado en la economía. En Corea, las autoridades promueven la formación de grandes empresas comerciales y distribuidoras de productos de exportación; y si bien no existe un equivalente al MITI japonés (famoso por sus lineamientos de rubros futuros de exportación), el gobierno presiona a las grandes empresas exportadoras e interactúa con ellas, cumpliendo un papel activo e importante.

En síntesis, el paquete de políticas económicas que produjo la exitosa estrategia asiática de promoción de exportaciones es distinto al contemplado en la de "liberalización y abolición de las regulaciones", asociada a la (eventual) doble condicionalidad.

4. *Algunas dificultades con la (eventual) doble condicionalidad*

El programa económico sugerido por la prevista doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial induciría supuestamente un ajuste con crecimiento, incrementando en consecuencia el bienestar del país que la acepta. Esto da origen a una doble paradoja (Streeten, 1987). Por una parte, si el programa económico asociado a la doble condicionalidad va en beneficio de quien lo pone en práctica, entonces ¿por qué los gobiernos no lo aplican *motu proprio*?; ¿por qué habría que presio-

narlos, a través de la doble condicionalidad, a que lo hagan? (Sachs, 1987). Por otro lado, si ese programa económico es realmente tan bueno, ¿por qué los países que se deciden a aplicarlo no pagan por el consejo, recibiendo un "premio" a cambio (acceso a crédito)?

Streeten enumera diez razones a manera de explicación de esta doble paradoja. Sus elementos centrales son: i) Los costos que entraña esta estrategia pueden ser muy elevados en el corto plazo. ii) Puede haber importantes discrepancias entre los organismos internacionales y los países con respecto al funcionamiento de la economía y a las percepciones y expectativas acerca de la evolución futura. No obstante estas explicaciones, la primera parte de la doble paradoja apunta hacia lo que constituye el problema central de la condicionalidad de los organismos multilaterales. Algo hay en sus componentes que la hace poco atractiva para los países que requieren financiamiento externo. En efecto, si existen alternativas crediticias diferentes de las que representan los organismos multilaterales, ellas serán preferidas, aun cuando su costo sea superior (como quedó de manifiesto a fines de la década de 1970). Esto cuestiona el papel que se atribuye a los organismos multilaterales, los cuales pasarían a constituirse sólo en prestamistas de última instancia. En tal sentido, una de las conclusiones del estudio de casos de Killick (1984) es que los tradicionales programas de ajuste del FMI tienen mayor probabilidad de éxito cuando realmente el gobierno local está de acuerdo en aplicarlos. En síntesis, parece imprescindible incrementar el diálogo entre las distintas partes, vale decir países y organismos multilaterales.

La eventual doble condicionalidad ha sido objeto de diversos cuestionamientos. En primer lugar, se advierte una discrepancia de fondo con respecto al enfoque de la estrategia de ajuste con crecimiento que postulan ambos organismos. Esta procuraría, fundamentalmente, que el FMI involucrado logre un equilibrio de balanza de pagos que sea compatible con los flujos de pagos del servicio de su deuda externa y con el monto de los nuevos créditos recibidos; en tal esquema, la tasa de crecimiento económico del país se obtiene como residuo. Sin embargo, según lo postula Fishlow (1987), la óptica de la nueva estrategia de ajuste con crecimiento debiera ser distinta. El objetivo, asegurar un nivel mínimo adecuado de

crecimiento, determinando el volumen de recursos externos que necesita el PMD; lo que se obtiene como residuo, entonces, es el flujo de créditos externos. Luego, la pregunta crucial pasa a ser de dónde provendrán dichos recursos.

En segundo lugar, no existe un análisis teórico que modele la transición desde una situación de desequilibrio a una de equilibrio, particularmente cuando ese proceso incluye la definición del momento oportuno y la secuencia temporal de reformas estructurales (apertura comercial, apertura financiera, liberalización de mercados, levantamiento de las regulaciones económicas, etc.). La dinámica del cambio en presencia de mercados en desequilibrio es de muy difícil modelaje y, simplemente, *no existe* el modelo teórico de cómo hacerlo (Helleiner, 1986). No obstante lo anterior, y en un contexto en el cual predominan las imperfecciones y las distorsiones, es previsible que la doble condicionalidad va a sugerir sistemáticamente el uso de los incentivos de precios y la liberalización de todo aquello que se pueda liberalizar. Este enfoque global sólo es defendible si es aplicado de manera muy criteriosa y flexible, pero como regla universal no es válido ni aceptable ni política y ni económicamente (Helleiner, 1986).

En tercer lugar, es presumible que la doble condicionalidad dificulte el proceso de negociaciones de cada país con los organismos multilaterales, por cuanto aquél podrá finiquitar una negociación sólo cuando haya finiquitado las otras (Lizano y Charpentier, 1986). Esto sería semejante a tratar de resolver un modelo de ecuaciones simultáneas con parámetros variables (y a veces no claramente convergentes), justo en un período en el cual el país está urgido por la recepción de créditos externos.

La siguiente línea de argumentación sugiere la lógica para el establecimiento de la *condicionalidad cruzada*. La *doble condicionalidad* del FMI-Banco Mundial constituye, supuestamente, un marco de políticas coherentes, consistentes y complementarias; por lo tanto, para el éxito del ajuste con crecimiento se requiere la aplicación de dicho programa como un todo. A fin de garantizar que ello se lleve efectivamente a cabo, resulta aconsejable disponer de un mecanismo como la *condicionalidad cruzada*. Desde el punto de vista de los países, la existencia de esta última afectaría profundamente la estabilidad sociopo-

lítica de sus respectivos gobiernos, por cuanto la permanencia o el incumplimiento de distintos elementos de la *doble condicionalidad* afectaría prácticamente a *todo* el flujo de créditos externos que obtenga el país. En presencia de una *condicionalidad cruzada* entre el FMI y el BM, los PMD evitarían, pues, recurrir a dichos organismos internacionales para solicitar créditos; si lo hicieran, estarían expuestos a un delicado factor de inestabilidad política, económica y social.

Por último, la estrategia de desarrollo, la magnitud y el tipo de crecimiento, además de otros objetivos socioeconómicos, son los componentes centrales de ese concepto, a veces vago, llamado soberanía nacional. El grado de susceptibilidad de un país se verá afectado cuando se registre una obvia intromisión en aspectos económicos y políticos claves, como liberalización, eliminación de regulaciones, privatización, inversión extranjera, etc. Sugerir y presionar para la adopción de un programa económico en términos de su impacto sobre la balanza de pagos es un objetivo muy estrecho. Aún más, el criterio de evaluación del éxito de aquél no puede restringirse a cuán bien logra cubrir el pago del servicio de la deuda externa (Miller, 1986), sino al impacto que genera sobre el crecimiento y sobre otros objetivos socioeconómicos de carácter redistributivo.

5. El problema distributivo

Desde el punto de vista de un país, lograr el ajuste ante un desequilibrio externo es un bien público que supuestamente beneficia a todos sus agentes económicos. Luego, ¿por qué éstos no cooperan y se sacrifican todos para conseguirlo?; ¿cómo distribuir equitativamente los costos del ajuste?; ¿cuál es, desde este ángulo, el paquete más adecuado de política económica? Semejante conjunto de preguntas es pertinente para el caso de la estrategia de ajuste con crecimiento; en éste, podría aducirse que quienes se sacrifican hoy, se beneficiarán mañana con el mayor crecimiento. Sin embargo, este razonamiento suscita numerosos interrogantes: ¿qué garantiza que quienes efectúen el mayor sacrificio relativo en el presente serán de veras compensados? ¿Será esa compensación mayor para quienes se han sacrificado más? ¿Cómo se compara el sacrificio de bienestar presente con el potencial beneficio futuro? ¿Qué compensación debieran recibir quie-

nes han quedado cesantes durante largo tiempo para facilitar el ajuste presente, por los costos económicos, psicológicos y sociales en que han debido incurrir?

6. *El financiamiento de la estrategia*

Sin lugar a dudas, el problema básico de una estrategia de ajuste con crecimiento es que exige un mayor volumen de recursos y por un período más prolongado. Esto se debe a que, en el caso de las economías latinoamericanas, requiere la introducción de profundos cambios. El objetivo central, expandir la oferta agregada (fundamentalmente de bienes transables) en el mediano y largo plazo, supone la movilización de un volumen de recursos superior al de los programas de ajuste tradicionales de corto plazo del FMI, orientados a reducir la demanda agregada (Sengupta, 1987). Por otra parte, los recursos financieros externos son esenciales en los años iniciales de aplicación de la estrategia de ajuste con crecimiento, a fin de evitar una disminución adicional en el consumo por habitante. Es difícil llevar adelante un paquete de reformas estructurales en un contexto en que se plantea el deterioro de un nivel de consumo que ya se encuentra deprimido. En un régimen democrático, ello carece de viabilidad política.

Dada la situación económica internacional imperante y debido a los problemas mencionados, los países latinoamericanos enfrentan perspectivas muy desfavorables. Un escenario posible es que la banca internacional no proporcione montos significativos de nuevos créditos en el mediano plazo. Es probable, en efecto, que la

banca comercial se concentre en gran medida en el financiamiento (crédito de corto plazo) de las operaciones de comercio exterior. Cabe suponer asimismo que los recursos provenientes de la inversión extranjera y de la eventual ayuda de los gobiernos de los países industrializados serán de reducido volumen frente a las necesidades de la estrategia en cuestión.

Quedarían, pues, dos alternativas. La primera reside en el incremento en el monto de recursos crediticios del FMI y del Banco Mundial, lo que podría lograrse a través, entre otros mecanismos, de un mayor aporte de los gobiernos que son miembros de esas instituciones, una mejor utilización de los derechos especiales de giro (DEG) por parte del Fondo, o un incremento del monto proporcional de créditos del Banco en relación a sus activos (sobre este tema ver SELA, 1986 y el informe 1987 del Grupo de los 24). Si se aplicara esta fórmula, ambos organismos internacionales asumirían en el futuro mediato un rol predominante para los países latinoamericanos; de allí la importancia de la discusión abierta y amplia sobre la doble condicionalidad. La segunda alternativa consistiría en una sustancial disminución del flujo negativo de recursos financieros de América Latina. En otras palabras, es prácticamente imposible conciliar, de un lado, la aplicación de una estrategia de ajuste con crecimiento y, del otro, el pago del servicio de la deuda externa, en presencia de un suministro declinante (y racionado) de crédito externo. Por ello, debiera inducirse una reducción importante en el flujo de recursos destinado por los países latinoamericanos al servicio de la deuda externa.

III

Algunas proposiciones finales

Este trabajo ha estado orientado a examinar algunos aspectos generales pero cruciales de los problemas vinculados a la condicionalidad del FMI y del Banco Mundial y su probable —y tal vez hasta inminente— aplicación en la región. En una fase inicial, sólo es posible formular algunas sugerencias tentativas acerca de la dirección que debiera seguir el análisis. En una etapa posterior,

el análisis debiera abocarse con mayor profundidad a los principios básicos y a los componentes de una condicionalidad que tenga en cuenta los intereses de los países latinoamericanos.

Los economistas del mundo industrializado han cumplido un papel determinante en la definición de las reglas del juego y en el tipo de condicionalidad propiciados por ambos organis-

mos; supuestamente, las visiones e intereses creados de dichos países inciden de manera importante en el resultado final. Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial no han sido instituciones rígidas e inmutables en el transcurso del tiempo⁷. Además, según señala Keynes, no hay que subestimar el poder de las ideas en relación al de los intereses creados. Los economistas latinoamericanos debieran concentrarse entonces en la elaboración de propuestas de reforma a las condicionalidades vigentes y eventuales de los organismos multilaterales, que sean más aceptables y más favorables para los intereses de la región. Los artículos recientes de Edmar Bacha (1983, 1985, 1986, 1987) dan una pauta del tipo de investigación que es preciso impulsar en la región.

El siguiente sería un breve listado de proposiciones:

1. La transferencia de recursos de América Latina al exterior por un monto equivalente al 4% del producto geográfico bruto (PGB) es del todo incompatible con la estrategia de ajuste con crecimiento. Los países de la región no pueden seguir manteniendo un flujo negativo de recursos de esa magnitud. Esto implica que la solución definitiva del problema de la deuda externa latinoamericana, el cual a estas alturas reviste en esencia un carácter político y no económico, es imposterizable. Sin embargo, según lo observa Dornbusch, hoy, a diferencia de lo sucedido en las décadas de 1920 y 1930, se insiste en considerarlo como un problema fundamentalmente económico⁸. Ya es hora de aplicar algunas de las diversas soluciones que han sido sugeridas⁹.

2. Las condicionalidades propiciadas por los organismos internacionales tienen que ser revisadas y readecuadas, de manera de no imponer a los países costos excesivos por el ajuste ni soluciones técnico-ideológicas incompatibles con las preferencias mayoritarias de sus ciudadanos.

Para que un programa del FMI o del Banco Mundial sea aceptable y viable, la meta de la

reducción del desequilibrio de balanza de pagos debiera quedar supeditada a la obtención de una tasa siquiera mínima de crecimiento que sea compatible con la disponibilidad de recursos del país y el avance hacia objetivos sociales redistributivos. Los procesos de ajuste y reformas estructurales implican altos costos para los pobres; lamentablemente, otro tanto sucede con el "no ajuste". El problema de fondo estriba en cómo redistribuir equitativamente los sacrificios envueltos en el ajuste.

Los nuevos créditos del FMI y del Banco Mundial no debieran ser utilizados para repagar la deuda externa, por cuanto en tal evento no estarían siendo usados para financiar la estrategia de ajuste con crecimiento. Además, es aconsejable que durante un cierto período ambas instituciones aplacen el pago de amortizaciones y el servicio de sus créditos, mientras los países introducen los cambios requeridos por los ajustes y reformas estructurales.

Por otra parte, si en un país determinado van a operar en forma simultánea, el Fondo y el Banco Mundial, resulta lógico que las condicionalidades propiciadas por estas instituciones sean coherentes y consistentes entre sí. De otro lado, el país anfitrión ha de poder opinar e influir en el tipo de doble condicionalidad que le será aplicada. Sea como fuere, debiera quedar explícitamente estipulado, en cada uno de los convenios, que no existe ni rige una condicionalidad cruzada.

3. Los principios básicos para orientar la condicionalidad del FMI serían los siguientes¹⁰:

a) Condicionalidad invertida. El programa de ajuste debiera ser preparado por el país afectado, tomando en cuenta la restricción externa existente. De esta manera los programas homogéneos y uniformes del FMI serían sustituidos por programas de ajuste "hechos en casa" y "a la medida". Es probable que esta propuesta resulte más significativa para los países chicos que para los grandes, ya que estos últimos poseen mayor poder de negociación.

Veamos ahora esta condicionalidad desde el punto de vista operativo. Un país presenta al FMI su programa de ajuste y la respectiva solicitud de

⁷Gutián (1981) y De Vries (1986) examinan la evolución y los cambios experimentados por el FMI. Annis (1986) y Feinberg *et al.* (1986), por su parte, hacen otro tanto respecto del Banco Mundial.

⁸Citado en Miller (1986), p. 84.

⁹Sobre este tema, ver French-Davis y Feinberg (1986); Massad (1986); de Carmoy (1987).

¹⁰Véase Grupo de los 24 (1987); Bacha (1985) y (1987); SELA (1986).

crédito. Los técnicos del Fondo revisan la consistencia y la viabilidad del programa. Si se suscitaran serias discrepancias en torno a su factibilidad, el Director Ejecutivo sería el llamado a zanjarlas. El resultado final consistiría probablemente en una solución de compromiso entre el programa de ajuste planteado por el país y las observaciones sugeridas por los técnicos del FMI. Pero lo determinante en este proceso es el punto de partida de la negociación, dado que por lo común el resultado final depende de las condiciones iniciales de discusión.

b) Condicionalidad que tome en cuenta variables del sector real de la economía. Para poner una cota máxima al costo interno de ajuste, podría estipularse que cuando se sobrepasen determinados niveles de caída del producto o de incremento en la tasa de desocupación, el país dispondrá de incrementos adicionales de crédito externo. El programa suscrito por México en 1985 consultó una cláusula de este tipo.

Para tal efecto, Bacha (1987) sugiere que los ejercicios financieros-presupuestarios realizados tradicionalmente por el Fondo sean complementados con ejercicios de tasas factibles de crecimiento económico del país, de los cuales se derive como residuo el volumen de recursos financieros necesarios para sustentar un determinado ritmo de expansión del producto.

La identificación de esa tasa mínima (consistente con el ajuste), susceptible de ser utilizada como punto de referencia para el conjunto de países, puede generar algunas dificultades. La cifra cero siempre tiene gran atractivo, toda vez que podría aducirse que un crecimiento nulo del ingreso por habitante evita el deterioro de los niveles actuales, lo que no es poco decir. Pero esto representaría la aplicación de un criterio más estricto a aquellos países que exhiben una tasa más alta, lo que constituye un contrasentido¹¹.

c) Condicionalidad a dos niveles. En este caso se sugiere distinguir entre las variables externas,

¹¹Probablemente, la aplicación de la "regla de dos", i.e. dividir por dos el valor promedio de la tasa de crecimiento económico del país de los últimos cinco años, configure un criterio menos discriminatorio. Esta "regla de dos" tendría un precedente en los ejercicios financieros del Fondo, que la utilizarían con el objeto de determinar el nivel del déficit fiscal que deben alcanzar los países (latinoamericanos) para llevar adelante un programa de ajuste (Bacha, 1987).

medidas en moneda extranjera (aquellas vinculadas a la balanza de pagos y a las reservas internacionales) y las variables internas, medidas en moneda local (déficit fiscal, crédito interno, inflación). La condicionalidad prioritaria para el FMI sería aquella correspondiente a las variables expresadas en moneda extranjera; luego, se debería relajar las metas internas cuando se han cumplido las externas (Bacha, 1985).

Spraos (1986) plantea una opción más extrema. La condicionalidad del FMI debería estar centrada en un solo objetivo, la balanza de pagos, utilizando entonces, únicamente, indicadores ("targets", en este caso), vinculados en forma directa a las cuentas externas. Bacha (1987) estima, desde un punto de vista pragmático, que es más factible lograr una modificación de la condicionalidad del FMI en la dirección señalada previamente de una condicionalidad a dos niveles, que tratar de eliminar una parte importante de la condicionalidad vigente. Desde el punto de vista de los países, la condicionalidad a dos niveles cumpliría en lo sustantivo una función muy similar a la de aquella centrada exclusivamente en el objetivo de balanza de pagos¹².

d) Coherencia entre el nivel de las variables externas y la meta mínima de crecimiento económico estipulada. Dicho nivel ha de considerar: i) Una expansión adecuada del crédito interno (probablemente con una cota inferior y otra su-

¹²Spraos (1986) plantea un problema adicional respecto de los indicadores (*targets*) incluidos en la condicionalidad y que constituyen los parámetros de referencia para determinar el cumplimiento (o incumplimiento) del programa de ajuste convenido. ¿Deben ellos estar vinculados a los *objetivos* o a los *instrumentos* de política? El FMI utiliza como criterio el nivel de los instrumentos. De esta forma, supuestamente, se puede discriminar cuando el incumplimiento de un programa de ajuste es causado por factores endógenos o exógenos; un país sólo sería responsable cuando no cumple con los objetivos de aquello que está bajo su control (Kenen, 1987). Pero, ¿cómo discriminar aquellos casos en que los gobiernos no detentan un control total de los instrumentos? Spraos señala además algunas de las dificultades que envuelve el uso de instrumentos en calidad de *targets*: i) Tiene que haber una relación estable y muy bien definida entre el instrumento de política y el objetivo para el cual éste se usa. ii) No siempre hay una operacionalización del instrumento que señale que ella es la mejor; esto se ilustra con los distintos M_1 utilizados para vincular al concepto de dinero. iii) El instrumento seleccionado tiene que ser el único que puede alterar el valor de la variable objetivo en la dirección deseada. Obviamente, es difícil que todo esto se cumpla en el mundo real.

perior), de manera de mantener una liquidez suficiente para sustentar el nivel deseado de crecimiento. ii) Un déficit fiscal que asegure los niveles de inversión pública y de gasto social indispensables para lograr los objetivos de crecimiento económico y de alivio a la pobreza y redistribución del bienestar.

e) Ampliación del servicio de financiamiento compensatorio (CFF, sigla en inglés), para cubrir un porcentaje mayor de la caída de las exportaciones y considerar posibles variaciones en la tasa de interés internacional. La incidencia de las fluctuaciones de esta variable ha adquirido gran importancia para los países latinoamericanos deudores. Probablemente, sería más lógico que el acceso al programa CFF estuviera relacionado no con la cuota que cada país aporta al Fondo, sino con la magnitud generada por el desajuste externo (asociada a la caída de las exportaciones o al incremento de la tasa de interés)¹³.

4. El Banco debiera considerar los siguientes criterios en el diseño de su condicionalidad¹⁴.

a) Retorno a lo que constituyó su objetivo primordial en los años sesenta y setenta, es decir, erradicación de la pobreza y crecimiento redistributivo. En cuanto a los programas de ajuste, la condicionalidad debiera considerar específicamente: i) estrategias alternativas que minimicen los costos sociales; ii) mecanismos de compensación que atenúen el impacto sobre los grupos más pobres; iii) mecanismos que distribuyan de manera equitativa los sacrificios del ajuste, y iv) especificación del impacto distributivo de las distintas alternativas.

Lo anterior es algo que no está resuelto ni teórica ni empíricamente. Por ello ha de constituirse en un objetivo prioritario dentro del programa de investigaciones del Banco Mundial. El enfoque del UNICEF de "ajuste con rostro humano" (Cornia, Jolly y Stewart, 1987) destaca la urgencia de proteger la mantención de los niveles mínimos de nutrición de los niños y el grado de satisfacción de las necesidades básicas de otros

grupos vulnerables. En este sentido se sugiere que durante el proceso de ajuste se someta a constante escrutinio la trayectoria no sólo de la balanza de pagos y de la inflación, sino también el estado nutricional y el grado de atención de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables y de menores ingresos. La experiencia del Reino Unido durante la segunda guerra mundial muestra que es factible compatibilizar, incluso en momentos en extremo apremiantes, la preocupación nutricional y el avance de un programa de ajuste.

b) Mantención, dentro de lo posible, del peso relativo que tuvieron hasta el pasado reciente sus créditos a proyectos de inversión específicos. Dentro de éstos, parece aconsejable privilegiar los más generadores de empleo; por ejemplo, créditos a empresas medianas y pequeñas, a sistemas de construcción de viviendas económicas (con límite superior de m²) que hagan uso intensivo de mano de obra, etcétera.

c) En relación a los créditos de ajuste estructural, el Banco debiera concentrarse en los de tipo sectorial. Desde un punto de vista político, los préstamos para ajustes estructurales (SAI) involucran un volumen de recursos pequeño en relación a los costos asociados a las reformas incluidas en su condicionalidad. Por otra parte, algunos créditos orientados a ajustes sectoriales no requieren la aplicación (o la consistencia) de un programa macroeconómico con el FMI; es el caso de los que se proponen mejorar el estado nutricional o el capital humano, fortalecer la política energética o incrementar la infraestructura de un país.

d) Apoyo a una estrategia de promoción de exportaciones, acerca de la cual existe elevado consenso. En el mundo interdependiente moderno, el sector externo juega un rol crucial para los países pequeños y medianos (categorías que incluyen a todos los latinoamericanos). Para estimular las ventas externas, se sugiere, entre otras medidas: i) La mantención de una regla cambiaria estable, en virtud de la cual la moneda local esté en forma permanente (por un período razonablemente largo, i.e., 10 a 15 años) un tanto subvaluada. ii) La abolición de todas las trabas a la importación de los insumos utilizados en las exportaciones. Parece conveniente utilizar, adicionalmente, un mecanismo directo de subsidio a las exportaciones (marginales y/o nuevas) por un

¹³Otras proposiciones del Grupo de los 24 (1987) son: i) El FMI no debiera usar metas cuantitativas fijas, sino que rangos de metas para las variables cruciales. ii) Los programas CFF debieran sustituir definitivamente a los préstamos contingentes.

¹⁴Véase Helleiner (1986); Feinberg *et al.* (1986); Feinberg y Bacha (1987).

período inicial no inferior a los cinco años, apoyo que iría luego declinando hasta su eliminación, mecanismo justificable con argumentos análogos al de la protección para la industria naciente. Sin lugar a dudas, este tipo de medidas, orientado específicamente al sector exportador, es preferible a la liberalización irrestricta e indiscriminada de las importaciones.

Es obvio que el sector privado responde positivamente ante los incentivos económicos apropiados; en consecuencia, si se aplican los criterios señalados, puede transformarse en un agente vital para la expansión de las exportaciones latinoamericanas. De otro lado, si bien al sector privado y al mecanismo de mercado les corresponde un rol indispensable, la acción del gobierno sigue siendo imprescindible en una serie de aspectos. Le compete, en efecto, establecer el contexto global propicio; proporcionar la infraestructura básica e incentivar la formación de capital humano adecuado para el desarrollo; incentivar y en algunos casos iniciar cierto tipo de actividades que

por sus externalidades y economías de escala no atraen en un principio al sector privado, sin perjuicio de que se las pueda transferir *a posteriori*; promover políticas comerciales activas, mediante convenios bilaterales o multilaterales y a través de embajadas que proporcionan la información pertinente, etcétera.

Para tener éxito en el mundo internacional competitivo actual no se puede excluir a nadie; es preciso, por el contrario, que todos los agentes económicos de un país empujen el carro de la economía en la misma dirección. La moraleja, un tanto obvia, es que los países latinoamericanos tienen necesariamente que instaurar y operar una economía mixta, en la que tanto el sector privado como el Estado desempeñen papeles importantes. Los sistemas polares con valores 0 y 1 para los roles económicos del sector privado y público —al margen de a quién se le asigna el 0 y el 1— están condenados al fracaso. Ahora bien, cada país tiene que definir por sí mismo cuál es la combinación óptima.

Bibliografía

- Annis, S. (1986), 'The shifting grounds of poverty lending at the World Bank', *Feinberg et al.*
- Bacha, E. (1983), 'Prologo para a terceira carta', *Forum Gazeta Mercantil (comp.), FMI & Brasil. A armadilha da recessao*, São Paulo.
- (1985), 'The future role of the International Monetary Fund in Latin America: Issues and proposals', mimeo, Río de Janeiro; Universidad Católica, junio.
- (1986), 'El papel futuro del FMI en América Latina: temas y proposiciones', SELA.
- (1987), 'IMF conditionality: conceptual problems and policy alternatives', *World Development*, Vol. 15, N° 12, diciembre.
- Bacha, E. y R. E. Feinberg (1986), 'El Banco Mundial y el ajuste estructural en América Latina', SELA.
- Balassa, B. et al. (1986), *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Buira, A. (1983), 'La programación financiera y la condicionalidad del FMI', *El Trimestre Económico*, Vol. L(1), N° 197, enero-marzo.
- Cornia, G.A., R. Jolly y F. Stewart (1987), *Ajuste con rostro humano*, Siglo XXI, Madrid.
- Dadzie, K. K. S. (1987), 'Reviving multilateral cooperation for growth and development', *Journal of Development Planning* N° 17.
- David, W. L. (1985), *The IMF paradigm*, Praeger, Nueva York.
- De Carmoy, H. (1987), 'Debt and growth in Latin America: A European banker's proposal', *Working Paper* N° 9, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- De Vries, M.G. (1986), *The IMF in a changing world, 1945-1985*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Feinberg, R. et al. (1986), *Between two worlds: The World Bank's next decade*, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Feinberg, R.E. y E. Bacha (1987), 'When supply and demand don't intersect: Latin America and the Bretton Woods institutions in the 80s', *Texto para Discussao* N° 172, Universidad Católica, Río de Janeiro, agosto.
- French-Davis, R. y R. Feinberg, eds. (1986), *Más allá de la crisis de la deuda. Bases para un nuevo enfoque*, Ediciones CIEPLAN, Santiago.
- Fishlow, A. (1987), 'Capital requirements of developing countries in the next decade', *Journal of Developing Planning* N° 17.
- Guitian, M. (1981), 'Fund conditionality. Evolution of principles and practices', *Pamphlet Series* N° 38, IMF, Washington, D.C.
- (1987), 'Adjustment and economic growth. Their fundamental complementarity', *Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs*, Banco Mundial y FMI, Washington, febrero.
- Ground, R.L. (1984), 'Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional', *Revista de la CEPAL*, N° 23, agosto.

- Grupo de los 24 (1987), Deputies' report on Fund's role in promoting adjustment with growth, *IMF Survey*, agosto.
- Helleiner, G.K. (1986), Policy-based program lending: A look at the Bank's new role. Feinberg *et al.* (1986).
- Kenen, P.B. (1987), What role for IMF surveillance? *World Development*, Vol. 15, N° 12, diciembre.
- Killick, T. ed. (1984), *The quest for economic stabilization: The IMF and the Third World*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Krueger, A.O. (1978), *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences*, NBER, Nueva York.
- Lizano, E. y S. Charpentier (1986), La condicionalidad cruzada y la deuda externa', *Comentarios sobre Asuntos Económicos* N° 59, Banco Central de Costa Rica, San José.
- Marshall, J. (1987), Condicionalidad de los créditos del Fondo Monetario Internacional, *Estudios de Economía*, Vol. 14, N° 2, diciembre.
- Massad, C. (1986), El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente, *Revista de la CEPAL* N° 30, diciembre.
- Meller, P. (1988), América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, *Colección Estudios CIEPLAN* N° 23, Santiago, marzo.
- Michalopoulos, C. (1987), 'World Bank programs for adjustment and growth', *Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs*, World Bank & IMF, Washington, febrero.
- Miller, M. (1986), *Coping is not enough. The international debt crisis and the roles of the World Bank and International Monetary Fund*, Dow Jones-Irwin, Illinois.
- Pastor, M. (1987), The effects of IMF programs in the Third World: Debate and evidence from Latin America, *World Development*, V. 15, N° 2, febrero.
- Please, S. (1987), Long term structural adjustment problems en F. Holmes, ed., *Economic adjustment: policies and problems*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Sachs, J. (1986), Conditionality and the debt crisis: Some thoughts for the World Bank, mimeo, Banco Mundial, junio.
- (1987), Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs', *Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs*, World Bank & IMF, Washington, febrero.
- SELA (1986), *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, Siglo XXI, México.
- Sengupta, A. (1987), The role of the IMF in the international monetary system and the developing countries, *Journal of Development Planning* N° 17.
- Spraos, J. (1986), IMF conditionality: ineffectual, inefficient, mistargeted, *Essays in International Finance* N° 166, Princeton University, diciembre.
- Streeten, P. (1987), Structural adjustment: a survey of the issues and options, *World Development*, Vol. 15, N° 12, diciembre.

Opciones para la integración regional

*Eduardo Gana**

*Augusto Bermúdez***

En el presente artículo se analiza una de las categorías fundamentales del pensamiento cepalino: la integración económica de América Latina y el Caribe. Se plantea en él un enfoque distinto de la integración latinoamericana, que recoge las experiencias del pasado, así como la realidad que prevalece en la región y fuera de ella. Conforme a esta visión se requiere que la integración se convierta en un proyecto político de los latinoamericanos. Esto exige incorporar en su quehacer al mayor número de actores sociales, muy especialmente a la comunidad política democrática, ya que así se fortalece la posibilidad de llevar a cabo sus postulados. De esta manera, la integración pasaría a formar parte de las aspiraciones y movimientos políticos nacionales.

Con esta concepción se procura superar dos escollos, de singular trascendencia, que han afectado a la integración en las tres décadas anteriores, los cuales son, de un lado, un enfoque comercialista del proceso y de otro, la contradicción entre las cambiantes políticas nacionales y las que demanda una América Latina integrada. El propósito central es crear interdependencias reales y permanentes entre los países de la región. De alcanzarse tal meta, el intercambio comercial pasaría a ser un síntoma de que esas interdependencias existen y se consolidan, muy lejos de la imagen de esfuerzos titubeantes e inestables que sucumben fácilmente a los embates de las crisis originadas en el sector externo.

Se abordan en el artículo tres materias —distribuidas en los correspondientes capítulos— bastante relacionadas entre sí, a saber, las potencialidades y limitaciones de la integración y la cooperación; algunas iniciativas recientes; y propuestas sobre políticas, estrategias y acciones.

*Funcionario de la División de Comercio Exterior y Desarrollo de la CEPAL.

**Asesor Regional de CEPAL.

I

Potencialidades y limitaciones de la integración y la cooperación

1. Propósitos y dilemas

Históricamente, los procesos subregionales de integración en América Latina y el Caribe han nacido como respuesta a los problemas del estrangulamiento externo y a la necesidad de generar las bases para un desarrollo sostenido y eficiente. En los casi tres decenios que llevan estas iniciativas, se ha producido un notable cambio en las estructuras económicas, políticas y sociales de los países de la región, pero muchos de los dilemas que les dieron origen permanecen, e incluso se han agravado.

En efecto, en la estructura de las exportaciones latinoamericanas continúan teniendo un alto peso los productos básicos —cerca del 80% del total—, cuyos precios, en relación con los productos manufacturados, se deterioran permanentemente en los mercados internacionales. Se hace así cada vez más difícil importar los bienes que la región precisa para su desarrollo y, al mismo tiempo, mantener un equilibrio comercial basado en cantidades crecientes de exportaciones de productos básicos, dado que el incremento de la oferta de éstos origina nuevas disminuciones en sus precios relativos.

En los últimos años, esta situación estructural —que ha sido el sino de la región— se ha agudizado y no hay signos que indiquen una reversión. Pese a la larga polémica sobre la validez del fenómeno del deterioro de la relación de intercambio de los productos básicos en relación con las manufacturas, hoy son muy pocos los que siguen sosteniendo que es indiferente para el desarrollo de un país ser exportador de una u otra categoría de productos¹. La exportación de manufacturas ha pasado a ser un objetivo explícito de la gran mayoría de las estrategias del comercio exterior de los países en desarrollo.

¹La verificación del persistente deterioro de la relación de intercambio lleva a aceptar la necesidad de impulsar la producción y exportación de manufacturas y las políticas que las favorezcan, como los aranceles diferenciados, que protegen más a los productos finales que a sus insumos.

Al mismo tiempo, en el mundo está forjándose un proceso de reestructuración de la división internacional del trabajo. Ello es el resultado de la incorporación de la microelectrónica y la automatización a los procesos productivos, y de los revolucionarios descubrimientos en materia de ingeniería genética y otras técnicas similares. Estas verdaderas mutaciones en las formas de producción deberían orientar las transformaciones en los sistemas productivos de los países latinoamericanos y del Caribe. Cabe agregar que los cambios tecnológicos están contribuyendo a desvalorizar los precios de las materias primas de exportación de la región, a generar productos sustitutivos de menor valor, y a disminuir el contenido físico de insumos en los productos finales, mediante la "miniaturización" de la mayoría de sus componentes mecánicos y, en particular, de los electrónicos.

La heterogeneidad de los países latinoamericanos y del Caribe, sumada a su diferente grado de industrialización, hace que las estrategias para adaptarse a estas nuevas condiciones sean también distintas. En ciertos casos bastará con reemprender el camino del desarrollo del sistema productivo. En otros, en cambio, será preciso aplicar rectificaciones más profundas.

2. El papel que puede desempeñar la integración económica

En los inicios de los procesos de integración, fue relativamente simple identificar cuál era su papel. Los países recién comenzaban el desarrollo sistemático del aparato industrial y, en consecuencia, casi nadie ponía en duda la necesidad de industrializarse. El tamaño de los mercados internos definía el tipo de actividades productivas que se podían implantar de manera autónoma y aquellas que, por sus economías de escala, excedían la potencialidad del espacio nacional.

En la actualidad, el tamaño de las plantas productoras continúa desempeñando un papel decisivo para lograr costos competitivos en determinadas ramas de la economía; sin embargo, el "gigantismo"² que imperó hasta los años setenta

tiende a ser superado por instalaciones más versátiles y reducidas. Una excepción a esta tendencia sigue siendo la industria automotriz.

Lo anterior no significa que todos los países, aun en las condiciones actuales, puedan acceder a la creación de industrias como siderurgia, petroquímica, aluminio, algunos bienes de capital de largas series de producción, o electrónica avanzada. La principal limitante se encuentra en la capacidad tecnológica y productiva del conjunto de la economía para potenciar a las empresas productoras y darles la infraestructura de apoyo necesaria. En general, en los países de la región no existe una infraestructura que sea capaz de sustentar un desarrollo autónomo. La carencia central se encuentra en el sistema científico y tecnológico, así como en su potencialidad para colaborar en la modernización y transformación permanente del aparato productivo, mediante el empleo de tecnologías que incorporan más valor intelectual, en contraposición a mano de obra no calificada.

La transformación desde una especialización internacional basada en actividades de uso intensivo de mano de obra a otra de mayor contenido tecnológico, no es simple ni automática. El incremento de los recursos aplicados al desarrollo científico y tecnológico y a la innovación, debe ir acompañado de un poderoso sistema de capacitación y formación de personal altamente especializado.

Tradicionalmente, la mayor parte de los procesos tecnológicos más ahorradores de mano de obra, así como los equipos automatizados que cumplen una función similar, han sido importados desde los países industrializados. Esto provoca una importante brecha ocupacional y de balanza de pagos, dado el alto costo de esas tecnologías y equipos, y sus efectos desplazadores de mano de obra. Un mercado ampliado, resultante de un proceso de integración efectivo, puede ayudar a crear las condiciones para un desarrollo tecnológico y productivo más acorde con una participación activa en la economía internacional. Puede permitir, además, desenvolvimientos conjuntos que precisan de grandes espacios económicos de sustentación. Es claro que la integra-

²Por ejemplo, altos hornos en la industria siderúrgica de capacidad unitaria de 3 a 4 millones de toneladas de arrabio por año, equipos "transfer" de mecanizado de piezas están-

dares de enormes escalas de producción, barcos supertanques de más de 300 000 toneladas para el transporte de combustibles y productos a granel, etc.

ción no garantiza éxito en un proyecto de esta naturaleza, pero sí hace factible para la gran mayoría de las naciones una tarea que, de emprenderse aisladamente, resulta casi imposible.

En el complejo marco de profundas mutaciones en la economía internacional —derivadas sobre todo del progreso científico y tecnológico y de la internacionalización de los procesos productivos— la noción de mercado ampliado difiere del concepto tradicional. En efecto, éste se entendía preferentemente como el resultado de mecanismos de liberación arancelaria y de la eliminación de las restricciones no arancelarias, en un plano multilateral. Un enfoque de esa naturaleza es insuficiente frente a las realidades expuestas. El mercado ampliado se concibe como un medio para producir un sólido entrelazamiento entre las economías y sus operadores —sean éstos públicos o privados—, en el cual el elemento central está dado por la capacidad de concertación entre gobiernos para impulsar diversos esquemas de producción e iniciativas de inversión compartidas. Ello incluye mecanismos de desgravación arancelaria y la eliminación de otras restricciones al comercio, pero el aspecto medular se encuentra en la creación de una sólida y estable interdependencia.

Frente a esta tarea, la cooperación regional debe constituirse en otro factor esencial. Lo expuesto sobre desarrollo científico y tecnológico supone modalidades de acción coordinada que, partiendo de las diferentes capacidades existentes, las potencie y abra paso a un proceso de generación y difusión de tecnologías apropiadas. Asimismo, debe permitir la adquisición de determinadas tecnologías que, casi siempre, se comercian a partir de ofertas monopólicas, y donde la capacidad agregada de negociación puede ser determinante para su obtención y la fijación de precios adecuados.

En síntesis, la evolución económica y productiva de los últimos años exige concepciones de integración y cooperación diferentes a las tradicionales. En ellas, algunos instrumentos, especialmente los de carácter arancelario, pierden importancia relativa y se deberá impulsar la búsqueda de una interdependencia económica más estable y global. Del mismo modo, la heterogeneidad prevaleciente en la región obliga a intentar avances en diversos campos y mecanismos,

o mediante agrupaciones subregionales para colaborar en proyectos específicos de interés compartido.

3. *La función internacional de la unidad regional*

A las funciones de la integración para hacer posible el desarrollo de un sistema productivo eficiente y dinámico, se suman con igual vigor las que apuntan a lograr una participación menos vulnerable y dependiente en la economía internacional. La crisis internacional desatada en los últimos años ha puesto de relieve, una vez más, que en las relaciones internacionales se ha acentuado el uso de la presión y la fuerza como normas de convivencia. El proteccionismo de los países desarrollados, ejercido por los principales copartícipes comerciales de la región, hace indispensable crear un poder de negociación que ayude a neutralizar los perniciosos efectos que esas acciones podrían generar en los principales rubros de exportación.

Así como la unidad es un requisito para el desarrollo de una estrategia de modernización y dinamización del sistema productivo, es igualmente condición necesaria para organizar y ejercer una capacidad de negociación en el plano internacional que tenga credibilidad y eficacia. Esto supone que la industrialización, el desarrollo agrícola y, en general, el del sistema productivo —incluso los servicios concomitantes—, se apoyen prioritariamente en el mercado regional o subregional, según sea el caso. No es ésta una selección dogmática. En las actuales circunstancias de la economía internacional, ella corresponde al convencimiento de que para la región es más viable aprovechar las potencialidades de los mercados internos conjuntos, como una forma de aumentar la autonomía nacional y regional. O lo que es lo mismo, acrecentar los grados de libertad para elegir una estrategia de desarrollo que permita alcanzar un mayor dominio sobre los recursos y las estructuras productivas y cambiar cualitativamente el modo de su inserción en la economía mundial.

4. *Los obstáculos a la integración*

En los esquemas de integración latinoamericanos —Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercado Común Centroamericano

(MCCA) y Grupo Andino—, faltó una alineación de los países mayores en torno a una idea compartida respecto a los objetivos comunes de largo plazo y los instrumentos e instituciones más eficaces para lograrlos.

En la ALALC/ALADI, la Argentina, Brasil y México han pasado por distintas etapas de valorización de la importancia de un proceso efectivo de integración. Sólo recientemente los Gobiernos de Argentina y Brasil han mostrado una motivación más profunda para la creación de una interdependencia económica real entre sus países, con una orientación inicialmente bilateral. El Grupo Andino, liderado inicialmente por Chile y Colombia, se vio perturbado por el retiro de Chile y por la pérdida de convicción sobre el verdadero papel del Grupo en la integración regional. Cabe recordar que este esquema tuvo su origen en la necesidad de dinamizar un proceso —la ALALC— que comenzaba a languidecer notoriamente antes de los diez años de su creación. Finalmente, el Mercado Común Centroamericano —que alcanzó un importante desarrollo comercial, pero envuelto en la actualidad en conflictos y graves tensiones—, ha sufrido serios retrocesos y se desdibujó el liderazgo que ejercieron los países más importantes de esa subregión.

Por lo general, el respaldo político que los gobiernos han brindado a la integración, ha sido de carácter más bien declarativo. Ello explica que no se haya logrado hacer partícipes de esta iniciativa a los operadores del sector público ni a las empresas del Estado. Por su parte, los empresarios del sector privado se han involucrado en forma limitada. Tampoco se han comprometido en estos procesos las sociedades civiles ni sus medios de expresión, como son los partidos políticos. Una buena parte de los diversos estamentos de la sociedad no han logrado percibir las ventajas de la integración. Esto se debe a que no se avanzó suficientemente en aquellas materias que más directamente benefician a la población, ya sea en la libertad de desplazamiento y de acceso al trabajo entre los países miembros de un mismo esquema, o en otras formas de similar efecto, como la educación y capacitación técnica, validación de títulos, etc.

Aparte la necesidad de liderazgo de los países mayores en cada esquema subregional —y que es preciso hacer de estos procesos un proyecto político nacional—, cabe destacar la conve-

nencia de que la integración sea más selectiva y la de precisar con claridad los objetivos, a fin de elegir los instrumentos más aptos para la consecución de sus metas.

Aunque en la actualidad los aranceles de aduana siguen teniendo importancia en la creación o desviación de las corrientes de comercio internacional, también son importantes las restricciones no arancelarias, las paridades cambiarias, los créditos y mecanismos de financiamiento, las compras del Estado, los acuerdos de intercambio compensado, las transferencias internas condicionadas de las empresas transnacionales, y otros múltiples factores vinculados a la calidad de los productos, su transporte, modalidades de comercialización, etc. Si el propósito de la integración es generar vínculos económicos estables entre los países miembros de un esquema, será indispensable definir primero la naturaleza y profundidad de los nexos que se quiere lograr, y acomodar luego los instrumentos a ese objetivo.

Por otro lado, cabe advertir una gran resistencia de los gobiernos a avanzar en los mecanismos de carácter multilateral. Ello se explica por la dificultad para precisar objetivos de largo plazo, causada por la crisis económica, y la tendencia —derivada del mismo factor— a no contraer compromisos de cumplimiento complejo. En las condiciones actuales, el dilema entre multilateralismo y bilateralismo, es más teórico que real. La gran mayoría de los gobiernos de la región no está en situación de asumir los riesgos del cumplimiento de obligaciones muy amplias y de resultados inciertos. Esto no significa que no sea deseable que los esquemas de integración subregionales sigan buscando los elementos de nexo colectivo que pertenecen a la esencia misma de su cometido³.

5. Los beneficios de la integración

El tema de los beneficios y costos de la integración es, con certeza, uno de los más controvertidos y difíciles de sustraer del terreno meramente teórico o de las apreciaciones subjetivas. El incremento de las relaciones comerciales, que como se vio fue importante hasta el inicio de la crisis eco-

³Para mayores antecedentes sobre este tema, véase, CEPAL, *Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI* (LC/R. 564), Santiago de Chile, 9 de febrero de 1987.

nómica, no resultó homogéneo y algunos países tuvieron persistentes desequilibrios en su intercambio con los demás copartícipes en un mismo esquema de integración. Asimismo, el comercio amparado por preferencias arancelarias constituyó una parte no muy importante del intercambio dentro de un esquema, salvo en el Mercado Común Centroamericano, donde operaron con mayor eficacia las concesiones arancelarias. Esto significa que, en la mayoría de los casos, la desviación del comercio hacia los países copartícipes no tuvo un mayor costo para el importador, al aplicarse a las mercaderías los aranceles de aduana normales para terceros países. En la ALADI, se estima que, en 1985, únicamente 33% del intercambio recíproco se efectuó bajo algún régimen de preferencias arancelarias, lo que equivale aproximadamente a 4.6% del comercio total con el mundo.

La discusión sobre los costos y beneficios de la integración debe ubicarse en el contexto de las diversas estrategias y de las restricciones institucionales existentes. Así, en la medida en que los países están dispuestos a soportar un nivel determinado de producción industrial o manufacturera ineficiente, "se hace más claro que una unión aduanera entre países puede servir para reducir el exceso de costo de la producción industrial entre los miembros a través de tres canales: ventajas comparativas regionales o dentro de la unión; economías de escala en la producción; e incremento de la diversidad para los consumidores". "Si la sociedad intrínsecamente valora a la protección industrial, o si las relaciones de poder existentes hacen a la protección un resultado inevitable del proceso político, es de poca importancia. Lo que realmente importa es el hecho de que, si la protección industrial y la ineficiencia son inevitables, entonces una unión aduanera puede muy bien reducir los costos de esta protección"⁴.

Cabe señalar que esta forma de considerar los beneficios y costos de la integración no incluye el factor fundamental de imperfección de los mercados internacionales de bienes y servicios a saber, los bloques económicos y políticos, el comercio crecientemente administrado y la

transnacionalización e internacionalización de las relaciones mundiales. Frente a esto, el incremento de la capacidad de negociación y de concertación de posiciones que otorga una mayor unidad económica y política, debe ser valorizado en su dimensión real. La teoría del comportamiento de las uniones aduaneras y de las zonas de libre comercio se basa principalmente en la existencia de mercados internacionales competitivos y abiertos, supuesto descalificado por la realidad que muestra, ahora más que nunca, que esas condiciones nunca operaron.

Por otra parte, sería largo enumerar las medidas de cooperación que se hicieron factibles por la existencia de los esquemas de integración subregionales. Iniciativas en el campo del aprovechamiento conjunto de recursos naturales compartidos, tales como las binacionales hidroeléctricas, el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y del Caribe suscrito en San José por México y Venezuela, los Comités de Acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), etc., difícilmente hubieran cristalizado de no haberse dado el conocimiento y las vinculaciones que los esfuerzos de integración han producido en la región⁵.

Por lo general, los esquemas de integración subregionales han tendido a concentrarse principalmente en los aspectos del comercio recíproco y su financiamiento. Algunos, sin embargo, incursionaron en otras esferas como la programación de ramas de la producción, la interconexión eléctrica, la facilitación de los transportes, la cultura y, en menor grado, en el desarrollo tecnológico. Queda así un amplio espacio para ampliar las contribuciones de estos procesos al desarrollo de las respectivas subregiones y, en especial, para mejorar la presencia de éstas en la economía internacional.

Por último, la integración tiene una dimensión política que está estrechamente ligada a las concepciones de gobierno y a sus proyectos políticos específicos. El renacimiento de la democracia en la mayoría de los países puede encontrar, por la vía de la unidad, apoyos y enriquecimientos considerables.

⁴Rudiger Dornbush: "Los costos y beneficios de la integración económica regional" artículo aparecido en la revista *Estudios*, año IV, N° 19, Córdoba (Argentina), julio-septiembre de 1981.

⁵Para una descripción pormenorizada de las iniciativas de cooperación, ver *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 8, Santiago de Chile, 1982.

La conclusión que surge del análisis anterior es que la integración es un proceso complejo, de dimensiones políticas, económicas y sociales, y que debe ser funcional a las visiones y variantes de desarrollo integral de la sociedad que se den

los países. La integración es, por lo tanto, un medio para coadyuvar al logro de los objetivos de la sociedad en el plano interno y para viabilizar una participación más equitativa y dinámica en la economía internacional.

II

Algunas iniciativas recientes

1. Breve repaso de lo acontecido

En los inicios de los procesos de integración, la planificación nacional era un instrumento importante de las políticas económicas de los países de la región. Mediante ella, una amplia mayoría poseía orientaciones razonables acerca de los objetivos y metas por alcanzar —global y sectorialmente—, lo que hacía factible promover diversos trabajos conjuntos.

Hacia la mitad de la década de 1970, la planificación perdió terreno en la conducción de las políticas económicas. Mientras tanto, las tendencias neoliberales fueron ganando espacio y, en algunos casos, se aplicaron a niveles extremos. Esta fase de transición en el manejo económico aletargó los esfuerzos de integración, contribuyendo a su creciente debilitamiento. Una consecuencia de tal estado de cosas fue la revisión y modificación de algunos de los convenios básicos, tales como el Primer Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena (Arequipa, 1979) y el nuevo Tratado de Montevideo de 1980. Estos reajustes conceptuales se fundamentaron en el distanciamiento de las políticas nacionales respecto a las de carácter multilateral que emanaban de cada esquema de integración.

A partir de 1982, al explotar el grave problema del endeudamiento externo, se presenta otra condición adversa. Los países comienzan a actuar, preferentemente, para atender situaciones coyunturales y se ven enfrentados a las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual debilita aún más los esfuerzos de integración. Sin embargo esta crisis, evidentemente negativa, tiene efectos positivos sobre las concepciones centrales de la integración. Una gran mayoría de países comprueban

que no es sólo un problema de servir o no la deuda, sino que la crisis tiene rasgos más amplios. Esto puso en evidencia las debilidades de los procesos de industrialización y la necesidad de impulsar un reacomodo general del aparato productivo. Tal como se verá más adelante, es ésta una de las ideas centrales del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y de varios de los Protocolos suscritos entre Argentina y Brasil.

Asimismo, en las sociedades nacionales siguen pesando los efectos negativos provocados por los recientes gobiernos autoritarios y los derivados de los fuertes vínculos con los países desarrollados. No obstante, últimamente también se han producido importantes acontecimientos que pueden contribuir a hacer nuevamente viables los esfuerzos de integración y cooperación. El conflicto centroamericano ha encontrado una vía de superación mediante el Acuerdo de Esquipulas II y cuenta con el decidido respaldo de los Grupos de Contadora y de Apoyo. Existe una renovada voluntad política regional que se ha estado expresando sistemáticamente en el último tiempo. Es ella la que hace aparecer como posible la reconstrucción paulatina del proceso de integración centroamericano; que el Grupo Andino vuelva a tomar un ritmo dinámico en sus actividades; que la ALADI se transforme gradualmente en un auténtico foro regional de comercio y de los pagos en la región; y que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) logre articular y consolidar los múltiples esfuerzos que se han estado desarrollando en su seno.

En síntesis, al repasar lo acontecido en los procesos de integración se observa que existe una estrecha correlación entre lo ocurrido y el marco

político imperante. También es posible comprobar que en la actualidad, quizás por primera vez, éste es más favorable a la unidad.

2. La situación actual

El predominio de los procesos democráticos ha creado un entorno diferente, caracterizado por la existencia de una nueva diplomacia regional, con diálogo frecuente y directo a nivel ministerial y presidencial. Esto no significa que la integración y la cooperación hayan salvado todas las dificultades y que se constituirán en la panacea que permite superar la incierta situación económica que, en mayor o menor medida, afecta a todos los países.

El estado actual de los procesos de integración y cooperación debe examinarse con espíritu crítico, empezando por reconocer que está aún distante el momento en que pasen a influir decididamente en los proyectos políticos nacionales, articulándose racional y armónicamente con las orientaciones y políticas de cada uno de los países.

Probablemente, el antagonismo de intereses continúa siendo la dificultad mayor. Ceder parte de un mercado a un vecino, es para muchos atentar contra la seguridad de su propio país. Por ejemplo, importan menos los déficit comerciales con las naciones industrializadas o con el Sudeste Asiático, pero constituyen problemas políticos graves los déficit con la región, y mucho más con un país que pertenece al mismo esquema de integración. La superación de esta visión estrecha representa un desafío de especial importancia para los gobiernos, los partidos políticos, los intelectuales, los trabajadores, las entidades empresariales y los organismos internacionales competentes. Es preciso comprender que la integración y cooperación no es solamente sumar el mayor número posible de operaciones de compraventa. Frente a una visión "fenicia", es deseable anteponer una concepción basada en la interdependencia real y permanente entre países. No es una tarea fácil ni de corto plazo, pero resulta impostergable emprenderla.

En este marco general, las iniciativas recientes de mayor interés son la Rueda Regional de Negociaciones, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, algunos convenios bilaterales y el Acuerdo "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica".

a) Rueda Regional de Negociaciones

Luego de un largo período de deliberaciones y análisis técnicos —que ocupó mucho más tiempo que el deseado—, la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI adoptó, en marzo de 1987, un marco normativo dentro del cual se desarrolle el proceso. Este contiene a lo menos dos avances que es conveniente destacar. Uno es la profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y, el otro, de mayor significación, es el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (Resolución 15 (III)). Sin embargo, los acuerdos ministeriales manifiestan una gran debilidad, ya que analizan sólo tangencialmente el problema del financiamiento y de los pagos. Y es en esta área donde existe un evidente entramiento que no permite construir un esquema de cooperación comercial dinámico, como el que exigen las circunstancias imperantes.

La PAR tiene importancia por ser el mecanismo multilateral por excelencia de la Asociación. Se han logrado reducciones arancelarias que lentamente se acercan a niveles capaces de generar comercio. En todo caso, es preciso que se acuerden nuevas y sustantivas ampliaciones para lograr tal meta. Sin embargo, el problema central es la magnitud de las excepciones, las cuales, en la práctica, hacen que este instrumento sea poco operativo y desvirtúan su carácter multilateral. Un hecho novedoso dentro de la Asociación es que la PAR rige sólo para los países que la pongan en vigencia. A fines de 1987, prácticamente la totalidad de los países habían cumplido con este trámite.

El programa de recuperación y expansión del comercio es, sin duda, uno de los objetivos más ambiciosos que se han impulsado en el marco de la ALADI. La idea central es otorgar una preferencia amplia —en promedio, de alrededor de 60%—, que permita desviar hacia el mercado regional 30% de las importaciones que los países realizan desde el resto del mundo.

Las listas presentadas por los diez países —Bolivia se excluyó voluntariamente— determinan un potencial de comercio intrarregional del orden de los 12 000 millones de dólares. Si se lograra materializar 50% de dicho potencial, el comercio intra ALADI aumentaría, de los US\$ 7 658 millones registrados como promedio entre los años 1984-1985, a US\$ 13 800 millones, es decir, un crecimiento de 80%.

El esquema básico parece simple, pero a lo largo del proceso de negociación, iniciado en abril de 1987, se han detectado numerosas dificultades cuya solución es aún incierta. Las actuales dificultades son, por cierto, subsanables, pero requieren un profundo cambio en la voluntad, en el estilo y en las modalidades de negociación. El entorno político regional y la resolución ministerial señalada son un avance en esa dirección. No obstante, al parecer aún no se ha logrado que prevalezca una mentalidad negociadora diferente, orientada a buscar una nueva interdependencia regional, en lugar de simples transacciones comerciales que pueden tener duración efímera.

Toda iniciativa de reactivación del intercambio con perspectivas de largo plazo, requiere mecanismos de pagos y financiamiento que promuevan y estimulen un comercio en expansión. En este sentido, llama la atención el escaso avance que se ha logrado. El peso andino y el gaucho —del que aún no se conocen las normas que lo regirán— son pasos importantes, pero insuficientes para revertir la tendencia histórica a favorecer el comercio con terceros países, en desmedro de la utilización de las potencialidades del mercado latinoamericano.

b) *Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena*

La crisis de la integración andina tiene su origen principalmente en el comercio intra-subregional. El problema surgió de varias fuentes: bruscas modificaciones de las políticas cambiarias; la aplicación de políticas de ajuste recesivo; la extrema concentración del comercio en torno al eje colombo-venezolano y la limitación en la capacidad importadora de ambos. Como trasfondo, se encuentra el servicio de la elevada deuda externa de la subregión.

El reciente Protocolo Modificadorio (Decisión 217, de mayo de 1987), que requirió una laboriosa y prolongada negociación, contiene soluciones para los problemas comerciales. Se crea un régimen transitorio de comercio administrado, basado en contingentes anuales, globales y por productos. Estos "no podrán ser inferiores al 30% del valor promedio anual de las correspondientes importaciones originarias de los países miembros en el promedio 1980-1985". Se establecen límites por países y modalidades expresas de aplicación para Bolivia y el Ecuador.

Las mayores novedades se presentan en relación al desarrollo agropecuario e industrial, a la cooperación económica y social, a los aspectos institucionales y a la Decisión 24 sobre el régimen común a la inversión extranjera. La modificación de esta última constituye uno de los aspectos más cuestionados del Protocolo Modificadorio, dado que siempre se asoció con la esencia misma del Acuerdo. Queda sí abierta la posibilidad de que en el futuro se puedan reexaminar algunos de esos principios básicos, los que en esencia intentan preservar los beneficios del proceso para los países miembros.

c) *El Acuerdo argentino-brasileño*

El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y el conjunto de protocolos que se han suscrito para su ejecución, proporcionan un renovado impulso a las relaciones bilaterales y generan efectos que pueden contribuir a dinamizar el proceso de unidad latinoamericana.

Durante 1987 se mantuvo el ritmo de concertación política que se inició a mediados del año anterior. Se suscribieron más de 20 Protocolos que incursionan en áreas disímiles y complejas. Abarcan los bienes de capital, la biotecnología, la energía nuclear, el transporte, los medios de pagos —el "gaucho"— y variados aspectos culturales. Por otra parte, es difícil mostrar indicadores que permitan evaluar el grado de interrelacionamiento real que se está gestando. En este contexto, los acuerdos en materia nuclear y la distensión que ello produce, al igual que los avances en la fabricación de aviones o los registrados en biotecnología, apuntan a proporcionar resultados a largo plazo.

El Reglamento del Fondo de Inversiones se aprobó en el segundo semestre de 1987, lo que ha demorado el proceso de inversiones que exige la ejecución de varios protocolos, especialmente el de bienes de capital. Un grupo de trabajo *ad hoc* procura resolver los problemas y el costo del transporte, particularmente en el caso del trigo. La fase técnica y administrativa para la construcción de la central hidroeléctrica de Pichi-Picun-Leufú está concluida, y se negocia la parte financiera para iniciar su ejecución. En materia de comunicaciones, se está conformando un sistema interconectado mediante la utilización de redes digitales.

El protocolo de bienes de capital registra un notorio avance en los productos negociados. Incluido el segundo tramo de la lista común, se habría cumplido cerca del 30% de la meta prevista (600 productos como total y 190 ya incorporados) para el período programado de cuatro años. Esto revela un progreso importante, si bien en algunos casos se trata sólo de productos específicos dentro de otros más amplios. Para Argentina, ha significado una generación neta de exportaciones, pero éstas se concentran en bienes producidos en serie, básicamente máquinas-herramienta destinadas a pequeños y medianos productores, los que normalmente no representan un volumen elevado de demanda.

En su evolución este protocolo ha superado la etapa fácil que permitió la inclusión de productos en la lista común por consenso de todos los productores. Para continuar avanzando, en 1988 se deberán incluir bienes que afectarán intereses empresariales. Lograr una apertura comercial es una tarea compleja cuando existe cierto paralelismo en el proceso de industrialización de los países.

Como factor negativo, cabe mencionar que no se registran avances en las compras del sector público. No sólo por la complejidad del tema, sino porque PETROBRAS —que es el mayor demandante—, por ejemplo, tiene solamente un registro de proveedores locales. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), por el lado argentino, aún no organiza una lista de proveedores. Existen circunstancias exógenas al Protocolo que hacen que éste avance con lentitud e impiden aprovechar cabalmente sus potencialidades.

Por último, hay que destacar que el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 1 ha constituido un excelente marco de negociación en materia comercial. Se han ampliado las preferencias arancelarias, se han eliminado las restricciones y otras medidas de efecto equivalente y se han incorporado numerosos productos. No obstante, se registran problemas de incumplimiento que están limitando el comercio de algunos productos agrícolas. Ambos gobiernos realizarán una evaluación de este instrumento para determinar las medidas correctivas que sean necesarias.

Finalmente, debe tenerse presente que, si bien se trata de un acuerdo bilateral, en su estructuración política ha participado activamente

Uruguay, haciendo posible la formalización de convenios específicos entre los tres países.

d) *Cooperación económica con Centroamérica*⁶

Algunos elementos del cuadro centroamericano actual muestran la dimensión de la tarea que la región debe encarar conjuntamente:

i) El deterioro del sector externo es alarmante, tanto en la magnitud y ritmo de crecimiento de la deuda, como en el permanente déficit de la balanza comercial de todos y cada uno de los países centroamericanos. Entre 1980 y 1986, la deuda externa pasa de cerca de 7 000 millones de dólares a más de 17 000 millones y se acumula, en el período, un saldo negativo superior a los 10 000 millones de dólares en la balanza comercial. Hasta 1987, la subregión no había logrado recuperar los niveles de exportación alcanzados en los inicios de la década.

ii) Esta situación de deterioro es aún más marcada en el comercio entre los propios países. Particularmente acentuada es la caída del comercio de bienes industriales y manufacturados. Las exportaciones al interior de la subregión, que constituían, en 1980, 25% del total exportado, se reducen a 10%, en 1986. La deuda intrazonal supera los 720 millones de dólares.

iii) El deterioro del sector externo se polariza en Nicaragua y El Salvador. El primero concentra más de un tercio de la deuda externa total y del saldo comercial negativo acumulado en los últimos seis años, así como 77% de la deuda intrazonal. A El Salvador, por su parte, le corresponde el otro tercio de la deuda comercial total acumulada por la subregión. Esto convierte a ambas economías en "cuellos de botella" para la reactivación económica del conjunto. La solución de los problemas estructurales de estos países pasa pues, a ser una necesidad de urgencia subregional y no sólo nacional.

iv) En otro plano, la crisis político-bélico-económica ha creado un desplazamiento intraregional masivo de familias de recursos económicos escasos o nulos. En consecuencia, se ha generado un problema de alta sensibilidad y no

⁶El texto que se presenta a continuación fue elaborado con anterioridad a que se preparara, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas, el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica.

toria magnitud social en todos y cada uno de los países de la región, que gravita en las economías de los mismos.

A la luz de estos antecedentes, y coincidentemente con los lineamientos expuestos por los ocho presidentes latinoamericanos en Acapulco, queda de manifiesto la urgente necesidad de tomar medidas que apunten a las soluciones de los problemas de la deuda externa, de la reactivación del comercio intrasubregional y de los refugiados.

Para la solución de la *deuda externa* global, la conjunción de esfuerzos de los países centroamericanos con los del resto de América Latina es el eje fundamental de acción, en particular ante las naciones industrializadas y los organismos financieros internacionales.

La deuda intrarregional requiere de recursos externos frescos destinados al pago de una parte del saldo pendiente. Este esfuerzo se estima —como primera hipótesis de trabajo— en aproximadamente 250 millones de dólares en el próximo trienio, unido a una renegociación del resto, y requiere un apoyo importante y solidario de los países latinoamericanos y de la comunidad internacional. Una opción que podría provenir de los propios países latinoamericanos consistiría en el suministro de bienes pagaderos a largo plazo y en condiciones claramente concesionales.

La *reactivación de las corrientes de intercambio comercial* entre los países centroamericanos es un factor propulsor del mejoramiento de la economía regional. Un elemento fundamental sería el restablecimiento de la capacidad productiva exportadora de los países más deteriorados económicamente y el financiamiento de las exportaciones —o importaciones— en las diversas etapas. El incremento de las exportaciones industriales permitiría recuperar 58% del nivel perdido en las exportaciones intrarregionales.

La reactivación comercial y el manejo de la deuda externa —global e intrarregional— no tienen solución estable sin la recuperación de las economías más afectadas de la región. A su vez,

ello implica la estabilización y reordenamiento de las principales variables macroeconómicas. Un programa para Nicaragua requeriría del orden de los 400 millones de dólares —cifra que, por el momento, debe considerarse también como hipótesis de trabajo— a fin de restablecer la capacidad productiva y detener la inflación, mediante una inyección de bienes de consumo. En el caso de El Salvador, la cifra sería inferior, dado el apoyo financiero externo de que ya dispone dicho país.

Las medidas enunciadas apuntan precisamente a revitalizar el esquema de integración y superar parte de los serios escollos que enfrentan sus países miembros. A ello debe agregarse la coordinación y unificación de esfuerzos no sólo para enfrentar el problema de la deuda externa, sino para desarrollar las exportaciones y la cooperación económica latinoamericana e internacional.

El tema de los *refugiados y desplazados* constituye un grave problema social, que indudablemente tiene serias repercusiones económicas. El principal receptor es Estados Unidos. México cobija en su territorio a cerca de 200 000 personas, provenientes fundamentalmente de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica el problema se presenta también. No existen cuantificaciones relativamente confiables sobre este importante aspecto, pero sí hay un reconocimiento común de su gran magnitud y de que, por tanto, representa una prioridad política para la subregión.

La solución de este aspecto debe integrar los elementos de asistencia directa de alimentación, salud y educación, con aquellos relativos a la "repatriación" de grupos de refugiados. Es preciso otorgarles medios que les permitan ejercer sus capacidades productivas, con lo cual vuelvan a inyectar recursos a las economías nacionales de la subregión. De acuerdo con estudios preliminares, para iniciar la solución del problema se requeriría una suma cercana a los 250 millones de dólares.

III

Algunas propuestas sobre políticas, estrategias y medidas

1. *La dimensión política y geopolítica*

Reiteradamente se ha señalado —y con razón— que, en su expresión más concreta, la integración y la cooperación regionales cuentan sólo con el apoyo de reducidas esferas de los gobiernos y de sectores empresariales privados directamente involucrados. Esta realidad, que en buena medida explica la fragilidad de tales procesos en América Latina y el Caribe, debería ser el punto de partida en la búsqueda de sistemas más participativos y abiertos.

Los esfuerzos para involucrar a los principales agentes económicos, políticos y sociales en las iniciativas tendientes a una mayor unidad y vinculación entre las naciones participantes, deben indicar los frutos que se espera de ellos. En la actual situación, los resultados tradicionales que se demandan de la integración y la cooperación en el plano económico, deberían ser complementados con logros en esferas que son de importancia en la preocupación de las sociedades.

El afianzamiento de la democracia, la consecución de una paz duradera y estable, y el encauzamiento de un pluralismo político hacia la construcción de la unidad regional, son valores que proporcionarían a la integración una dimensión distinta y más profunda. Simultáneamente, pueden facilitar que estos procesos se incorporen a las aspiraciones e inquietudes de la mayor parte de las sociedades nacionales.

a) *Afianzamiento de la democracia*

La heterogeneidad regional en lo económico y social exige una alta dosis de pluralismo y pragmatismo en la concepción y aplicación de estrategias y esquemas políticos. La democracia, en el ámbito nacional —y su extensión a lo regional o subregional— puede ayudar a estructurar una respuesta adecuada. Los elementos esenciales de la democracia deberían servir para modelar esquemas más unitarios y cooperativos entre los países de la región, al facilitarse la concertación política.

Así, por ejemplo, las coincidencias políticas, vinculadas en lo sustantivo a los procesos democráticos, han facilitado los contactos personales entre jefes de Estado o entre las más altas autoridades de rango ministerial. Como producto de esta nueva modalidad de diplomacia, hoy se observa un importante cambio en el estilo con que tradicionalmente se abordaban los problemas regionales. Varios casos ilustran esta transformación. Entre ellos se destacan las múltiples reuniones de los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay; los contactos entre los mandatarios centroamericanos; y la reunión de Presidentes del Grupo de los Ocho Países que forman el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, realizada en Acapulco del 27 al 29 de noviembre de 1987.

Una tarea difícil —pero fundamental— que debe enfrentar la región es convertir los esquemas de integración y cooperación en procesos de una creciente concertación política. Eso contribuirá, sin duda, a su profundización y consolidación, a la vez que servirá de sustento a los regímenes democráticos de América Latina y el Caribe.

b) *La concertación geopolítica*

Como se ha demostrado en el curso de la historia, los efectos de las tensiones geopolíticas no sólo debilitan las relaciones entre los países de la región, sino que comprometen las propias bases del desarrollo nacional. En efecto, el gasto militar se duplicó con creces en el período 1973-1982⁷. De veintiún países de América Latina respecto de los cuales hay información sobre la distribución funcional del gasto del sector público, en ocho los gastos en defensa superan los de salud; en tres son mayores que los de educación, y en dos están por encima de la suma de los de educación y salud⁸. En el caso centroamericano

⁷Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Yearbook 1983*.

⁸Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. VII, 1983, p. 29. (Diversos años entre 1977 y 1982).

—al igual que en otras naciones de la región— el gasto militar compite abiertamente con los recursos para el desarrollo económico y social.

La potencialidad real de conflictos en la región se encuentra, como norma general, en las disputas fronterizas entre países vecinos. El hallazgo de fórmulas colectivas de solución a dichas situaciones debería disminuir la escalada armamentista, puesto que, en muchas ocasiones, los sentimientos nacionalistas impiden evaluar objetivamente la relación costo-beneficio de tales disputas territoriales. En ciertas oportunidades, ello lleva a los gobiernos a gastar en armamentos más de lo que representa efectivamente el objeto de litigio, incentivando a los países vecinos a nuevos esfuerzos armamentistas. No se pueden olvidar, sin embargo, los poderosos intereses económicos y políticos extrarregionales que contribuyen a generar tensiones, muchas veces artificiales.

Desde otro ángulo, las tensiones y conflictos bilaterales no sólo inciden en las vinculaciones entre los países involucrados, sino que tienden a frenar e inmovilizar las iniciativas de integración y cooperación regionales, como se ha demostrado recientemente en Centroamérica. ¿Cómo pueden contribuir la integración y la cooperación a una modificación positiva de esta situación? A continuación se plantean algunas ideas en esta dirección.

i) Propiciar que la unidad regional, a través de la integración, es una vía factible de proporcionar una seguridad nacional real a los países, manteniéndose los atributos de una soberanía efectiva;

ii) Crear un ambiente político favorable a someter los conflictos a soluciones pacíficas que alejen la amenaza del uso de la fuerza, comprometiendo la voluntad política global de la región en esta iniciativa; y

iii) Proponer la suscripción de un tratado latinoamericano que garantice a cada uno de los países la integridad territorial o una garantía de no agresión; la reducción gradual y sistemática de los gastos militares para dedicarlos al desarrollo económico y social; y el respeto a la democracia como forma de gobierno y al pluralismo ideológico.

En las tareas políticas de la índole señalada no deberían estar ausentes los órganos de integración y cooperación, puesto que les compete y les beneficia la neutralización de las tensiones

geopolíticas. Las dificultades para enfrentar esta empresa son enormes y provienen en proporción importante de elementos disgregadores de fuera de la región. No obstante, parece ineludible comenzar a trabajar lo antes posible en este frente.

c) *Búsqueda de un mecanismo de participación política*

En su Protocolo Modificatorio, el Grupo Andino incorporó al Parlamento Andino en calidad de órgano principal del Acuerdo. Al mismo tiempo, se están determinando sus esferas de competencia y las formas concretas de vertebración con las actividades de la integración. A mediano plazo se contempla la posibilidad de que los miembros del Parlamento sean elegidos por votación directa.

El 2 de octubre de 1987 se aprobó, en Guatemala, el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otros órganos afines, y el 16 de noviembre, en Lima, el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. Estas iniciativas procuran llenar el vacío de participación de las instancias políticas en los esquemas de integración y cooperación subregionales y regionales. El propósito central es que dichas entidades se conviertan en un cauce de expresión de las tendencias políticas que existen a nivel de cada país, las que en la actualidad no encuentran vías idóneas para intervenir en las acciones de cooperación e integración. Como consecuencia de ello las fuerzas sociales no se sienten comprometidas con los procesos de unidad regional y su apoyo es por lo general puramente retórico.

2. *Convergencia de los esfuerzos regionales*

La integración y la cooperación regionales sólo alcanzarán su pleno desarrollo cuando logren vincularse estrechamente a las prioridades básicas de los gobiernos, reflejadas en sus respectivas políticas económicas. Se trata de una condición fundamental, que implica cerrar la tradicional brecha entre la declaración política global y la actividad de los agentes operativos. Estos deben involucrarse directamente en la estructuración de los diversos programas de las instituciones regionales.

Por otra parte, se hace imprescindible superar la disociación institucional existente en la re-

gión. Cada esquema de integración o de cooperación tiende a buscar su propia autonomía. Ello impide potenciar las capacidades hacia objetivos compartidos y, en muchos casos, contribuye a fomentar el distanciamiento entre el plano multilateral y las políticas nacionales.

La convergencia de los esquemas de integración y cooperación es también un factor esencial. Normalmente los primeros han concentrado sus esfuerzos en el intercambio comercial, sin buscarse con la suficiente intensidad iniciativas diversas de cooperación. Los organismos encargados de ella, por su parte, prácticamente mantienen su actividad sectorial en un enfoque restringido que no se proyecta a ámbitos mayores.

La convergencia institucional es otro requisito fundamental, el cual permite que los esfuerzos regionales se transformen efectivamente en elementos de apoyo y complementen las políticas nacionales. Para todos estos fines, debe reconocerse, como un dato importante del problema, la extrema heterogeneidad prevaleciente en la región. Por lo tanto, un programa único para el conjunto de estas naciones, tendrá siempre escasa viabilidad. Es indispensable definir directrices que aglutinen los intereses de grupos de países en torno a proyectos específicos. No se trata de crear nuevas agrupaciones subregionales, ni mucho menos debilitar las existentes. Por el contrario, respetando las peculiaridades de cada esquema, se pueden empalmar acciones conjuntas con otros países.

El concepto de un Sistema Económico Latinoamericano debe encauzarse hacia los objetivos señalados. Se trata, en esencia, de una construcción gradual en la cual los gobiernos, los agentes sociales y políticos nacionales y las instituciones regionales, pasan a formar parte de un todo que tiene metas globales y específicas. Dentro de las primeras, los elementos primordiales son la reducción de la vulnerabilidad y la dependencia para ganar autonomía en la definición de las políticas, y la constante búsqueda de la unidad regional. A nivel de metas específicas—que pueden ser sectoriales o por temas determinados—se trata de entrelazar intereses, de modo que creen una verdadera y positiva interdependencia entre grupos de países, facilitándose así el logro de la unidad regional.

El Sistema Económico Latinoamericano tiene como uno de sus objetivos fundamentales

promover la cooperación regional y la vinculación interinstitucional. A la Secretaría Permanente, como órgano del SELA, le corresponde la función de impulsar la construcción del Sistema. Sin embargo, en la concepción descrita, el sistema implica una responsabilidad compartida y, por tanto, compromete a todos los actores, sean de nivel nacional, bilateral o multilateral.

3. Algunas medidas concretas

Sin pretender presentar una agenda priorizada de iniciativas, las siguientes son algunas de las medidas que podrían llevarse a cabo en el corto y mediano plazos para resolver problemas urgentes, a las cuales la integración y la cooperación pueden hacer una contribución considerable.

a) Programa de reactivación y generación de nuevas corrientes de comercio intrarregional

i) Canalizar un nuevo apoyo político a los esfuerzos que se realizan en el marco de la ALADI para poner en marcha la Resolución 15 del Consejo de Ministros (marzo 1987), cuya finalidad es la recuperación y expansión del comercio. El problema central en este caso es de naturaleza operativa. La decisión política ministerial no logra concretarse por diversos problemas técnicos que deben superarse en el menor plazo posible. Para lograrlo, es necesaria la intervención directa de los responsables del comercio exterior quienes, teniendo claros mandatos políticos, podrían colaborar positivamente con los esfuerzos del Comité de Representantes y de la Secretaría Ejecutiva de la ALADI.

ii) Diseñar y promover un nuevo esquema de negociación entre el Grupo Andino y Argentina, Brasil y México. Este debe superar la clásica negociación comercial para avanzar hacia incrementos sostenidos de los coeficientes de abastecimiento y suministro, con miras a alcanzar una verdadera interdependencia regional.

iii) Estructurar un marco de negociación conjunta entre Centroamérica y los países de la ALADI, con el propósito de generar nuevas corrientes de comercio que contribuyan a aumentar la utilización de la capacidad instalada y a establecer vinculaciones operativas entre ambos grupos de países. Esta colaboración comercial debe visualizarse como complementaria a la cooperación económica general con esa subregión.

iv) Estudiar las posibilidades de avanzar en un proceso de negociación comercial entre países de la ALADI y del CARICOM. A pesar de los escasos resultados de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ésta podría considerarse como uno de los puntos de apoyo para la cooperación empresarial y de inversiones conjuntas.

v) Promover una negociación para reactivar el comercio de productos alimenticios. Los niveles de abastecimiento pueden mejorarse en función de las potencialidades reales de la región. Un proceso paulatino y controlado de especialización podría dar lugar a una mejor utilización de los recursos, incrementando las rentabilidades empresariales y reduciendo los subsidios gubernamentales.

vi) Elaborar y acordar estrategias comerciales operativas en materia de aranceles y restricciones no arancelarias, que, por ejemplo, permitan utilizar el poder de compra que posee la región para mejorar el acceso de sus productos de exportación a los principales mercados internacionales.

vii) Canalización de las compras estatales. Este ha sido un tema extensamente tratado por diversos organismos, pero aún no se logra materializar una reorientación de las compras que llevan a cabo las empresas estatales. No obstante, es urgente renovar los esfuerzos, a fin de utilizar este considerable potencial de comercio y desarrollo entre los países.

b) *Financiamiento y pagos*

i) Las iniciativas mínimas incluyen la agilización de los mecanismos de pagos, la "desdolarización" del comercio recíproco y la captación de divisas frescas para otorgar liquidez a los actuales sistemas de compensación y financieros en general. También podrían considerarse la creación de un fondo latinoamericano de reservas, así como el establecimiento de un banco latinoamericano de comercio exterior, teniendo en cuenta la existencia del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX). En este último se podrían integrar algunas instituciones que bancos regionales públicos o privados poseen en varios países industrializados. La idea central sería lograr que la mayor parte de las corrientes financieras y crediticias que generan las transacciones se realicen a través de esta entidad, la cual debería ser capaz —por su solvencia y confiabilidad— de captar

depósitos latinoamericanos en el exterior, incluso aquellos que correspondan a fuga de capitales.

ii) En el mismo orden de ideas, podría pensarse en diversas medidas capaces de generar efectos de corto plazo en la búsqueda de la interdependencia regional. Por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) podrían establecer una estrecha vinculación con LATINEQUIP. Su objetivo sería canalizar la adquisición de bienes de capital de origen regional para incrementar y renovar el parque industrial y reactivar las economías. LATINEQUIP podría asumir la obligación adicional de lograr la incorporación de partes y piezas locales, de manera de atenuar los desequilibrios existentes. Incluso, podría promover las exportaciones hacia los países proveedores para lograr una compensación —aunque sea parcial— del comercio.

iii) En relación a Centroamérica, la cooperación que pueda brindar el resto de América Latina y el Caribe se visualiza como un complemento a los esfuerzos internos de los países de la subregión. Ella debe abarcar aspectos variados. Además de la cooperación comercial ya señalada, es fundamental la colaboración financiera externa. Diversos países de la región se han incorporado al Banco Centroamericano de Integración Económica gracias a la apertura de éste a nuevos socios, tendencia que convendría ampliar y consolidar. Asimismo, existe una vasta gama de posibilidades para fomentar la cooperación técnica entre los países centroamericanos y los de mayor dimensión de la región.

c) *Deuda externa*⁹

El Consenso de Cartagena constituye una demostración evidente de que es posible generar mecanismos de cooperación en esta materia. Sin embargo, desde la crisis de 1982, ni la región en conjunto ni un grupo de países han logrado plantear un esquema de negociación simétrico. Este debería basarse, entre otros elementos, en la reducción del tamaño de la deuda y en un ajuste de

⁹En el documento de la CEPAL *Relaciones económicas entre los centros industrializados y la periferia latinoamericana* (L.C/R. 641), Santiago de Chile, 18 de febrero de 1988, se trata este tema en forma detallada.

las tasas de interés, llevándola a sus niveles históricos. Para estos fines existen diversos precedentes jurídicos que avalan la reconsideración. En esta materia, América Latina y el Caribe tienen un elevado poder de negociación que no están utilizando, lo que incide directamente en su desarrollo económico y social. Es urgente, por tanto, estructurar y aplicar dicha capacidad de negociación, poniéndola al servicio de los legítimos intereses de los países.

d) *Medidas sectoriales*

i) Cabría efectuar un gran esfuerzo conjunto para buscar fórmulas que tiendan a la revitalización de los procesos de industrialización, sobre la base de directrices nacionales y subregionales. Estas directrices deben examinarse en profundidad, a la luz de las tendencias de los mercados internacionales, los cambios tecnológicos y la división internacional del trabajo imperantes. Asimismo, es preciso tener presente los eslabonamientos productivos, las esferas de especialización y, en particular, las complementariedades que se puedan lograr en productos complejos y en ramas dinámicas y modernas de la economía, a partir de los mercados ampliados que ofrecería la integración.

Es dable aprovechar los espacios ampliados para transformar la actividad industrial, especialmente en aquellas ramas que presentan brechas o niveles de consumo muy reducidos. Los países que han alcanzado un desarrollo importante en la región pueden colaborar eficazmente con los países de menor desarrollo relativo en la aplicación del progreso técnico a las actividades fabriles.

ii) Organizar un esquema de cooperación agropecuaria y de productos básicos con miras a incrementar el abastecimiento regional, asegurar niveles racionales de consumo y lograr el máximo de autonomía, en especial con respecto a los mercados internacionales. Estos, como es conocido, sufren profundas variaciones como re-

sultado de las políticas de subsidios de los países industrializados.

iii) Promover el intercambio tecnológico en el sector agrícola, de modo de diseminar el conocimiento y afianzar la creación de tecnologías apropiadas. Lo anterior no sólo estará orientado al sector exportador, sino especialmente a la economía de subsistencia, que sufre graves rezagos productivos y alimenticios.

iv) Coordinar y organizar los diversos esfuerzos que se desarrollan en relación a la seguridad alimentaria a nivel nacional, subregional y regional.

v) Poner en práctica un programa de cooperación en el sector de los servicios, que permita sustentar una posición conjunta en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

En esta esfera pueden plantearse medidas tales como el desvío de comercio hacia países de la región, y las que tienden a facilitar la prestación interregional de servicios, por ejemplo, el otorgamiento de preferencias regionales o subregionales en materia de acceso a mercados, compras gubernamentales y financiamiento del intercambio.

Medidas como las descritas pueden impulsarse en un plazo relativamente breve, ya que las iniciativas correspondientes existen y han sido discutidas, pero sus resultados pueden demandar períodos más prolongados.

Para el mediano plazo —incluso en forma simultánea con las medidas anteriores—, la región requiere avanzar en los necesarios ajustes que deberán realizarse al aparato productivo para adecuarlo a las nuevas circunstancias de la economía internacional. El entorno para los próximos años será altamente tecnificado y competitivo, lo que obliga a una permanente modernización de las estructuras productivas. Sin este requisito, la región no podrá superar las crecientes limitaciones que emanan del cambiante escenario mundial, ni modificar cualitativamente su inserción en el ámbito internacional.

Una nueva estrategia para la integración

*Carlos Massad**

La gran depresión del decenio de 1930 y la segunda guerra mundial forzaron un proceso de crecimiento hacia adentro en América Latina que continuó más tarde a impulsos de los importantes intereses que se generaron alrededor de la producción industrial de la región. El agotamiento del proceso de sustitución de importaciones a nivel nacional generó un nuevo esfuerzo intelectual para buscar estrategias de desarrollo adecuadas; de ahí surgió el interés por la integración económica, el que adquirió gran impulso a partir de 1960. La integración fue muy exitosa en términos del aumento del comercio entre los países participantes de los distintos esquemas, y pronto se agregaron mecanismos que contribuían a ahorrar divisas en el financiamiento de los pagos del comercio regional.

Sin embargo, el cambio en las circunstancias externas, llevó a los países a reconsiderar su estrategia productiva e iniciar una etapa de apertura de su comercio hacia el resto del mundo. En este marco la integración, concebida como un proceso para fortalecer la sustitución de importaciones, se convirtió en un obstáculo a la nueva estrategia. La integración entró en crisis.

Curiosamente, esta crisis ocurre en América Latina cuando las tendencias actuales muestran que el mundo del futuro será un mundo de grandes conglomerados económicos y financieros. Los países de América Latina no pueden subsistir afrontando esa situación como países individuales.

Es indispensable comenzar a considerar cuidadosamente una nueva estrategia de integración: la integración hacia afuera. Esta consiste en hacer funcional al objetivo de enfrentar los mercados externos, todo el proceso de negociaciones de desgravación intrarregional, de aproximaciones al arancel externo común y de coordinación de políticas económicas.

*Experto Principal del Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL/RIA/87/003 Módulo II "Financiamiento del desarrollo". El artículo se basa en una conferencia dictada por el autor en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) el 8 de noviembre de 1988.

Como parte de una estrategia de desarrollo basada en la industrialización y en el fortalecimiento de los mercados internos, los países de América Latina comenzaron a poner en práctica mecanismos de integración económica en la década de 1960. Sus esfuerzos se fundamentaron en las experiencias traumáticas de la gran crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial.

A consecuencia de la gran crisis, los países latinoamericanos se encontraron sin recursos para pagar sus importaciones y mucho menos su deuda. Los bonos de la deuda de países latinoamericanos llegaron a transarse en Londres a unos 16 centavos de dólar, en promedio, y las recompras de esos bonos que los países realizaron hacia 1936 y 1937 se lograron a precios similares.

I

El desarrollo hacia adentro

El mundo no había alcanzado aún a recuperarse completamente de la Gran Depresión cuando la Segunda Guerra Mundial paralizó el abastecimiento de maquinarias, repuestos, bienes de consumo durables y otros productos, provenientes de los Estados Unidos, Europa y Japón.

No debe sorprender a nadie entonces que los países de América Latina miraran hacia adentro para buscar el abastecimiento de todo tipo de bienes necesarios para su desarrollo. Por lo demás, para poder mantener en operación el stock de capital existente era necesario producir de alguna manera los repuestos y piezas de reemplazo indispensables, lo que llevó a iniciar esfuerzos productivos en esa dirección. No faltan quienes ven en estos esfuerzos, equivocadamente, una conducta irracional e ineficiente en vez de una verdadera necesidad de supervivencia.

Estas tendencias de desarrollo hacia adentro, impuestas por las circunstancias más que por los deseos, se vieron fortalecidas por el hecho de que durante largos períodos desde el segundo decenio de este siglo los términos del intercambio de América Latina se movieron desfavorablemente. La observación de este hecho, así como el reconocimiento de que la demanda de servicios crecía

más rápidamente que la demanda de productos, llevó a formular la teoría de que el movimiento de los términos del intercambio sería desfavorable para los países de la región mientras éstos no lograran incorporar servicios a sus materias primas, es decir, mientras no lograran estados más avanzados de industrialización de sus productos básicos.

Así, mientras la elaboración analítica apuntaba en la dirección de industrializar nuestras materias primas, las condiciones externas obligaban a buscar al interior de los países de la región el abastecimiento de una amplia gama de bienes de producción y de consumo. El conjunto de estos dos elementos llevó a enfocar los esfuerzos del desarrollo de la estructura productiva hacia la satisfacción de las necesidades del mercado interno, reemplazando a menudo importaciones que, en todo caso, no era posible obtener en el exterior por falta de recursos o por las limitaciones a los abastecimientos impuestos por la guerra.

Me parece extremadamente importante distinguir aquí lo que era el pensamiento de los economistas latinoamericanos hacia mediados del siglo de lo que eran las circunstancias externas que afectaban a la región. Las elaboraciones teóricas de la época llevaban a la conclusión de que era necesario agregar servicios a nuestros productos básicos. No concluían que era deseable desarrollarse hacia adentro. Este último aspecto de la estrategia de desarrollo fue forzado primero por las circunstancias, por lo menos hasta fines de la quinta década del siglo, y luego por los intereses que se generaron alrededor de la producción industrial de la región, importante fuente de empleo y de generación de ingresos, públicos y privados.

El proteccionismo y el énfasis en la sustitución de importaciones no fueron impuestos por el pensamiento latinoamericano de la época, encabezado por Raúl Prebisch, sino más bien por las circunstancias.

II

La integración hacia adentro

El pesado costo pagado para sostener este proceso después que el resto de la economía mundial había normalizado su producción y se habían resuelto los problemas de transporte generados por la guerra, llevó a un rápido agotamiento de las oportunidades de crecimiento por la vía de la sustitución. Esto generó un nuevo esfuerzo intelectual para buscar estrategias de desarrollo que, aprovechando al máximo la estructura productiva existente, pudiesen crear oportunidades de empleo y crecimiento adicionales. Así surgió el interés por la integración económica, que permitiría ampliar el mercado para los productos manufacturados de la región, facilitando el aprovechamiento de las economías de escala. La sustitución de importaciones se haría así a escala regional, reduciendo drásticamente los costos nacionales de la estrategia de sustitución.

Surgieron en 1960 la Asociación de Libre Comercio de América Latina, ALALC, reestructurada en 1980 como Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, y el Mercado Común Cen-

troamericano. En 1969 se estableció el Sistema de Integración Andino dentro de ALALC y luego en 1973 se creó el Mercado Común de la Comunidad del Caribe, CARICOM. Entre estos países miembros de la CARICOM se creó en 1981 la Organización de Estados del Caribe Oriental.

Los esfuerzos integradores fueron extraordinariamente exitosos en términos del aumento del comercio entre los países miembros. Entre 1960 y 1980 los países miembros de la ALALC habían aumentado 20 veces el valor de su comercio entre ellos, mientras que su comercio con el resto del mundo se había multiplicado solamente por diez. El éxito era aún mayor en los países integrantes del Mercado Común Centroamericano: el comercio entre ellos había aumentado 40 veces mientras su comercio con el resto del mundo se multiplicaba por nueve. En el caso de la Comunidad del Caribe, el comercio entre ellos se había elevado en 17 veces, comparado con un crecimiento de su comercio total de diez veces. Los países del Grupo Andino, por su parte, pro-

bablemente el caso más impresionante de crecimiento del comercio, habían aumentado el comercio entre ellos en 50 veces, comparado con un aumento de sus exportaciones al resto del mundo de sólo ocho veces.

Este proceso de rápido crecimiento del comercio fue estimulado mediante mecanismos que permitían ahorrar divisas extrarregionales en los pagos del comercio regional. El establecimiento de la Cámara de Compensación del Mercado Común Centroamericano en 1960; del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC en 1965 (en cuya concepción y puesta en marcha me cupo el honor de participar) y de la Caja Multilateral de Compensación del Caribe en 1977, facilitaron la concesión de créditos recíprocos entre los países participantes, para compen-

sar los pagos entre sí mientras éstos se mantuviesen dentro de los límites de crédito convenidos.

El más importante de estos convenios de pagos, el de la ALALC/ALADI, mostró un crecimiento en los saldos de compensación desde 31 millones de dólares en 1966 hasta 1 648 millones de dólares en 1981. El total de operaciones cursadas a través de los convenios se elevó desde 106 millones de dólares en 1966 a 9 331 millones de dólares en 1981, lo que representó un 83% del total de las exportaciones entre los países miembros. Para financiar ese total de exportaciones, que llegó a 11 200 millones de dólares en este último año, sólo fue necesario transferir divisas por 2 500 millones de dólares, equivalentes al saldo de la compensación más las transferencias anticipadas por operaciones que excedieron los límites de crédito convenidos.

III

La década de 1970: el cambio de las estrategias nacionales

Este éxito resonante de la integración, sin embargo, no era un éxito duradero, capaz de resistir condiciones externas adversas y aun proveer una apropiada dinámica de desarrollo. Mientras las condiciones externas fueron favorables, la integración se desarrolló sin tropiezos, aunque generando crecientes desequilibrios al interior de cada sistema. En el caso de la ALALC/ALADI, por ejemplo, en 1981 la suma de los déficit de los países con déficit alcanzaba a poco más de 2 700 millones de dólares, mientras que Brasil registraba un superávit de unos 2 500 millones de dólares, representando el 91% de los déficit acumulados.

Por su parte, el avance en la desgravación de las operaciones comerciales dentro de la región se hacía cada vez más difícil, y las metas comprometidas en el acuerdo original de la ALALC no pudieron cumplirse. Los países encontraron que, en las circunstancias vigentes hacia fines de los años setenta, cabía reconsiderar su estrategia productiva e iniciar, con mayor o menor agresividad, una etapa de apertura de su comercio hacia

el resto del mundo. Los organismos de integración entraron en crisis; se debilitaron sus instituciones; algunos países comenzaron a reconsiderar su participación en determinados esquemas y un país se retiró formalmente de uno de los esquemas de integración en el que participaba.

Parecía que el cuello de botella del financiamiento externo había desaparecido, por lo que cabía la posibilidad de correr riesgos en cuanto a la apertura económica, confiando en el financiamiento fácil y barato que la expansión de los euromercados estaba proveyendo.

El planteamiento estratégico a fines de los años setenta había variado: se trataba ahora de buscar en cada país individual la integración con el mundo más que con sus vecinos, financiando el proceso con deuda externa.

Respondiendo a las nuevas realidades, los compromisos de integración se flexibilizaron o simplemente dejaron de cumplirse. La ALALC se convirtió en ALADI, con compromisos mucho más cercanos a la realidad circunstancial de fines de

los años setenta. En algunos países centroamericanos comenzó a bullir la discusión sobre su propia estrategia de desarrollo, discusión en la que los compromisos de integración adquiridos aparecían como una restricción a las posibilidades de

desarrollo más que como una base para sustentarlo. Esfuerzos por crear una moneda común que fuera más allá de una mera unidad de cuenta sin trascendencia económica, fracasaron o se dejaron de lado.

IV

La década de 1980: la crisis

Es en este ambiente de revisión de objetivos y estrategias en el que puede comprenderse mejor el efecto devastador de la crisis de la deuda sobre los esfuerzos de integración. Producido el problema de la deuda, cuyas causas han sido largamente analizadas, el comercio intrarregional sufrió mucho más que el comercio global, ya que numerosos países paralizaron el pago de los saldos de su comercio en los convenios de compensación. La acumulación de saldos adeudados paralizó a su vez el comercio. Hacia 1987, las operaciones cursadas a través del Convenio de Pagos de la ALADI se habían reducido prácticamente a un tercio de las registradas en 1981. En el caso de la Cámara de Compensación Centroamericana, el total de operaciones cursadas por la Cámara pasó de 780 millones de dólares en 1981 a apenas 30 millones de dólares en 1987.

El comercio entre los países de la ALADI cayó desde 11 300 millones de dólares en 1981 a 7 600 millones de dólares en 1986. El del Grupo Andino cayó desde 1 260 millones de dólares a 690 millones de dólares. El del Mercado Común Centroamericano se redujo a menos de la mitad en el mismo período y el de los países de la Comunidad del Caribe llegó en 1986 a ser poco más de un 40% de lo que era en 1981. Para el conjunto de América Latina y el Caribe, el porcentaje del comercio intrarregional en el total se redujo de casi 17% en 1980 a poco más del 10% en 1985, cifra comparable sólo con la proporción del comercio intrarregional en el total del comercio registrada en la primera mitad de los años sesenta, más de 20 años antes.

Los mecanismos de financiamiento del comercio en los organismos subregionales de integración tenían un limitado grado de apoyo en

mecanismos subregionales de financiamiento de segunda instancia. El Acuerdo de Santo Domingo, el Fondo Andino de Reservas, el Fondo Centroamericano del Mercado Común, si bien jugaron algún rol, fueron completamente insuficientes para permitir una normalidad en los pagos del comercio. Las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLAS), perfeccionadas en 1986, no lograron penetrar en los mercados financieros externos, ante la abundancia de otras formas de financiamiento. Los programas de financiamiento del comercio exterior del Banco Interamericano de Desarrollo y los créditos del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), tanto por sus características como por sus montos, no lograron efecto discernible. Los renovados esfuerzos por establecer moneda de alcance subregional, o aun bilateral o trilateral, tampoco han prosperado hasta ahora. El ambiente general es poco propicio a la integración.

Los países miembros de los distintos grupos de integración buscan arreglos bilaterales y exclusiones globales de operaciones de los acuerdos de pago, es decir, buscan salirse de éstos para mantener algún nivel de comercio entre ellos, asegurando su pago por otros medios. Los arreglos bilaterales en la ALADI entre 1982 y 1987 alcanzaron a casi 2 000 millones de dólares y las exclusiones globales a unos 700 millones de dólares. Desde 1983 en adelante, el Acuerdo de Santo Domingo ya no puede ser utilizado sino sólo para eventuales renovaciones de los préstamos vigentes en 1983. El Sistema de Compensación Multilateral del Caribe alcanzó en 1983 los topes de créditos disponibles y dejó de operar por completo hasta hoy. Sólo el Fondo Andino de Reservas ha logrado ampliar significativamente sus re-

cursos, tanto mediante aumentos de capital como mediante depósitos de los bancos centrales de los países miembros, y planea nuevos pasos para extender su ámbito más allá de los límites del Pacto Andino.

Debo enfatizar mi convicción de que las dificultades generadas por la crisis de la deuda sólo agravaron las dificultades del proceso de integración que ya se percibían hacia fines de los años setenta. No ha de extrañar que cuando los países de la región en conjunto deben aportar al resto del mundo recursos financieros netos por un total de 150 000 millones de dólares en poco más de seis años, se produzcan dificultades de pagos entre ellos. Lo que sí es más notable es que, al parecer, los países de la región han estado más dispuestos a dejar de pagar comercio entre ellos

que a dejar de pagar comercio con el resto del mundo. Esto no es sino una indicación adicional de las dificultades que ya estaba sufriendo el proceso de integración aun antes de la crisis de la deuda.

Crecer cuesta divisas, y el comercio con la región, si bien las ahorra, no las provee. Cada punto porcentual de crecimiento del producto interno bruto cuesta 1 800 millones de dólares en importaciones en promedio. Con las políticas de apertura comercial seguidas en el pasado reciente por muchos países de la región, la vulnerabilidad de ésta ante fluctuaciones en los mercados mundiales se ha acrecentado. El peso de dicha vulnerabilidad tiende a recaer sobre el comercio con los vecinos, como lo demuestran las cifras disponibles.

V

Las perspectivas del financiamiento externo

Un elemento adicional crea nuevas incertidumbres. La economía de los países industriales está ahora en el sexto año de un proceso de recuperación sin retrocesos, probablemente el período más largo de crecimiento económico ininterrumpido desde el término de la Segunda Guerra. Sin embargo, los flujos de capitales o créditos hacia América Latina no se han recuperado. Parece haber una modificación estructural en la dirección de las corrientes de capital en el mundo, a impulsos de los grandes desequilibrios fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos. Estos desequilibrios se financian con endeudamiento externo o inversión extranjera proveniente de Europa, Japón e incluso de los propios países latinoamericanos.

Un proceso de crecimiento de la economía mundial sometido a tan grandes desequilibrios está destinado eventualmente a sufrir un proceso de ajuste más o menos traumático según su velocidad. En este ajuste, desgraciadamente, los países de la periferia verán nuevamente sufrir su comercio exterior, ya que los desajustes deficitarios tenderán a corregirse probablemente con mayor velocidad que los superavitarios en los países industriales, forzando parte del ajuste so-

bre los países menos desarrollados. Esto no es sino otra manera de representar el hecho que el proceso de ajuste de la economía mundial está sometido a importantes asimetrías, materializadas ya sea mediante la influencia de los organismos multilaterales de crédito o mediante la fuerza de los propios hechos.

El cambio en la estructura de los movimientos de capitales y de crédito tiene su reflejo más directo en la paralización de los flujos de financiamiento hacia nuestros países. El sistema financiero internacional, tanto privado como multilateral, se ha comportado procíclicamente de la misma manera que lo hizo en cada crisis económica importante desde comienzos del siglo pasado.

Es perfectamente comprensible que el sistema financiero internacional privado se comporte procíclicamente. En realidad, los bancos, por su propia naturaleza, tienen que proteger los intereses de sus depositantes y accionistas y entienden que los protegen mejor retrayendo sus préstamos cuando el conjunto de sus clientes experimenta un acrecentamiento en los riesgos.

En cambio, no es comprensible ni aceptable que los organismos de financiamiento multilate-

ral, que deben velar por un funcionamiento expedito de la economía y el comercio mundiales, se comporten de la misma manera. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional están retirando recursos netos de nuestra región, agravando los problemas de financiamiento externo que aquejan a nuestros países. Ambos organismos parecen hacer esfuerzos por evitar este resultado negativo, pero esos esfuerzos, hasta ahora, no parecen tener éxito. Si un aumento de los recursos con que cuentan estas instituciones se ve entrabado en su uso por las mismas limitaciones hoy día vigentes, tal aumen-

to no tiene interés, me parece, para promover el crecimiento y resolver las dificultades actuales.

Estos planteamientos sólo apuntan a destacar que en las circunstancias presentes no parece que pueda esperarse un alivio sustancial de los problemas financieros de la región por la vía de una mayor disponibilidad de recursos frescos desde el exterior. En cambio, cabe poner énfasis creciente en la necesidad de buscar una solución más drástica al problema de la deuda mientras se acentúa el ejercicio de toda nuestra capacidad negociadora para ampliar nuestras perspectivas comerciales en el exterior.

VI

América Latina y el resto del mundo

Curiosamente, la crisis de nuestros esquemas de integración ocurre al mismo tiempo que el resto del mundo fortalece sustancialmente los suyos. La Comunidad Económica Europea avanza hacia un mercado común perfeccionado en 1992. Los Estados Unidos han concluido un acuerdo comercial de gran alcance con Canadá. La Unión Soviética y los países de la Europa oriental avanzan rápidamente en un proceso de descentralización de las decisiones económicas, introduciendo incentivos directos a nivel de la empresa y reduciendo el control central y la planificación estatal. Con ello la Unión Soviética y los países del COMECON están estableciendo una reforma de su sistema económico que les facilitará enormemente el comercio con Occidente. No sería de extrañar que en un futuro no lejano estos países busquen fórmulas de cooperación más estrechas con el Mercado Común Europeo.

Si bien la integración se fortalece en las áreas más desarrolladas del mundo, los métodos y las estrategias que allí se han seguido no son necesariamente los más apropiados para nuestros países. Hay diferencias muy profundas que nos obligarán a buscar nuestros propios caminos.

Ya en 1938 Europa occidental realizaba consigo misma alrededor de un 60% de su comercio total. Esta cifra, que disminuyó algo en los años inmediatamente siguientes a la Segunda Guerra

Mundial, se había recuperado ya completamente hacia 1955.

Los Estados Unidos son en sí mismos un gran mercado común, y el comercio entre los estados de la Unión supera con mucho al comercio de los Estados Unidos con el exterior.

En ambos casos, las monedas de los propios países son divisas de mayor o menor aceptación en el mercado mundial. Ello les facilita crear monedas comunes, ya que su respaldo es suficiente para que estas últimas puedan, si así se desea, tener un amplio mercado internacional para su circulación y transacción.

En el caso de América Latina, el comercio intrarregional es una fracción pequeña del comercio total, y las monedas de nuestros países, afectados a menudo por tasas de inflación que llegan a ser absurdas, no tienen esperanza alguna de constituirse en la base de una moneda común de uso internacional.

La estrechez de nuestros mercados lleva a que el proceso de sustitución de importaciones, aun a nivel regional, encuentre rápidamente un límite. Por lo demás, la naturaleza de las negociaciones que es necesario realizar para lograr desgravaciones del comercio entre nuestros países, así como para evitar otras formas de protección, lleva a poner énfasis en los intereses contrapuestos más que en los intereses comunes. El propio

proceso de negociaciones lleva así a dificultar el proceso de integración.

Todavía más. En la lucha por conquistar mercados externos para nuestras exportaciones, con el fin de obtener divisas, los compromisos de integración se convierten en un lastre. Así, los

compromisos adquiridos a menudo se eluden mediante fórmulas ingeniosas; o al menos se evitan nuevos compromisos que puedan poner en riesgo la capacidad de un país para utilizar todos sus instrumentos en la conquista de mercados externos.

VII

Los superbloques

¿Significa esto que debemos abandonar todo interés en la integración de la América Latina? ¿Acaso las dificultades actuales deben hacernos echar por la borda el ideal político que inspirara a los Libertadores hace ya 180 años?

Estas son preguntas tan importantes para el futuro de la América Latina que deben ser examinadas con el máximo cuidado y objetividad. No puedo pretender hacer aquí ese examen, pero quisiera dejar sentados algunos hechos que, me parece, dan una señal muy clara de la naturaleza de la respuesta.

El primer hecho ya lo he señalado. La integración económica europea progresa a pasos agigantados y no sería de extrañar que sus relaciones con los países del COMECON se hicieran cada vez más estrechas. Por su parte, China y la India crecen con rapidez. Entre esos dos países suman 1 800 millones de personas, cuyo ingreso por habitante es hoy día, en promedio, de unos 300 dólares de 1984. A las tasas de crecimiento que ellos experimentan hoy, su ingreso por habitante se multiplicará por seis en 25 años, formando una masa de producto bruto total del mismo orden de magnitud que hoy representan los Estados Unidos y Canadá juntos. Estos últimos dos países, con casi 280 millones de habitantes, tenían en 1984 un producto total de 3.8 millones de millones de dólares. Los países industriales de Europa con economía de mercado y los países de Europa oriental forman un conglomerado de 750 millones de personas, con un producto total de 4.5 billones de dólares. Japón, que crece también con gran rapidez, tiene 120 millones de habitantes, con más de 1.5 billones de dólares de producto bruto.

Tales son nuestras probables contrapartes comerciales en el mundo del futuro. América

Latina, con una población de unos 400 millones de habitantes, no podrá enfrentar desunida a los superbloques del próximo siglo. Si lo hace, corre el riesgo de ser absorbida, al menos comercial y culturalmente.

Y sin embargo, nuestra estrategia de integración parece haber hecho crisis. No cooperamos entre nosotros, a menudo ni siquiera con información. Los esfuerzos que realizan nuestros organismos de integración se encuentran a menudo con un limitado interés de los gobiernos, lo que es absolutamente comprensible dadas las circunstancias externas que seguramente prevalecerán todavía por varios años.

Llegado a este punto, quiero recordar la breve discusión histórica de unas páginas atrás en relación con el surgimiento del pensamiento y la acción latinoamericanos en el campo de la integración.

La integración fue originalmente concebida como una forma de promover el comercio entre nosotros para hacer posible la ampliación del mercado para la producción y venta de sustitutos de importación. En otras palabras, fue una "integración hacia adentro", de la misma manera que la estrategia de desarrollo fue en su momento una "estrategia de desarrollo hacia adentro". El estilo de integración sobrevivió al estilo de desarrollo y esto probablemente explica que la crisis de integración se iniciará aún antes de la crisis de la deuda. Para lograr progreso en la integración, como lo ha señalado el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, "los compromisos integradores deben percibirse por los formuladores de la política económica nacional como algo funcional a los objetivos de desarrollo".

VIII

Una nueva estrategia de integración: la integración hacia afuera

Si miramos al futuro, no me cabe duda que la frontera económica latinoamericana se encuentra más afuera que adentro. Tenemos mucho que hacer aún al interior de nuestros países: enormes masas de población se encuentran aún completamente marginadas del mercado. Tal vez un 40% de la población latinoamericana es pobre o extremadamente pobre. La crisis de la deuda ha llevado en muchos países a una reducción del ingreso por habitante, la que ha afectado especialmente a los grupos menos protegidos de la población. El desarrollo con justicia, imperativo para lograr la paz, se impondrá por la razón o por la fuerza de los hechos. Los gobiernos democráticos del continente lo buscan por la razón; las dictaduras son derrotadas por los hechos.

Sin embargo, aun el desarrollo con justicia será insuficiente si nuestros países intentan enfrentar solos, como entidades aisladas, a los superbloques del futuro.

De ahí que me parezca indispensable comenzar a considerar cuidadosamente una nueva estrategia de integración: la integración hacia afuera.

La idea no es nueva. Ya muchos han planteado la necesidad de cooperar en algunos aspectos: el manejo de la deuda, ciertas empresas multinacionales latinoamericanas. Mi propio planteamiento es más ambicioso. Consiste en buscar sistemáticamente todas las formas posibles de cooperación para conquistar mercados externos, resolver problemas financieros, avanzar en el campo tecnológico, aprovechar las economías de escala, unir nuestras capacidades de compras y de ventas externas, de modo de enfrentar, unidos, a los grandes bloques económicos cuya formación ya está en marcha. Consiste en hacer funcional al objetivo de conquistar los mercados externos, todo el proceso de negociaciones de desgravación intrarregional, de aproximaciones al arancel externo común, de coordinación de políticas económicas.

Como economista no puedo dejar que mis ideales oscurezcan la objetividad. No puedo decir que esto sea fácil. Pero sí creo que será mucho

más simple encontrar intereses comunes para abordar los mercados externos, e inspirar en ellos nuestros esfuerzos integradores, que continuar consumiéndonos en una discusión agotadora e improductiva para equilibrar nuestro deseo de abrirnos al resto del mundo con las limitantes que parece imponernos la estrategia que ha prevalecido en el pasado.

Tampoco puedo decir que un cambio de estrategia como éste sea indoloro. El esfuerzo de conquista común de los mercados externos puede significar a menudo renunciar a la creencia, muchas veces falsa, de que cada uno de nuestros países podrá obtener por sí solo mejores condiciones de nuestros socios comerciales y financieros del exterior que a través de alguna forma de cooperación. La reorganización de la producción requerirá renunciar a ciertos rubros y aumentar las exigencias de calidad y regularidad productivas.

La reciente Reunión de Presidentes en Punta del Este es una clara indicación de que es posible no sólo reunirse al más alto nivel, sino además encontrar mecanismos que permitan formular propuestas concretas que puedan llevar luego a las decisiones políticas necesarias. Las dificultades que enfrentamos en el campo del comercio y del financiamiento, y que no dan asomo de aliviarse, son un estímulo para adoptar tales decisiones. Nuestra crisis de hoy puede ser aprovechada para construir nuestras estrategias para el futuro.

En el campo de la integración, la estrategia de "integración hacia afuera" implica fortalecer nuestra eficiencia productiva, nuestra capacidad tecnológica, nuestros mecanismos financieros y nuestra capacidad de negociación.

En cuanto a la eficiencia productiva, las políticas internas juegan un papel decisivo. El sistema tributario tiene que revisarse para evitar la generación de incentivos, o desincentivos, que no respondan a una cuidadosa valoración social. El sistema financiero tiene que modernizarse para captar y utilizar con eficiencia los recursos de

ahorro que han de ser la base del financiamiento del desarrollo en el futuro. La exigencia de eficiencia sobre las actividades del Estado necesita ser implacable para evitar transmitir al resto de la comunidad costos excesivos que sólo significan desperdicio. Los trabajadores necesitan sentirse partícipes del proceso económico y del desarrollo, para evitar tensiones sociales insostenibles. Los equilibrios macroeconómicos tienen que cuidarse para evitar la necesidad de ajustes violentos que distorsionan todo el proceso. En este último aspecto, la estrategia de integración hacia afuera implica una estrecha cooperación entre los países en desarrollo para lograr modificaciones indispensables en el sistema monetario internacional que limiten el efecto negativo sobre nuestras economías de las políticas económicas de los países industriales. En la medida en que esto último no sea posible volveremos a sufrir en el futuro nuevas crisis de la deuda y el financiamiento externo. Pero entonces la paciencia ya estará agotada.

Fortalecer nuestra capacidad tecnológica requiere una preocupación especial por la educación a todos los niveles, por la investigación, tanto en la empresa como en la universidad, por la información de lo que ocurre en otros centros. A menudo, la escala de trabajo requerida para lograr progreso tecnológico supera las posibilidades de algunos de nuestros países individualmente considerados. Aquí, los laboratorios multinacionales de la región podrían hacer una contribución muy importante al progreso tecnológico, generando a la vez intereses comunes que dinamizan el proceso integrador y lo hacen irreversible.

Fortalecer nuestros mecanismos financieros requiere, primero, fortalecimiento institucional. Es muy probable que necesitemos concentrar talento en unas pocas instituciones para planear sus operaciones y los medios para aumentar sus recursos. El Banco Interamericano cubre el área de financiamiento de proyectos de inversión públicos y privados y, en medida muy limitada, incluye financiamiento comercial para exportaciones. Pero el campo de la banca comercial regional está completamente abierto. Tal vez los bancos comerciales de la región, públicos y privados, pudiesen cooperar para establecer una entidad que cubra los aspectos de carácter comercial

de la región, tal vez utilizando como base el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). Una institución bancaria regional en el campo comercial podría atraer más recursos externos de los que hoy día obtenemos, o al menos internalizar algunos de los pagos de comisiones que hoy día realizamos por operaciones de esta naturaleza.

No se trata de desplazar a la banca comercial tradicional, sino simplemente complementarla con un esfuerzo de cooperación regional destinado a buscar recursos adicionales que cada uno de nuestros países por sí solo difícilmente podrá atraer.

Finalmente, fortalecer nuestra capacidad de negociación significa buscar formas de producir y negociar en conjunto, para comprar y vender lo que necesitamos. También aquí las empresas de carácter multinacional en la región pueden jugar un papel muy importante y cabe a los gobiernos estimular la formación de tales empresas. Un primer campo de colaboración regional está en la actual Ronda Uruguay, donde una estrecha cooperación entre nuestros países puede lograr muchos mejores resultados que una actuación aislada.

Estas ideas requieren de un análisis muy cuidadoso. No cumpliría con mi responsabilidad de académico y de funcionario internacional si no intentara llamar la atención hacia las transformaciones que se producen en la economía mundial y hacia la necesidad de no abandonar nuestros esfuerzos de integración y de buscar estrategias nuevas que aumenten nuestra probabilidad de éxito en el próximo siglo. Sin ellas, a lo mejor la historia nos vuelve a mostrar que las fronteras son una protección mucho más débil de lo que creemos hoy día. No sé si hay alguna frontera en el mundo que no haya sido alterada en los últimos 100 años. Se han desmembrado imperios; han desaparecido países y se han creado otros; territorios importantes han cambiado de manos. En las condiciones del futuro, frente a los superbloques que hoy ya se perfilan, la integración latinoamericana puede ser no sólo un instrumento de crecimiento económico, sino también la base de la supervivencia colectiva. Nada menos que éste es el desafío que, a mi entender, tenemos hoy por delante.

La vieja lógica del nuevo orden económico internacional

*Vivianne Ventura-Días**

El ámbito institucional de la cooperación económica internacional está basado en la supuesta armonía entre los intereses nacionales e internacionales. Sin embargo, en un período de acentuada transición industrial caracterizada por cambios en la competencia internacional y en la tecnología productiva, como la ocurrida en los últimos años, surgen conflictos entre dichos intereses. El factor de poder, omitido con frecuencia en los debates sobre cooperación económica internacional, aflora claramente cuando un país procura modificar las normas para mantener su posición competitiva como potencia industrial. Este artículo analiza en particular la relación entre Brasil y los Estados Unidos a este respecto.

En la primera sección se examinan los cambios en la economía y el comercio mundiales y se plantean interrogantes sobre la integración en ellos de los países en desarrollo. En la segunda sección se analiza la importancia de las negociaciones multilaterales sobre bienes y servicios. En la tercera sección se introducen los problemas suscitados por las definiciones de normas y principios arbitrarios por parte de los Estados Unidos y el uso discriminatorio que hacen del acceso a su mercado. En la cuarta sección se examinan los logros principales del sector informática en Brasil, contrastándolos con la experiencia de la industria automotriz de dicho país: se analiza la importancia que tiene la propiedad del capital para el desarrollo de una capacidad tecnológica endógena. En la quinta sección se repasan algunos acontecimientos del conflicto de los Estados Unidos con la política brasileña de informática. Por último, se detallan algunas observaciones finales.

*Consultora de la CEPAL.

Introducción*

La actitud de los Estados Unidos frente a las políticas brasileñas sobre informática y derechos de propiedad intelectual, ilustra en forma elocuente el conflicto entre los intereses nacionales y el orden internacional. El Gobierno de los Estados Unidos amenazó con imponer sobretasas a las exportaciones brasileñas de varios productos manufacturados a fin de obligar a las leyes brasileñas¹ a reconocer los derechos de propiedad de las empresas estadounidenses en materia de programación de computadores y de productos farmacéuticos, y para reducir el alcance de las políticas nacionales en sectores con alto valor agregado.

La controversia es ilustrativa, ya que los principios internacionales que podrían servir de base legal para adoptar medidas unilaterales de represalia comercial en el caso de prácticas nacionales relativas a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual, siguen negociándose en la nueva ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) en Ginebra. La aplicación de los principios incorporados en la sección 301 de la versión revisada de la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos, de 1984, revela la impaciencia de este país por incluirlos en un nuevo marco legal que regule las transacciones comerciales internacionales de bienes y servicios.

El empleo de los instrumentos proteccionistas de esa Ley de Comercio por el Gobierno estadounidense para obtener concesiones en el plano bilateral, destaca los aspectos que están en juego en las actuales NCM —la Ronda Uruguay— que se llevan a cabo en Ginebra. Estos son: a) la importancia estratégica que los Estados Unidos le atribuyen a los bienes y servicios de alto contenido tecnológico; b) el hecho de que las políticas nacio-

*El *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, firmado por el anterior Presidente Ronald Reagan el 23 de agosto de ese mismo año, incorporaba y extendía considerablemente los principios e instrumentos de la sección 301 de la *Trade Act* de 1984 que se discuten en este artículo. (Véase *Trade and Tariffs Act 1984*).

¹El 16 de septiembre de 1985, el representante comercial de los Estados Unidos inició una investigación sobre la política brasileña de informática, en virtud de la sección 301 de la Ley de Comercio y Aranceles (LCA) de 1984. Con posterioridad, se efectuó otra investigación respecto a la protección inadecuada de patentes de productos farmacéuticos en Brasil. Varios países en desarrollo, como la República de Corea y Argentina, se han visto afectados por la sección 301 de la LCA de 1984.

nales, sobre todo aquéllas orientadas a la inversión, serán el foco de las negociaciones comerciales, y c) la desagradable opción que encaran los países en desarrollo de renunciar a sus mercados nacionales de bienes y servicios de alto contenido tecnológico a cambio del acceso a los mercados de bienes de acabada tecnología en los países desarrollados.

La inclusión de los servicios, las medidas de inversión y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual vinculados con el comercio en las nuevas *NCM* estuvo precedida de largas negociaciones. Cabe recordar que la declaración de Punta del Este, que constituyó el punto de partida de las negociaciones, fue el fruto de una redacción acuciosa a fin de que todos los países la firmaran.

Países como India y Brasil deseaban cerciorarse de que los derechos de propiedad intelectual y la inversión extranjera no serían examinados *per se*, pues esto no lo permite el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sino en la medida en que estaban relacionados con el comercio de bienes. Se aceptó, asimismo, que en la nueva ronda de negociaciones se negociaría un marco para el comercio de servicios, pero en un grupo separado formalmente del *GATT* y, por tanto, al margen de sus normas y procedimientos. Así, se impedía que se pudieran exigir *concesiones cruzadas* o concesiones en el ámbito de nuevos aspectos a cambio de concesiones en el ámbito de los productos tradicionales. Son las mismas concesiones que exigieron los Estados Unidos en el caso de las políticas brasileñas en materia de informática y patentes.

En la mayoría de los países no se tiene conocimiento cabal de las consecuencias de dichas negociaciones para el proceso de desarrollo. Muchos países en desarrollo tienden a pensar que el futuro de sus economías se basará en las mismas esferas en que hoy poseen ventajas comparativas estáticas, como la agroindustria y otras actividades industriales ya afianzadas. A los empresarios de las industrias tradicionales les cuesta aceptar los riesgos y los costos de crear la capacidad para producir tecnología en el plano local. Prefieren participar en la nueva onda tecnológica como consumidores de tecnología incorporada o no incorporada, en forma de maquinarias, equipo y servicios, que se empleará para actualizar y mejorar su competitividad en los mercados tradicio-

nales, pues suponen que siempre dispondrán con facilidad de dichas tecnologías y de las divisas para adquirirlas.

Las características de la nueva ola tecnológica vinculadas con la internacionalización intensificada de las economías nacionales se han utilizado para plantear interrogantes respecto a las políticas de crecimiento y desarrollo. Una vez más se insta a los países en desarrollo a liberalizar sus mercados de bienes y servicios y a depender de los mercados internacionales para la asignación nacional de recursos.

Además, en este contexto de transformación tecnológica dinámica se desestiman las instituciones, las categorías y los métodos de análisis que se utilizan en los estudios sobre el desarrollo. Los conceptos de desarrollo económico y, en particular, el modelo centro-periferia ideado por Raúl Prebisch a fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1950, figuran entre los conceptos que las transformaciones estructurales en curso tildan de anticuados. Interesa saber cuán relevantes son los conceptos y políticas de Prebisch en una economía mundial altamente integrada en que la producción mundial puede o no puede estar geográficamente segmentada, aunque seguirá dominada por las empresas internacionales y transnacionales.

A mi juicio, la cuestión fundamental de cómo deberían integrarse las economías en desarrollo a la economía mundial en su calidad de naciones soberanas, sigue siendo tan importante ahora como lo fue en la economía de posguerra. Las industrias y los problemas concretos han cambiado por cierto. Pero hoy los países en desarrollo no pueden aceptar que su papel deba limitarse a transar bienes de bajo valor agregado por otros de alto valor agregado, así como antes no pudieron aceptar que debían limitarse a transar productos primarios por bienes manufacturados. Lo primero significaría aceptar pasivamente los niveles actuales de distribución mundial del ingreso y, en consecuencia, el sistema inequitativo de distribución del ingreso en ellos.

Brasil está mal preparado para incorporarse a la nueva onda tecnológica. Es una nación de industrialización reciente pero perdió gran parte de su poder negociador al convertirse en un país en desarrollo muy endeudado. El país tiene que encarar simultáneamente problemas económi-

cos, sociales y políticos que involucran diferentes niveles de complejidad tecnológica y de sufrimiento humano. Pese a algunas reformas democráticas, todavía no se permite que la sociedad debata a fondo y con franqueza los diversos niveles de problemas, los cursos de acción alternativos y los diferentes costos y beneficios que entraña cada caso.

Los años ochenta se han apodado la década perdida para el desarrollo. Hasta ahora, muchos países en desarrollo, y sobre todo Brasil, se han limitado a responder a necesidades apremiantes, sin que les queden recursos para diseñar y ejecutar metas estratégicas.

El país pasó por varios períodos en los que era posible utilizar el aparato estatal para concitar consenso político en torno al establecimiento de grandes industrias: acero y petróleo, vehículos automotores, telecomunicaciones e informática. En algunos casos, había la decisión deliberada de asignar recursos a la creación de capacidad

tecnológica: en las industrias intermedias como las del acero y el petróleo, en las telecomunicaciones y en el caso reciente de la informática.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay apuntan a liberalizar más el comercio de bienes y servicios ampliando el alcance y la libertad de acción de las empresas transnacionales con sede en los países industriales. A los países en desarrollo se les dice que esa liberalización los beneficiará como consumidores de mejores productos a precios competitivos. En este nuevo orden internacional de empresas transnacionales de gran movilidad, se tildan de anticuadas las inquietudes de países en desarrollo como Brasil, por el futuro de sus mercados internos y de sus empresas nacionales. Sin embargo, la experiencia en materia de desarrollo indica que el establecimiento de una capacidad tecnológica nacional en los países en desarrollo no puede estar disociada de la propiedad nacional de la producción de bienes y servicios.

I

Cambios estructurales en la economía mundial

Hoy quedan pocas dudas de que la economía mundial ha experimentado una transición industrial decisiva determinada por dos fuerzas principales: i) cambios en la competencia internacional, y ii) cambios en la tecnología productiva. La economía mundial se ha caracterizado cada vez más por un mundo multipolar. En virtud de este acontecer, las grandes industrias manufactureras y de servicios estadounidenses se han visto obligadas a correr riesgos considerables al enfrentar la competencia internacional con resultados impredecibles para el orden internacional².

Los avances en la tecnología productiva están impulsando cambios fundamentales en la estructura de la economía mundial: en primer lugar, el ahorro de recursos naturales que se logra con las

nuevas tecnologías resta importancia al sector de los productos primarios. Por ejemplo, en 1984 Japón utilizó por cada unidad de producción industrial sólo 60% de las materias primas que utilizaba en 1973; en un microcircuito semiconductor las materias primas representan 1 a 3% del costo total de producción; 50 a 100 libras de cable de fibra de vidrio transmiten tantos mensajes telefónicos como una tonelada de alambre de cobre, y para producir 100 libras de ese cable no se requiere más de 5% de la energía necesaria para producir una tonelada de alambre de cobre³.

El efecto de estos cambios sobre los ingresos de exportación ya se ha hecho sentir en gran parte del mundo en desarrollo. Los nuevos materiales y la adopción de innovaciones tecnológicas por las industrias tradicionales de los países

²Véase J. Zysman y S. Cohen, "The International Experience", en D. Obey y P. Sarbanes (eds.), *The Changing American Economy*, Basil Blackwell, N.Y., 1986, pp. 41-55.

³Drucker, P., "The changed world economy", *Foreign Affairs*, Primavera boreal, 1986, p. 773.

desarrollados les otorgará también un margen competitivo que podría neutralizar la influencia de los bajos salarios en las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

En segundo lugar, las nuevas tecnologías ahorran mano de obra. Cada vez se obtienen mayores volúmenes de producción manufacturera con menos personas empleadas en forma directa en las actividades productivas: según Drucker (1986, p. 776), en la década de 1920 uno de cada tres norteamericanos de la fuerza de trabajo era obrero manufacturero; en la década de 1950 la cifra era uno de cada cuatro; en la actualidad se ha reducido a uno de cada seis y sigue disminuyendo⁵. Este autor concluyó que, para seguir siendo competitiva, o incluso para seguir siendo *desarrollada* durante los próximos 20 años, una empresa o una industria o una nación tenía que aumentar marcadamente la producción manufacturera y a la vez reducir marcadamente también su fuerza de trabajo obrera⁶.

En este período de transición, se ha esfumado el sueño americano de la gran sociedad y ha surgido en su reemplazo una sociedad dual con mayores niveles de desigualdad económica. Los empleos bien remunerados en las industrias manufactureras son reemplazados por otros mal remunerados en las industrias de servicios. Estas, por su parte, crean un pequeño número de empleos altamente especializados y muy bien remunerados.

⁴En este contexto, Drucker (Ibíd, p. 775, n. 7) suscribía la percepción de Prebisch de que los productos primarios pasarían a tener importancia marginal para las economías del mundo desarrollado. Reconocía que a comienzos de la década de 1950 incluso él no podía creer en lo acertado de las proposiciones de Prebisch.

⁵Véase Drucker, *op. cit.*, p. 779.

⁶Asimismo, Drucker se refería más bien a los movimientos de capital que al comercio (tanto de bienes como de servicios) como las fuerzas impulsoras de la nueva economía mundial: el conjunto de bienes y servicios oscila entre unos 2.5 billones a 3 billones de dólares anuales. Sin embargo, el mercado de eurodólares en Londres, en el que las instituciones financieras del mundo realizan sus operaciones, moviliza más de 300 000 millones de dólares cada día hábil, o sea, 75 billones de dólares anuales, monto que representa por lo menos 25 veces el del comercio mundial (p. 782). Los resultados perversos son el efecto de los tipos de cambio que determinan el comercio de bienes y servicios y no a la inversa. Por tanto, éstos también se convierten en un factor de "ventaja comparativa" (pp. 786-788).

Las industrias dinámicas y en crecimiento de la nueva onda tecnológica son las del conocimiento. Además, es en éstas donde la íntima relación entre bienes y servicios se vuelve más visible. Drucker (*op. cit.*, p. 779) sostiene que están surgiendo dos clases distintas de industria manufacturera: una está basada en las materias primas, representada por las industrias que impulsaron el crecimiento económico en los tres primeros cuartos de siglo. La otra es la basada en la información y el conocimiento: productos farmacéuticos, telecomunicaciones, instrumentos analíticos y procesamiento de la información (computadores). Las que están creciendo en mayor medida son las basadas en la información.

Este autor agrega que estos dos grupos difieren no sólo en cuanto a sus características económicas, sino sobre todo en cuanto a su posición en la economía internacional. Los productos de las industrias basadas en materias primas tienen que exportarse o importarse como "productos", y figuran en la balanza comercial. Los productos de las industrias basadas en la información pueden exportarse o importarse como "productos" y como "servicios", y pueden figurar con imprecisión en la balanza comercial global⁷.

Sin embargo, el papel dominante que desempeñan los servicios en el empleo y la producción nacionales no es equivalente en el comercio internacional. Al margen de cuán precisas sean las estimaciones sobre las transacciones internacionales de servicios cabe concluir que el comercio de servicios seguirá siendo menos importante que el comercio de bienes. En realidad, la participación de los servicios en el comercio total de bienes y servicios ha permanecido casi constante (17 a 18%) durante los 15 últimos años. Poca duda cabe que la competitividad internacional en bienes manufacturados y, sobre todo, en bienes manufacturados con alto valor agregado depende de los *servicios basados en el conocimiento* (programas de computadores, ingeniería, banca y finanzas y diferentes clases de servicios a las empresas)⁸.

La mano de obra calificada se convirtió en la

⁷Véase Drucker, *op. cit.*, p. 779.

⁸United States Congress, Office of Technology Assessment, *International Competition in Services* (OTA-ITE-328), Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, julio de 1987.

fuente principal de ventajas comparativas. Los economistas y algunos de los más decididos partidarios de las políticas proteccionistas en los Estados Unidos, están convencidos de que las decisiones sobre el desarrollo del capital humano definen la estrategia competitiva de una nación. Se ha dicho que la estrategia coherente japonesa es eficaz porque está fundada en la adopción de actividades económicas más especializadas y de mayor valor. A diferencia de los Estados Unidos, Japón se ha dedicado tanto a mejorar los procesos productivos de las viejas industrias como a desplazarse hacia la producción de mayor valor agregado⁹.

Japón ha logrado obtener plenos beneficios de la introducción de la nueva microelectrónica y del control láser en los procesos productivos y ha venido consolidando, al mismo tiempo, su reputación en el sector servicios. El sector que comprende modas, películas, programación de televisión, editoriales, consultoría, bienes inmuebles, diseño, construcción, esparcimiento, turismo, publicidad, seguros y finanzas se escogió junto con la alta tecnología como las esferas de crecimiento más promisorias.

Según Reich y Mankin la estrategia japonesa en las empresas mixtas formadas con empresas con sede en los Estados Unidos ha consistido en conservar los empleos mejor remunerados y con mayor valor agregado en el Japón y acumular pericia en la ingeniería de proyectos y en los procesos de producción¹⁰. La mayor participación resultante en los mercados estadounidenses ha dividido las opiniones de los economistas y los formuladores de políticas en los Estados Unidos. A algunos les preocupa que las utilidades de corto plazo de la gestión en el "exterior" puedan verse contrarrestadas por las pérdidas de largo plazo en términos de un deterioro de las aptitudes nacionales y el debilitamiento de la capacidad tecnológica nacional.

Se ha hecho hincapié en las economías del aprendizaje y en la importancia de controlar las

operaciones manufactureras para que haya una buena combinación entre producción manufacturera y de servicios. A juicio de los mismos autores, a menos que los trabajadores estadounidenses adquieran constantemente experiencia en mejorar la eficiencia de una planta o en diseñar un nuevo producto, quedarán inevitablemente a la zaga de la competencia. Esto rige sobre todo para los sectores de alta tecnología donde los productos, procesos y tecnologías nuevos y más eficientes vuelven rápidamente obsoletos incluso a los productos más modernos. Por ejemplo, cuando los japoneses pasaron del suministro de partes baratas a la venta de productos terminados en la industria electrónica de consumo, en Estados Unidos hubo aptitudes técnicas y productivas vitales que se extinguieron por desuso. La fuerza de trabajo estadounidense perdió su capacidad de manufacturar productos electrónicos de consumo competitivos¹¹.

En medio de aquellas transformaciones, la estrategia de industrialización en los países en desarrollo, tan controvertida en la década de 1950, se ha trivializado y ha pasado a ser casi un lugar común. Los grandes organismos que se ocupan del desarrollo y las revistas comerciales instan a los países en desarrollo a alejarse de los mercados declinantes de productos básicos y a adoptar una estrategia orientada hacia afuera para industrializar sus economías¹².

El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1987 destacaba la importancia de la fabricación a nivel mundial e ilustraba el argumento con el caso del automóvil Ford Escort, producido por la Ford Co., armado en el Reino Unido y en la República Federal de Alemania, mientras que la producción de sus partes se distribuía entre 15 países industrializados (12 países europeos y Canadá, Estados Unidos y Japón). El resultado es un intenso comercio bidireccional de manufacturas entre los países industrializados. En el contexto del comercio dentro de la industria, la organización reconocía que las ventajas de costos sólo podían evaluarse a nivel de categorías de produc-

⁹Véase R. Reich, "Beyond Free Trade", *Foreign Affairs*, Primavera boreal 1983, pp. 773-804; Thurow, L., *The Zero-Sum Solution*, Simon and Schuster, N.Y., 1985.

¹⁰Véase. Reich y E. Mankin, "Joint ventures with Japan give away our future", *Harvard Business Review*, marzo-abril 1986, n. 2, p. 78.

¹¹Véase. Reich y Mankin, op. cit., p. 79.

¹²El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1987 destacó los vínculos entre la industrialización y los regímenes comerciales, pero subrayó no obstante el apoyo institucional que prestará el Banco a aquellas políticas que conduzcan a la industrialización de los países en desarrollo.

tos muy desagregados¹³. Por tanto, cabe concluir que la base teórica de la especialización internacional se volvió casi irrelevante.

Las corporaciones con sede en los países industriales necesitan que se complete la "aldea global" mediante cambios institucionales en el sistema del comercio internacional para que puedan hacer sus planes de inversión y producción libremente y beneficiarse de las ventajas de costo que ofrece cada industria en particular sin barreras fronterizas. En palabras de la revista *Fortune* (2.2.87, p. 23) cada vez hay más empresas que fabrican en dos, tres o más países, tratando al mundo entero como si fuera su tienda y su mercado. Dichas empresas representan ya más de la mitad de las exportaciones mundiales de bienes no agrícolas, y un cuarto de dicho comercio consiste en transferencias entre filiales de la misma empresa.

Por ejemplo, una empresa como la Singer Corporation, con sede en los Estados Unidos, produce cascos para sus máquinas en Cleveland, Estados Unidos; motores en Campinas, Brasil; ejes conductores en Monza, Italia; las monta en Taiwán y las exporta a los Estados Unidos. El 73% de los componentes del computador personal IBM que se arma en los Estados Unidos se fabrica en el exterior. En el país sólo se manufactura la caja y se montan los motores de discos y el computador.

Los cambios en la economía mundial y en la estructura del comercio mundial no ocurrirán todos a la vez, como en la economía de libros, sino que se introducirán lenta e irreversiblemente. En ese mismo número de la revista *Fortune* (p. 22) algunos analistas pronostican que para la próxima década las industrias declinantes, es decir, la producción mundial de lo que ahora son sobre todo productos básicos manufacturados, acero básico e incluso automóviles baratos, se trasladará a los países con bajo costo de mano de obra, pero con fuerzas de trabajo cada vez más calificadas, tales como Taiwán, Corea del Sur y Brasil.

Pero es difícil que en las próximas décadas la producción mundial y la especialización internacional estén divididas conforme a las pautas de

las industrias de dos dígitos. Tras casi 15 años de debate internacional sobre "el proteccionismo y el ajuste estructural", quedó bien en claro que los países industriales no van a renunciar a sus industrias seniles nacionales. Al amparo de barreras proteccionistas los gobiernos de los países industriales han venido rejuveneciéndolas y recuperando la capacidad para dejar fuera de competencia en este rubro a los países en desarrollo. Los procesos combinados de cambio y ajuste estructural en los países industriales se han acompañado de diferentes formas de proteccionismo y de comercio manipulado, mediante acuerdos bilaterales, destinados a aislar a determinados grupos económicos nacionales de los costos del ajuste.

Los países industriales no se están convirtiendo en economías "post-industriales" basadas en los servicios. Están experimentando un proceso de integración intersectorial sumado a un aumento del contenido de servicios de las diferentes actividades productivas, tanto en el seno de las empresas manufactureras como en las de servicios¹⁴. Así, un estudio reciente sobre las industrias de servicios estadounidenses llegó a la conclusión de que para mantener una sociedad con niveles de vida elevados y con un número considerable de empleos bien remunerados, los Estados Unidos tienen que seguir siendo competitivos tanto en los bienes de alto valor agregado como en los servicios basados en el conocimiento; esto exige a su vez una fuerza de trabajo bien educada y altamente calificada¹⁵.

Resulta evidente ahora que la modalidad de crecimiento que condujo a la expansión de la economía mundial en las décadas de 1950 y 1960 ha llegado a su término. Según las palabras de C. Pérez, el mundo tiene que realizar ahora la transición de un conjunto de disposiciones sociales e institucionales, configuradas por las características de una constelación de tecnologías de producción masiva basadas en el petróleo barato, a otro capaz de una interacción fructífera y apro-

¹³Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1987, Washington, D.C., 1987, pp. 38-39.

¹⁴Véanse referencias en V. Ventura-Días y G. Fernández-Saavedra, "América Latina y el Caribe en la economía mundial", serie *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 66 (I/C/G. 1478-P), Santiago de Chile, septiembre de 1987.

¹⁵Véase United States Congress, Office of Technology Assessment, op. cit., p. 6.

piada con un nuevo sistema de tecnologías flexibles basadas en la electrónica a bajo costo¹⁶.

Las organizaciones comerciales, financieras y monetarias internacionales se establecieron como corolario de la estructura industrial existente a fines de la década de 1890 y comienzos de la de 1900. La última ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda de Tokio, comen-

zó a tratar de reajustar la organización comercial, el GATT. Es evidente que la actual Ronda Uruguay o conducirá la organización a un colapso o la adecuará a la nueva economía y comercio mundiales. Sin embargo, la adecuación a una nueva economía mundial no significa adecuación a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo.

II

La Ronda Uruguay: lo que está en juego

Los Estados Unidos desempeñaron un papel rector en el establecimiento del sistema comercial de posguerra. El consenso entre los países industriales respecto a la ideología del libre comercio, fue la consecuencia del crecimiento sin precedentes del consumo masivo de bienes estandarizados y de los enormes diferenciales tecnológicos entre los países industriales y los semiindustriales. El papel hegemónico de industrias como el acero, los productos químicos, los automóviles, el caucho y la maquinaria eléctrica, configuró las políticas comerciales estadounidenses que se codificaron más tarde en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en las rondas comerciales subsiguientes. Dichas industrias con elevados costos fijos tenían que ser estables y predecibles para poder planificar sus inversiones. Asimismo, en la época en que se fundó el GATT el comercio de bienes era un sustituto parcial para el movimiento de factores¹⁷.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la estructura de flujos de capital experimentó cambios trascendentales. La convertibilidad del dólar, la liberalización gradual del comercio y de los pagos, la posición privilegiada de las empresas estadounidenses, y los cambios tecnológicos en materia de transportes y comunicaciones, elaboración de datos, y técnicas de gestión favorecieron el crecimiento de la inversión ex-

tranjera directa como componente fundamental de los flujos privados de capital.

La extraordinaria integración de la economía internacional actual se debe a que la producción de las empresas es internacional. Ilustra esta aseveración el hecho de que el 20% de las importaciones estadounidenses (y mucho más en el caso de productos individuales) representa despachos de filiales en el exterior a su matriz en los Estados Unidos. En realidad, las estimaciones podrían ascender a 3/4 de las importaciones estadounidenses en el caso de la microelectrónica como componente de despachos intraempresas, sobre todo de filiales en Asia¹⁸. Se reitera que la estructura del comercio mundial ha cambiado considerablemente, ya que el comercio intraindustrial ha reemplazado a la modalidad interindustrial que había prevalecido hasta el período de entre guerras.

Durante las tres últimas décadas de internacionalización creciente de las actividades productivas, los países en desarrollo aumentaron su capacidad de negociar con las ETN y pudieron extraerles condiciones más favorables. En Brasil, prosperaron los esfuerzos para controlar la "transferencia" irrestricta de tecnología. La capacitación de funcionarios y el establecimiento de bancos de datos sobre tecnologías disponibles en el país y en el exterior fueron parte de un activo programa del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial para mejorar la información y

¹⁶Véase. C. Pérez, "Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries", *World Development*, vol. 13, n. 3, 1985, p. 441.

¹⁷Véase Reich, op. cit.

¹⁸United States Congress, Office of Technology Assessment, pp. 45 y 334.

crear un "mercado" real para la adquisición de tecnología¹⁹.

La autonomía que tienen los gobiernos para exigir requisitos relativos a las exportaciones a las empresas multinacionales o la inclusión de insumos nacionales en los planes de producción de esas filiales, introduce factores estocásticos en la planificación estratégica de las empresas globales. A juicio de estas últimas, estas medidas restringen su libertad de inversión.

Además, las políticas que adoptan los países en desarrollo en la búsqueda del crecimiento económico, la transferencia de tecnología y la autonomía tecnológica afectan el uso de las "tecnologías de dominio privado". Los formuladores de políticas en los Estados Unidos están preocupados por la declinación del liderazgo del país en materia tecnológica. Se concluyó que las razones radicaban no sólo en la base tecnológica de los Estados Unidos, sino también en el perfeccionamiento sostenido de las capacidades técnicas en otras partes del mundo. Esto era el resultado del mejoramiento de la capacidad negociadora en los países receptores que eran capaces de regular la inversión hacia adentro y la transferencia de tecnología²⁰.

Las empresas multinacionales preferirían no compartir sus tecnologías de dominio privado con un socio local, y el Gobierno de los Estados Unidos preferiría que sus empresas pudieran utilizarlas para producir en el país y exportar en vez de conceder licencias tecnológicas en las condiciones impuestas por los países receptores. Asimismo, las corporaciones no concuerdan en limitar la protección del secreto comercial a algunos años, como en México y Brasil, pues estiman que el período es demasiado breve para acumular los ingresos previstos de las tecnologías.

Estas son las razones que explican la petición de los Estados Unidos de incluir las medidas de inversión, la alta tecnología y el comercio de servicios en el programa de trabajo del GATT, en el trigésimo octavo período de sesiones a nivel ministerial en noviembre de 1982²¹.

¹⁹El Instituto Nacional de la Propiedad Industrial fue creado por Ley N° 5646, de 11 de diciembre de 1970.

²⁰Véase United States Congress, Office of Technology Assessment, op. cit.

²¹La Ley de Comercio y Aranceles de 1974 contemplaba un mandato presidencial para negociar un acceso a los merca-

dos más abierto y equitativo para las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses. Pero no fue hasta 1982 que las partes contratantes del GATT aceptaron considerar el intercambio de información acerca del comercio de servicios sobre la base de los estudios nacionales efectuados por los países industriales. Véase M. Gibbs, "La reunión ministerial del GATT y el futuro del sistema de comercio internacional", *Gaceta Internacional*, vol. 1, n. 1, 1983, pp. 99-110.

Las medidas de inversión vinculadas con el comercio y los derechos de propiedad intelectual se incluyeron formalmente entre los 14 grupos negociadores sobre bienes, cuando se inició formalmente la Ronda Uruguay en septiembre de 1986. El reconocimiento de que los gobiernos pueden generar ventajas comparativas mediante políticas e instrumentos de política adecuados está implícito en la petición de examinar una amplia gama de políticas nacionales. Pese al texto aprobado en Punta del Este dichas políticas serán el objetivo central de las negociaciones²².

El comercio de servicios se negocia en un grupo aparte²³. Sin embargo, los países industriales suelen reconocer que las "transacciones internacionales" de servicios y no sólo el comercio transfronterizo deberían formar parte de las negociaciones. Y por definición, las "transacciones internacionales" de servicios involucran la presencia extranjera para la prestación de muchos servicios. En consecuencia, las negociaciones en materia de inversiones pasan a ser una parte necesaria de las negociaciones sobre el comercio de servicios²⁴.

dos más abierto y equitativo para las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses. Pero no fue hasta 1982 que las partes contratantes del GATT aceptaron considerar el intercambio de información acerca del comercio de servicios sobre la base de los estudios nacionales efectuados por los países industriales. Véase M. Gibbs, "La reunión ministerial del GATT y el futuro del sistema de comercio internacional", *Gaceta Internacional*, vol. 1, n. 1, 1983, pp. 99-110.

²²Véase, en particular, United States Congress, Office of Technology Assessment, op. cit., y United States Congress, Congressional Budget Office, *The GATT Negotiations and U.S. Trade Policy*, 1987, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

²³Los 14 grupos negociadores sobre bienes se reagruparon así: *acceso a los mercados* (grupos sobre medidas arancelarias y no arancelarias; grupo sobre productos tropicales; textiles y vestuario; productos a base de recursos naturales); grupo sobre agricultura; *esferas normativas* (grupos sobre salvaguardas, solución de controversias, artículos del GATT, acuerdos y arreglos en materia de NCM, subsidios y medidas de compensación; y funcionamiento del GATT); *temas nuevos* (grupos sobre medidas de inversión relativas al comercio y sobre aspectos relativos al comercio de los derechos de propiedad intelectual).

²⁴Véase F. Prieto, "Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial", *Revista de la CEPAL*, n. 30 (LC/G.1441), diciembre de 1986, pp. 125-145. Para un estudio detallado de los servicios y de las negociaciones sobre servicios, véase asimismo P.S. Randhawa, "Punta del Este and after: negotiations on trade in services and the

Los países en desarrollo, miembros del GATT, han tratado de separar las negociaciones sobre bienes de las negociaciones sobre servicios. Este es el temario bidireccional para la Ronda Uruguay. Pero, para el Gobierno de los Estados Unidos las concesiones relativas al comercio de bienes se harán a cambio de concesiones relativas a los servicios. E incluso las primeras no pueden darse por hechas, a la luz del ánimo proteccionista que reina en ese país. Los sindicatos laborales, por ejemplo, han manifestado serias reservas respecto al otorgamiento de concesiones en el sector manufacturero a cambio de disminuir las barreras al comercio de servicios²⁵.

Cabe agregar que la lógica de libre comercio no rige para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Mientras que en el primer caso se garantizan niveles más altos de competencia, en el segundo se permite que las corporaciones obtengan ganancias monopólicas. Además, dicha protección favorece la competencia desleal porque esas empresas pueden obtener ganancias por derechos de patente en los mercados locales después de haber repartido los costos del desarrollo en los mercados internacionales. A la in-

versa, los mismos argumentos que justifican el mantenimiento de reserva de mercados para obtener ganancias por derechos de patente, a fin de fomentar las inversiones en investigación y desarrollo, rigen para la reserva de mercado en las industrias que los gobiernos han decidido desarrollar.

No obstante, los Estados Unidos quieren que se establezca un nuevo sistema comercial internacional que tome en consideración toda la gama de intereses de sus corporaciones multinacionales de bienes y servicios. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos no sólo actúa en el plano multilateral. Se espera que las negociaciones sobre servicios serán prolongadas y difíciles y que continuarán hasta bien avanzada la década de 1990. Mientras tanto, se extraen concesiones mediante políticas nacionales que imponen medidas restrictivas unilaterales contra los socios comerciales que no ofrecen la protección suficiente de la propiedad intelectual o que restringen las actividades de las corporaciones multinacionales de bienes y servicios con sede en los Estados Unidos.

III

La ley de comercio y aranceles de los Estados Unidos de 1984: la amplitud del mercado

El carácter tradicionalmente proteccionista de la legislación comercial estadounidense se vio robustecido por la ley de comercio y aranceles (LCA) de 1984. La ley de comercio de 1974 ya había dispuesto medidas paliativas unilaterales para las industrias nacionales. Asimismo, fue la primera vez en que el comercio de servicios se incluyó entre los objetivos de negociación de los Estados Unidos. La LCA de 1984 enmendó la facultad de "represalia presidencial" (sección 301 de la Ley de Comercio de 1974) y amplió considerable-

mente los objetivos de negociación a fin de incluir la inversión extranjera y las industrias de servicios²⁶.

La LCA de 1984 amplió la facultad de represalia presidencial contemplada en la sección 301 de la LCA de 1974. Esta facultad al presidente para imponer sanciones comerciales contra los asociados comerciales que incurran en prácticas comerciales desleales o establezcan en forma arbitraria determinadas restricciones *injustificables* o *infundadas* al acceso de productos, servicios o inversiones estadounidenses a sus mercados. La

Uruguay Round", *Journal of World Trade Law*, vol. 21, n. 4, 1987, pp. 163-171.

²⁵United States Congress, Office of Technology Assessment, op. cit., p. 321.

²⁶Véase también M. Rodríguez, "Latin America and the U.S. Trade and Tariff Act", *The Journal of World Trade Law*, vol. 20, n. 1, enero-febrero, 1986.

reserva de mercado para las empresas brasileñas de microcomputadores y programas se percibe como una restricción *infundada* contra las empresas estadounidenses.

M. Rodríguez señala con acierto que la LCA no ofrece un mayor acceso al mercado estadounidense como un incentivo para que otros países abran sus propios mercados. Más bien crea nuevos obstáculos a las exportaciones de los países que "impiden" la expansión de las inversiones, los bienes y los servicios estadounidenses. La LCA modifica incluso radicalmente la naturaleza del sistema generalizado de preferencias (SGP) de los Estados Unidos, transformándolo en un instrumento negociador para obtener concesiones del país en desarrollo beneficiario. La LCA permite que la protección de los derechos de propiedad intelectual estadounidenses sea un factor que influye en las decisiones sobre la renovación de acuerdos en virtud del SGP²⁷.

Los objetivos del título III de la LCA de 1984, denominada también ley de comercio e inversión internacional, son, entre otras cosas, mejorar la capacidad del presidente para identificar y analizar las barreras y restricciones al comercio y la inversión estadounidenses y lograr la eliminación de dichas barreras y restricciones; asimismo, estimular la expansión de: a) el comercio internacional de servicios mediante la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen las barreras al comercio internacional de servicios, y b) de las industrias de servicios estadounidenses en el comercio exterior; e incentivar el libre flujo de la inversión extranjera directa mediante la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen los efectos comerciales distorsionadores de ciertas medidas vinculadas con la inversión.

El capítulo sobre barreras al acceso a los mercados faculta al representante comercial de los Estados Unidos (RC) para: a) identificar y analizar los *actos, políticas o prácticas* que constituyan barreras importantes o distorsiones de: i) las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios (incluidos los productos agrícolas) y la propiedad protegida por marcas registradas, patentes y derechos de autor, exportada u otorgada en

licencia por personas de los Estados Unidos, y ii) la inversión extranjera directa por personas de los Estados Unidos, especialmente si dicha inversión acarrea consecuencias para el comercio de bienes y servicios.

El representante comercial puede iniciar la investigación después de examinar la petición presentada en su oficina por *cualquier persona interesada*. También puede iniciarla por su cuenta²⁸. Si a instancias del representante comercial, el presidente determina que corresponde tomar medidas para responder a todo acto, política o práctica de un país extranjero o entidad que sea injustificable, infundado, o discriminatorio y grave o restrinja el comercio de los Estados Unidos, entonces, puede hacer uso de su facultad para imponer o subir unilateralmente los aranceles o, en caso contrario, restringir el acceso a los mercados estadounidenses.

El vocablo comercio comprende, sin ser excluyente: a) los servicios (incluida la transferencia de información) vinculados con el comercio internacional, sea que esos servicios estén relacionados o no con bienes específicos, y b) la inversión extranjera por personas estadounidenses, con consecuencias para el comercio de bienes y servicios.

Los términos *infundado* e *injustificable* se emplean para incorporar las exigencias de los Estados Unidos respecto al derecho de establecimiento y al tratamiento nacional para las corporaciones con sede en dicho país. Dichos conceptos forman parte de la propuesta que los Estados Unidos pusieron sobre el tapete el año pasado en Ginebra, en el grupo negociador sobre servicios:

Infundado. El término "infundado" significa todo acto, política o práctica que *aunque no necesariamente vulnera o sea incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, se considere no obstante desleal e injusto. El término comprende, sin ser excluyente, todo acto, política o práctica que niegue oportunidades imparciales y equitativas: a) de mercado; b) de una protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual.*

²⁸La investigación sobre la política brasileña de informática la inició la oficina del representante comercial de los Estados Unidos y la relativa a los derechos brasileños de propiedad en los productos farmacéuticos, la Pharmaceutical Manufacturing Association.

²⁷Véase Rodríguez, op. cit., p. 47.

Injustificable. a) En general el término "injustificable" significa todo acto, política o práctica que vulnere o sea incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos; b) respecto a ciertas acciones, el término

"injustificable" comprende, sin ser excluyente, todo acto, política o práctica descrita en el inciso a) que niegue *el trato nacional o de nación más favorecida, el derecho de establecimiento o la protección de los derechos de propiedad intelectual*²⁹.

IV

Industrialización y capacidad tecnológica.

1. *La política brasileña de informática: autonomía tecnológica*

En 1986, la política brasileña de informática celebró su primer decenio. En 1976, la Comisión de Coordinación de las Actividades de Procesamiento Electrónico (CAPRE) le impuso cuotas a las importaciones de equipo de procesamiento de datos y comenzó la preparación de una política global para desarrollar una industria brasileña de computadores. Según A. Botelho, en junio de 1976, la Comisión recomendó que en lo posible, los mini y microcomputadores y los dispositivos periféricos se reservaran para la industria nacional, señalando el comienzo de la política de reserva de mercados que iba a incorporarse en la ley nacional de informática³⁰.

En junio de 1977 se dio el paso siguiente, cuando el Gobierno brasileño denegó el permiso a IBM, Burroughs, NCR, y varias otras corporaciones transnacionales líderes en la industria de computadores para que fabricaran minicomputadores en el Brasil³¹. Por último, el 24 de octubre de 1984 el Congreso aprobó por abrumadora mayoría la Ley N° 7232 sobre la Política Nacional de Informática, y fue firmada por el Presidente de la República el 29 de octubre. La Ley otorgó

ocho años de protección total a las empresas de propiedad nacional fabricantes de micro y minicomputadores³².

En mayo de 1977, la Data General Corporation envió un informe al representante comercial estadounidense, describiendo los posibles efectos negativos del establecimiento de una industria brasileña de computadores de propiedad local y solicitando una investigación por prácticas comerciales desleales (ABICOMP, mayo de 1984: 3-4)³³.

Hasta 1976, todos los computadores producidos en el país provenían de empresas extranjeras. En 1986, casi 50% de la producción de esa industria provenía de empresas de propiedad local. No obstante, las ventas totales de IBM Brasil en 1986 ascendían a más de 800 millones de dólares, casi seis veces el monto de la empresa brasileña más grande (Itautec Informática, 126 millones de dólares), y representaban aproximadamente 37% de las ventas de esa industria. Junto con Unisys y Olivetti, representaban 54% de las ventas de dicha industria (EXAME, septiembre de 1987).

No pretendemos ofrecer aquí la cronología

²⁹Section 302. Initiation of Investigations by United States Trade Representative, Congressional Record, 5 de octubre de 1984, p. H 11548. El subrayado es del autor.

³⁰A Botelho, "Brazil's independent computer strategy", *Technology Review*, mayo-junio, 1987, p. 39.

³¹P. Evans, "State, capital and the transformation of dependence: the Brazilian computer case", *World Development*, vol. 14, n. 7, 1986, p. 791.

³²Para fines legales, toda actividad relacionada con el tratamiento racional y automático de la información se considera actividad informática (artículo 3 de la Ley 7232).

³³Las multinacionales ya establecidas en Brasil como IBM, Burroughs y Hewlett-Packard, lanzaron durante un año una campaña entre bastidores contra la nueva legislación. Pero, como lo señala el *Financial Times* (31 de octubre de 1984), fue poco el apoyo que recibieron de los diferentes sectores de peso de la sociedad brasileña.

precisa de esta industria, que ha sido mejor descrita en otros artículos³⁴. Baste citar algunos de los diversos factores que posibilitaron la creación de la industria nacional de microcomputadores³⁵.

El factor fundamental fue la peculiar orientación del cambio tecnológico que creó un "momento de transición". Esto le proporcionó ciertas posibilidades a los países en desarrollo de ingresar a esas industrias. Según Evans (p. 803), en el cambio tecnológico hay momentos en que se produce una disyunción del control empresarial establecido sobre la tecnología. En el caso de la industria de computadores hubo dos disyunciones decisivas y superpuestas. Primero, el paso a la fabricación de máquinas más pequeñas lo dieron empresas nuevas sin actividades internacionales establecidas. Segundo, un avance tecnológico trascendental (el microprocesador) se volvió disponible en el mercado libre; era controlado por empresas sin intereses patrimoniales en las ventas de demanda final³⁶.

Por cierto, los momentos de transición no bastan *per se*. Se requiere una infraestructura considerable para aprovecharlos. Brasil tenía gente con las aptitudes técnicas necesarias para tomar la iniciativa. Asimismo, el país había adquirido mucha experiencia con el proceso administrativo de la industrialización para la sustitución de importaciones. Por último, había ingenieros nacionalistas totalmente comprometidos con la creación de una capacidad tecnológica en el país. No obstante, el mismo autor explica que pudieron actuar porque el compromiso general del régimen con una nueva ronda de sustitución de importaciones en las industrias básicas, por una parte, y la vinculación entre la informática y la seguridad nacional, por la otra, crearon el espacio político para su campaña³⁷.

Los beneficios de la política de informática no pueden medirse sólo en términos de la participación en el mercado o del número de computadores producidos en dicho período, sino sobre

todo en función del establecimiento de la capacidad tecnológica que de otro modo no existiría. Los ingenieros de la política de informática pueden demostrar fácilmente que mientras la producción estaba dominada por las empresas transnacionales, la mayoría de los cargos a que podían aspirar los ingenieros brasileños era en el plano administrativo y de ventas.

Al principio, la industria de computadores tuvo problemas para contratar ingenieros experimentados en el diseño y desarrollo de programas y equipos. Las empresas extranjeras que abastecían el mercado brasileño antes de que se estableciera la reserva de mercado para las empresas nacionales formaban a ingenieros y técnicos locales sólo para desempeñar actividades de apoyo a los clientes y para desarrollar algunos programas de aplicación. Según la Secretaría Especial de Informática (SEI), incluso en 1983 las empresas extranjeras establecidas en Brasil empleaban 40% menos de trabajadores de nivel universitario que las empresas brasileñas. Y 43% de ellos se hallaban en actividades relacionadas con las ventas. Sólo 4% de los trabajadores de nivel universitario estaban empleados en investigación y desarrollo en comparación con el 30% en las empresas nacionales³⁸.

Transcurridos más de diez años se estima que hay más de 30 000 ingenieros de alto nivel capaces de diseñar equipos, terminales de video, microcomputadores, diferentes clases de equipo digital y los programas complejos correspondientes³⁹. Se estima que en todo el campo de la informática, incluyendo los técnicos de alto nivel, hay 250 000 profesionales sólo en el estado de São Paulo, con un déficit estimado de 150 000.

2. La industria brasileña de vehículos automotores: capital extranjero y tecnología extranjera

Es conveniente comparar la industria de la informática con la industria brasileña de vehículos automotores para identificar los efectos positivos y negativos de la propiedad extranjera y nacional

³⁴Véase Evans, op. cit.; Botelho, op. cit.; S. Helena, "A indústria de computadores: Evolução das decisões governamentais", *Revista de Administração Pública*, vol. 14, octubre/diciembre, 1980, pp. 73-109.

³⁵Esas fueron las conclusiones de Evans (op. cit.).

³⁶Evans, op. cit., p. 803.

³⁷Evans, op. cit., p. 804.

³⁸P. Tigre, "Protectionism in the Brazilian computer industry", *Science and Public Policy*, junio 1983, p. 147.

³⁹J. Costa Marques, *Dez Anos de Política Nacional de Informática. O que conseguimos? O que poderemos conseguir?*, documento preparado para el CNPq, 1987.

sobre la capacidad tecnológica nacional. Aunque esta tarea escapa al ámbito de la presente monografía, vale la pena bosquejar algunos hechos.

La industria brasileña de vehículos automotores representó un buen ejemplo de planificación sectorial industrial. A través de controles a las importaciones, aranceles e incentivos fiscales y financieros, el gobierno alentó a los productores extranjeros de automóviles a iniciar sus actividades manufactureras en el país. La estrategia fue sencilla y efectiva. Primero, se exigió que los vehículos automotores se armaran en el país. Luego, se otorgó protección a la industria local de componentes automovilísticos y se prohibió la importación de partes *similares* a las producidas en el país. Más tarde, el sector público prescribió la composición de las partes producidas en el país. El contenido nacional del vehículo automotor quedó definido como un porcentaje del peso total y del valor total del vehículo. Se otorgaron tipos de cambio preferenciales y subsidios para importar las partes complementarias de las producidas localmente.

Los aranceles y los tipos de cambio discriminatorios introdujeron distorsiones en el sistema de precios relativos. La producción local de los bienes que antes se importaban se efectuó en un mercado organizado mediante oligopolios. El ex importador se vio inducido a iniciar actividades manufactureras al asegurarse mercados reservados. La industrialización le impuso un elevado costo social a la sociedad en su conjunto: ha sido muy inflacionaria, y se ha logrado con grandes disparidades en la distribución social, sectorial y regional del ingreso.

La creación de una industria nacional no significó que fuera de propiedad nacional. Los incentivos favorecían claramente a las empresas extranjeras, pues se suponía que traerían divisas y tecnología moderna al país. Aunque en líneas generales puede decirse que este proceso es continuo durante los gobiernos civiles populistas y militares autocráticos desde comienzos de la década de 1950 hasta la de 1970, los resultados finales podrían ocultar concepciones diferentes sobre el papel del capital extranjero en el proceso de industrialización brasileño. Las deliberaciones están parcialmente documentadas en las actas del Grupo Ejecutivo de la Industria Automovilística (GEIA), que estuvo encargado hasta fines

de la década de 1960 de administrar los problemas del sector⁴⁰.

En realidad, fue sólo en el segundo lustro de la década de 1960 que las fusiones industriales en el sector automovilístico dieron el control accionario y directivo a las grandes corporaciones multinacionales⁴¹. Al mismo tiempo, fue sólo entonces que estas empresas comenzaron a producir automóviles de pasajeros. Con la excepción de la Volkswagen alemana, en los diez primeros años de la industria en el Brasil los automóviles de pasajeros eran producidos por empresas mixtas con la mayoría del capital en manos de brasileños. A su vez, la industria de partes de motores también pasó a quedar dominada por las empresas extranjeras. El sector se halla atomizado en centenares de empresas pequeñas y medianas que dependen de los productores de bienes finales para modificar su tecnología. Por ende, sus planes de inversión dependen también de las estrategias de los fabricantes de automóviles. Las empresas extranjeras prevalecen en los segmentos complejos de la producción de partes de motores.

A semejanza de lo que ocurrió en la informática, fue la alianza entre los funcionarios nacionalistas del gobierno, en su mayoría militares, y los empresarios pequeños y medianos lo que hizo posible toda la infraestructura para que surgiera la industria. El General Macedo Soares, que había servido como director técnico de la planta siderúrgica patrocinada por el Estado y que era el presidente de la Comisión Siderúrgica Nacional creada en 1940, manifestó que cuando se proyectó la empresa la Comisión ya tenía la intención de producir vehículos automotores en el país. El Almirante Lucio Meira fue el jefe del Subcomité de jeeps, tractores, camiones y automóviles de pasajeros creado en 1952. En su calidad de ministro de transportes a fines de la década

⁴⁰Para mayores referencias, véase, V. Ventura-Días, *The Brazilian Motorvehicle Industry. A Case of Sectoral Planning*, tesis de maestría inédita, Universidad de Berkeley, 1975.

⁴¹En el segundo lustro de la década de 1960, después del golpe de Estado de 1964, el gobierno estimuló varias fusiones: Vemag y Willys Overland fueron adquiridas por Volkswagen y Ford Motor Co., respectivamente; Simca do Brasil e International Harvester fueron adquiridas por Chrysler Corporation do Brasil, y la Fábrica Nacional de Motores fue vendida a la Alfa Romeo italiana.

da de 1950 sería el encargado de la ejecución del proyecto bosquejado por el Subcomité⁴².

La presencia de capital nacional en la industria automovilística tuvo un carácter complementario. Los incentivos del gobierno estaban orientados al inversionista extranjero. No hubo compromiso alguno del sector público con los empresarios nacionales⁴³. Los industriales locales tenían que importar equipos sin tipos de cambio preferenciales a menos que estuvieran asociados con inversionistas extranjeros.

No cabe duda que las empresas nacionales que invirtieron en la producción de automóviles de pasajeros ayudaron al surgimiento de la industria nacional de partes de motores. Esto se logró mediante el desarrollo de empresas de propiedad local o la traída de proveedores originales al país o la producción de partes.

En 1957, cuando entró en vigor el Plan Nacional de Automóviles de Pasajeros, los provee-

dores brasileños no habían alcanzado la compleja capacidad tecnológica necesaria para producir las partes de un automóvil norteamericano promedio. Cuando las empresas norteamericanas adquirieron las empresas mixtas estimuladas por el Gobierno brasileño, adquirieron también diez años de desarrollo tecnológico y de crecimiento del mercado. Estuvieron en condiciones de expandir sus ventas de automóviles de tamaño mediano y de lujo dentro de pautas de producción eficientes. Al principio, perdieron el mercado de automóviles populares pequeños a manos de la Volkswagen, pero a los pocos años esta pérdida ya no revestía mayor importancia.

Asimismo, el Plan Nacional de Producción de Vehículos Automotores se basó en la necesidad de incrementar la cantidad de partes producidas en el país en relación con el peso y el valor del vehículo. Jamás se exigió que esas partes se adquirieran a los proveedores locales o a las empresas locales con capital y gestión nacionales. En consecuencia, la producción de partes se internalizó parcialmente en las plantas de montaje o los proveedores originales del armador las produjeron localmente.

Las razones que explican el control extranjero de la industria de partes de motores fueron el bajo nivel de desarrollo tecnológico de los fabricantes locales y la complejidad de los requisitos técnicos en la producción de automóviles. Los derechos de propiedad de las tecnologías de productos y procesos han permanecido en manos de la corporación. En vez de formar un futuro competidor, la empresa extranjera preferiría sobre todo combinar los ingresos por derechos de patentes con los rendimientos del capital accionario conjuntamente con el control directivo de las decisiones de la empresa.

Las grandes corporaciones se beneficiaron con el elevado recambio del mercado laboral que introdujo el régimen militar autocrático a mediados de la década de 1960. No crearon las condiciones para la expansión de las ocupaciones altamente calificadas y las universidades nacionales no fueron invitadas a participar en la creación de tecnología en el diseño y la construcción de automóviles.

⁴²Lucio Meira llegó a la siguiente conclusión después de sostener reuniones generales con la industria: tengo la impresión de que las industrias extranjeras de vehículos automotores no tienen interés en fabricar automóviles producidos 100% en el país y no lo harán a menos que se les obligue a hacerlo. Esto resulta evidente en los contactos establecidos con Ford y General Motors. Vemos que sólo usarán productos nacionales cuando así lo requieran las políticas gubernamentales (en W. Moreira Franco, *A Nacionalização dos Veículos no Brasil*, tesis de maestría inédita).

⁴³En cambio, muchos autores ya han destacado la importancia del espíritu empresarial local para explicar el éxito de las exportaciones coreanas en mercados de alta complejidad. La historia de la industria automotriz coreana es similar a la de la industria brasileña en cuanto a los procedimientos administrativos y las prohibiciones de importar, aunque comenzó algo más tarde, a comienzos de la década de 1960. Sin embargo, el número de fabricantes de automóviles era limitado y no hubo jamás una empresa de propiedad extranjera exclusiva. Por el contrario, en el caso de los subcompactos, por ejemplo, sólo había dos empresas: la Daewoo Motor Company (una empresa mixta paritaria entre un gran conglomerado coreano y la General Motors) y la Hyundai Motor Company (de propiedad del mayor conglomerado coreano con 10% de acciones de la Mitsubishi) (A. Amsdem y L. Kim, *The Korean Production and Exports of Subcompact Automobiles: A Case Study in Industrial Strategy*, documento presentado al Simposio de la UNCTAD sobre Comercio Sur-Sur, Ginebra, junio de 1985).

V

Las políticas de desarrollo en aprietos

Desde un comienzo, el Gobierno brasileño estuvo sometido a presiones crecientes para modificar su política nacionalista en materia de computadores. Sin embargo, los oficiales militares de la Secretaría Especial de Informática (SEI), la entidad gubernativa encargada de la política en ese rubro, siguieron adelante con su plan de ampliar la política de reserva de mercado, que en un comienzo se aplicó a los minicomputadores, a otros sectores del mercado.

Las presiones por los cambios se hicieron explícitas durante la visita del Presidente Reagan a Brasil a fines de 1982. Las concesiones en el campo de la informática condicionaban en parte el otorgamiento de ayuda financiera. Los representantes de las multinacionales reclamaban que las dificultades para importar algunas líneas de productos habían llevado a las empresas a perder pedidos de exportación con subidos costos para el país. Los hombres de negocio brasileños que deseaban formar empresas mixtas en algunos sectores de la tecnología de la información advertían que, como resultado de las políticas restrictivas, el país podía terminar con un complejo industrial obsoleto, pues las empresas locales carecían de los recursos para mantenerse a la par de los últimos adelantos, sobre todo en el aspecto clave de la automatización de fábricas⁴⁴.

El *Federal Register*, vol. 50, N° 179, de 16 de septiembre de 1985, publicó un anuncio. Con posterioridad el representante comercial de los Estados Unidos inició una investigación sobre la política de informática del Brasil e invitó a las partes interesadas a presentar observaciones por escrito. De conformidad con las normas de la ICA, el Gobierno estadounidense había solicitado previamente entablar consultas formales con el Gobierno brasileño, las que se celebraron en Ginebra en febrero de 1985. En esa ocasión, la delegación brasileña procuró demostrar que la reserva de mercado no atentaba contra ninguna de las normas o principios del GATT. La investiga-

ción para determinar si la política de reserva de mercado del Brasil constituía una práctica comercial desleal continuó simultáneamente con conversaciones diplomáticas.

El anuncio de la investigación estaba bien sincronizado porque coincidía con los preparativos que se hacían en Ginebra para la reunión ministerial del GATT destinada a examinar la nueva ronda de NCM. La delegación brasileña se había opuesto firmemente desde un comienzo a la inclusión de los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual en dichas negociaciones.

En febrero de 1986, el Gobierno brasileño aprobó la creación de una empresa mixta entre Gerdau e IBM para formar la Gerdau Serviços de Informatica S.A., en la que IBM tendría el 30% de las acciones, pero aportaría gran parte del equipo y de la tecnología. Esto significaría darle mayor flexibilidad a la ley que estipula como máximo un 30% de capital extranjero sin derecho a voto. Además, para que una corporación sea aceptada como una empresa brasileña o nacional, la ley exige que su control directivo y tecnológico sea nacional. La aprobación final dependía de la Secretaría Nacional de Informática (SEI).

La estrategia del Gobierno de los Estados Unidos consistió en filtrar información de que se le impondrían sanciones al Brasil. En abril de 1986 se supo que la Comisión de Comercio Internacional y la Comisión Técnica del Departamento de Comercio habían elaborado un informe de situación. En éste, se recomendaba imponerle al Brasil dos tipos de sanciones: la reducción del 40% de todas las importaciones provenientes de ese país y la apertura de una nueva investigación en esferas concretas como la industria de productos químicos refinados⁴⁵.

A fines de abril de 1986, el Secretario de

⁴⁴*Latin America Weekly Report* wr-83-24, 24.6.83, p. 2.

⁴⁵*Gazeta Mercantil*, edición internacional, 28 abril 1986, p. 4.

Estado George Schultz le envió una carta al Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil pidiéndole explicaciones respecto a la ley sobre la industria de computadores. La respuesta brasileña destacó las metas de desarrollo de la política brasileña en materia de computadores y el hecho de que el Gobierno brasileño no estaba infringiendo derechos y principios internacionales. Conforme a lo publicado en la *Gazeta Mercantil* (2.5.1986), Brasil sostiene que cualquier efecto de su ley relativa a la industria de computadores sobre los intereses de los asociados comerciales debe examinarse a la luz de los derechos y obligaciones internacionales de ambos países⁴⁶.

En mayo, el portavoz de la Casa Blanca anunció que el Presidente Reagan pensaba imponer sanciones comerciales a los productos brasileños si no se advertían cambios en la aplicación de la política de informática. A fines de mayo, el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, John Whitehead, visitó Brasil y fue recibido por el Presidente. Dicha visita marcó el comienzo de las negociaciones oficiales sobre la ley de informática (oficialmente no negociable). Dichas negociaciones se llevaron a cabo en reuniones reservadas entre diplomáticos brasileños y estadounidenses.

En junio de 1987, habían transcurrido más de 18 meses desde que el gobierno de Reagan amenazara con imponerle sanciones comerciales al Brasil. Las sanciones se habían suspendido cuando la Cámara de Diputados del Brasil aprobó una ley sobre programas para computadores. La nueva ley de protección de programas indujo al Consejo de Política Económica, a nivel de gabinete, a recomendar que no se impusieran sanciones. Pero el Consejo le aconsejó al Presidente que mantuviera activa su reclamación comercial para asegurarse que ambas Cámaras del Parlamento aprobaran la legislación y que el Brasil acatará las exigencias estadounidenses en otros problemas vinculados con el comercio y la inversión en alta tecnología⁴⁷.

En julio, la SEI determinó que el SISNE, un programa operativo desarrollado por una em-

presa brasileña (Scopus), era similar funcionalmente al MS-DOS fabricado por la empresa estadounidense Microsoft. En consecuencia, en septiembre, dicho organismo le negó la licencia a cuatro empresas brasileñas para comercializar el producto extranjero. Las autoridades brasileñas sostenían que el sistema Scopus era adecuado y que no deseaban desalentar el desarrollo de ese tipo de programas de computadores en otras empresas brasileñas.

El 13 de noviembre de 1987 el Presidente Reagan anunció su intención de elevar los aranceles de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos y prohibir las importaciones desde el Brasil de determinados productos de computadores como respuesta al mantenimiento por parte de Brasil de prácticas comerciales desleales en la esfera de productos de computadores. Dijo además que la política nacional de informática de Brasil, en vigor desde la década de 1970, restringía notoriamente la participación extranjera en el mercado brasileño de computadores y productos afines. Desde 1983, los Estados Unidos habían venido planteándole infructuosamente al Brasil sus inquietudes en consultas bilaterales y multilaterales. En septiembre de 1985, se había iniciado una investigación de dichas prácticas, conforme a la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, y en octubre de 1986 se había determinado que la política de informática de Brasil era infundada y que gravaba y restringía el comercio estadounidense. Aclaró que había suspendido parte de esa investigación después que Brasil se comprometió a aplicar su ley de "informática" en forma más flexible, razonable y justa⁴⁸.

El Gobierno de Reagan estimaba que las empresas estadounidenses habían perdido oportunidades de venta ascendentes a 105 millones de dólares. A juicio del *Washington Post*, había dos factores que complicaban las opciones: muchas exportaciones brasileñas a los Estados Unidos eran manufacturadas por multinacionales estadounidenses con sede en Brasil o contenían componentes hechos en los Estados Unidos, de modo que las sanciones perjudicarían inevitablemente los intereses estadounidenses. En todo caso, una semana más tarde, la oficina del representante

⁴⁶Ibid., 5 mayo 1986, p.3.

⁴⁷Un borrador de la ley brasileña de programas para computadores se le mostró en privado al representante comercial estadounidense (Clayton Yeutter) (*Washington Post*, 26 de junio de 1987).

⁴⁸Declaración del Presidente, 13 de noviembre de 1987, The White House, Office of the Press Secretary.

comercial estadounidense pidió que se formularan observaciones públicas acerca de posibles medidas estadounidenses en respuesta a ciertas prácticas comerciales desleales de Brasil. Al mismo tiempo, se confeccionó una lista de productos brasileños "susceptibles" de experimentar mayores gravámenes u otras restricciones a las importaciones.

El mero anuncio de posibles sanciones le significó al Brasil pérdidas comerciales equivalentes a casi 500 millones de dólares⁴⁹. La lista comprendía el conjunto más heterogéneo de productos, desde alquitrán de hulla hasta fibras ópticas, desde artículos domésticos hasta maquinaria industrial, desde vehículos automotores hasta partes de aviones y naves espaciales, desde calzado y equipaje hasta muebles, pistolas y rifles⁵⁰.

Las audiencias de diciembre revelaron las diferencias de enfoque entre la empresa aeroespacial (una empresa estatal brasileña) y las empresas de vehículos automotores al asumir su defensa contra posibles sanciones comerciales. El testimonio de la Asociación de Industrias Espaciales de Estados Unidos señalaba los riesgos de una confrontación entre Estados Unidos y Brasil en el sector aeroespacial. Este pondría en peligro miles de millones de dólares de exportaciones aeroespaciales estadounidenses pendientes y futuras al Brasil, puesto que la empresa brasileña induciría al Gobierno a tomar a su vez represalias contra esas exportaciones. La Vicepresidenta de dicha Asociación expresó que una guerra comercial con Brasil sería muy perjudicial para la industria aeroespacial de los Estados Unidos, ya que se dejarían de vender transportes, helicópteros y aeronaves ligeras comerciales, fabricadas íntegramente en los Estados Unidos; así como componentes, sistemas y maquinaria a Embraer; y significaría también un mayor costo de los componentes que suministra Embraer para los aviones fabricados en los Estados Unidos⁵¹.

En su declaración, el Vicepresidente de Volkswagen of America, Inc., cataloga a las ex-

portaciones desde el Brasil como importaciones que necesita hacer la Volkswagen con sede en Estados Unidos como sustituto del cierre de su planta de Pennsylvania. Según sus propias palabras: no deben imponerse restricciones a un producto que perjudicará a una empresa estadounidense que ha demostrado el deseo de invertir en el mercado estadounidense y que ha desplegado un esfuerzo de buena fe con ese propósito⁵².

Mientras tanto, las dos cámaras del parlamento brasileño se apresuraron a aprobar una nueva ley de programas para computadores, que fue vetada por el Presidente el 18 de diciembre. Vetó algunos de los artículos que desagradaban a los diplomáticos estadounidenses, en particular, la reducción del ámbito de acción de la SEI. El año culminó en medio de apasionados debates y vivas críticas formuladas por los medios de comunicación conservadores contra la política brasileña de informática. La aplicación de sanciones comerciales se postergó hasta enero de 1988, dadas las promesas de reconsiderar la decisión sobre el Microsoft MS-DOS.

Por último, el 20 de enero de 1988, el Consejo Nacional de Informática en una decisión pírrica mantuvo la prohibición de comercializar en el país las versiones 3.0, 3.1 y 3.2 del MS-DOS, pero aprobó la de la versión 3.3. Se estimó que la decisión era paradójica, pues es sabido que la nueva versión de un programa para computadores perfecciona muy poco la anterior. En otras palabras, el que es capaz de diseñar las versiones 3.0 y 3.2, también puede diseñar la 3.3

Las sanciones se postergaron nuevamente, y la última nota oficial del Gobierno de los Estados Unidos sobre el tema no modificó la situación global. En el plano oficial, los Estados Unidos no están satisfechos con la política brasileña de informática y vigilarán atentamente las nuevas actitudes provenientes del SEI que puedan perjudicar los intereses de las corporaciones estadounidenses. La espada de Damocles penderá sobre los exportadores brasileños, pues se considera que es el mejor método de contar con aliados nacionales que se opongan a la aplicación de

⁴⁹Falha da Tarde, 25 de noviembre de 1987, p. 11.

⁵⁰Oficina del representante residente de los Estados Unidos, sumario n. 301-49, 19 de noviembre de 1987.

⁵¹Declaración de Celia M. Sherbeck, Vicepresidenta de Civil Aviation Aerospace Industries Association of America inc. ante el Comité sobre posibles represalias comerciales contra Brasil (Sección 301), 18 de diciembre de 1987.

⁵²Declaración de Volkswagen of America, Incorporated, enviada a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos respecto a la respuesta estadounidense a la política brasileña de informática, 17 de diciembre de 1987.

políticas brasileñas que pudieran poner en peligro los intereses estadounidenses en el futuro cercano⁵³.

Hace poco, después que concluyeron las investigaciones conforme a la sección 301, sobre las prácticas brasileñas relativas a productos farmacéuticos, surgieron amenazas de imponer nuevas sanciones comerciales al Brasil en caso de no salvaguardar adecuadamente los intereses de las corporaciones estadounidenses en esa esfera. En

la queja oficial brasileña se sostenía que las medidas estadounidenses no sólo trataban de coercionar a una parte para que modificara una política interna que era perfectamente compatible con los instrumentos acordados a nivel internacional que reglamentan los derechos de propiedad intelectual; sino que procuraban también que esa parte conformara su posición sobre la Ronda Uruguay a los deseos de una nación comercial más poderosa⁵⁴.

VI

Observaciones finales

Brasil lucha denodadamente sólo para mantenerse en el mismo lugar. Pero es evidente que el hecho de mantenerse en el mismo lugar dentro de una economía internacional dinámica y en rápido cambio significa retroceder. Los textiles, el calzado, las aeronaves pequeñas fueron mantenidos indefinidamente como rehenes para canjearlos por interminables concesiones en materia de derechos de propiedad intelectual, inversión en investigación y desarrollo, reserva de mercado para el capital local y capacidad tecnológica autóctona.

En la actualidad, la industria de la informática está consciente de que las estructuras principales han dejado de crecer y que en definitiva darán paso a redes de microcomputadores de extraordinaria capacidad. Además, el futuro de la industria no está ni siquiera en los equipos físicos, que pasarán a ser productos baratos, sino en la ingeniería de programas. En la informática los servicios y bienes son parte esencial de la misma industria y condicionan mutuamente su producción.

En el nuevo orden económico internacional, la lógica podría verse desdibujada por lo intrincado de las nuevas jergas y lo complejo de las tecnologías involucradas. Pero, en realidad, lo que solía ser el intercambio colonial de productos primarios por bienes manufacturados, se planteará en términos del intercambio inestable de segmentos de la producción organizada por las corporaciones transnacionales con el fin de man-

tener su presencia en todos los segmentos de alto valor agregado de la producción de bienes y servicios.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 es una síntesis de lo que los Estados Unidos desean que se reconozca en las negociaciones del GATT como el marco legal para reglamentar las políticas nacionales que se ocupan, entre otras cosas, de los servicios, la inversión y la tecnología. Si existiera dicho marco legal, la política nacional de informática sería un mortinato administrativo, porque tendrían que discutirla las partes interesadas antes de promulgarla.

La sección 301 de la LCA de 1984, en virtud de la cual el Gobierno de los Estados Unidos ha actuado en defensa de los intereses de sus corporaciones, es una clara violación de las normas y principios del GATT. Sin embargo, el asunto jamás se ha planteado oficialmente en el GATT. Los Estados Unidos se enorgullecen de la amplitud de su mercado. Saben que sus asociados comerciales no pueden permitirse litigios costosos. Los países en desarrollo, y sobre todo los países recientemente industrializados, prefieren acatar las exigencias de los Estados Unidos y zanjar la cuestión con rapidez. Los países recientemente industrializados y que son grandes deudores dependen del acceso a dicho mercado para producir el excedente comercial necesario para servir sus deudas con los bancos estadounidenses.

(Traducido del inglés)

⁵³Folha de São Paulo, 18.6.88 (EUA adiam retaliações as exportações brasileiras).

⁵⁴International Foundation for Development Alternatives (IFDA), *Special United Nations Service*, 28.7.88.

Participación y concertación en las políticas sociales

*Carlos Franco**

Se argumenta en este artículo que a partir de la crisis de la deuda externa se han desvinculado relativamente las metas macroeconómicas y las metas sociales: estas últimas han tendido a reducirse a la atención preferente de los grupos de mayor pobreza relativa.

Por otra parte, en las diversas experiencias de concertación se privilegia el acuerdo con diferentes tipos de organizaciones que tienen cierto grado de integración en la estructura económica. La situación económica y más específicamente la modalidad de ajuste elegida dificultan, sin embargo, la concreción y la mantención de los esfuerzos de concertación.

El artículo señala la incompatibilidad de un desarrollo social sustentado en la baja del producto e infiere la necesidad de reconsiderar las relaciones entre políticas económicas y sociales, y la consiguiente división del trabajo entre las funciones estatales. Una pista de interés es la asociación del crecimiento del producto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

*Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Consultor de CEPAL.

Dentro de las concepciones más globales del desarrollo en América Latina, resulta curioso observar los cambiantes enfoques acerca de las necesidades básicas y las políticas sociales. En efecto, cada nueva visión del desarrollo de la región va acompañada de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas, así como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y las políticas sociales.

I Visiones del desarrollo y políticas sociales

Hasta finales de los años cincuenta, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o modernización de nuestros países, afirmaba explícita o implícitamente que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas a las políticas productivas.

En los años sesenta y comienzos de los años setenta, en cambio, las visiones normativas del desarrollo modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas, en favor de una equivalencia de su respectiva importancia y de la complementariedad de las políticas orientadas a su manejo. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualación, más declarativa que real, de las jerarquías del desarrollo económico y del desarrollo social, sino que inicia un proceso de autonomización de los problemas y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, sea por la experiencia de esos años, sea por la renovación intelectual de los enfoques del desarrollo, se comenzó a entender que los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos, vale decir, políticos, culturales, psicosociales e históricos. Precisamente por ello, las políticas sociales, sin dejar de vincularse con las políticas económicas, comienzan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

En los años ochenta se produce una brusca

mutación del enfoque del desarrollo y de las relaciones entre los problemas y las políticas económicas y sociales. Una visión pesimista del presente y el futuro inmediato de la región, que se dice realista y cree nutrirse de la "objetiva" percepción de los efectos de la crisis, así como de los fracasos de las políticas expansivas y redistribucionistas de algunos de nuestros Estados nacionales, hace del término "ajuste" la ambigua cobertura de la recesión económica o de un crecimiento "sano". Ambas expresiones, diferentes en ciertas políticas de corto plazo, reflejan la convicción de la "inevitabilidad" de la reducción del producto o de la "necesidad" de tasas más o menos mediocres de crecimiento económico. En este contexto, la renuncia a ciertos tipos (o a todos los tipos, según los casos) de crecimiento económico, se acompaña de un redimensionamiento de la importancia atribuida a los problemas y políticas sociales y a una reconsideración de sus relaciones con los problemas y políticas económicas.

En efecto, desde hace algunos años se afirma que ciertas metas sociales significativas pueden alcanzarse a pesar o en contra de la recesión económica o del penoso crecimiento del producto regional. Se trata de un punto de vista opuesto al de los decenios anteriores. Si en el enfoque de los años sesenta las metas sociales se derivaban secundariamente de las metas económicas y si en el de los setenta ambas eran complementarias, ahora, en los años ochenta, las metas sociales (por lo menos, algunas de las más significativas) se han desvinculado relativamente de las metas económicas globales; tal como las políticas sociales que las hacen posibles, han adquirido una autonomía casi plena en el campo de la teoría.

No es nuestro propósito abordar ahora los supuestos valorativos de esta concepción, la naturaleza de su diagnóstico, la coherencia de su visión acerca de las relaciones entre políticas económicas y sociales. Menos aún, formular juicios de valor sobre su significado político. Nos importa más reflexionar acerca de los modos mediante los cuales este enfoque cree hacer posible ciertas metas sociales en un marco de depresión productiva.

1. *La voluntad política de los gobiernos*

Según este punto de vista, el logro de ciertas metas sociales en un contexto de depresión pro-

ductiva precisa lo que se denomina "la voluntad política de los gobiernos de la región". Pareciera que con ello se alude a las relaciones entre los gobiernos y los grupos sociales en condición de pobreza crítica. En primer lugar, a los contenidos de discursos, planes, políticas, programas, instrumentos, montos y uso de recursos, definidos o definibles por los gobiernos, en relación con los grupos sociales desprotegidos de la sociedad, así juzgados, en su pertenencia técnica o en su adecuación política, por los grupos o instituciones nacionales e internacionales propugnadores del desarrollo social. En segundo lugar, el concepto parece referirse a una cierta calidad de la relación político-institucional de los Estados con respecto a dichos grupos sociales, basada en lo que se llama una opción preferencial por los más pobres. Por cierto, ambos planos, el de los contenidos de los planes públicos y el de las relaciones político-institucionales, son percibidos como complementarios y, por tanto, como expresiones fuertes de la "voluntad política de los gobiernos". En este sentido, entonces, "voluntad política de los gobiernos" y "opción preferencial por los más pobres" son conceptos equivalentes o, en su defecto, asociados por un vínculo en virtud del cual el segundo especifica el significado del primero al señalar su referente social.

Ahora bien, el término "preferencial" tiene un innegable sentido comparativo; con él se implica que, ante las demandas alternativas de los recursos públicos y de los usos del poder por diferentes grupos o clases sociales, el Estado elige destinarlos mayoritariamente a satisfacer las necesidades de los grupos sociales más pobres. Como es obvio, ello no puede realizarse sino por la vía de una relación político-social privilegiada que relativiza o coloca en segundo plano las relaciones del Estado con otros grupos o clases sociales o con las instituciones que los representan. Como es lógico, el tamaño de la diferencia en la atención del Estado a los diferentes intereses sociales dependerá, si todas las restantes condiciones se mantienen constantes, del monto de los recursos que disponga. Si ellos son abundantes, entonces el Estado puede hacer compatible la opción preferencial por los más pobres o la relación privilegiada con ellos con una atención menor, aunque significativa, a los grupos sociales más acomodados. En cambio, si los recursos son escasos, entonces es más probable que la atención del

Estado a los grupos más pobres reduzca significativamente los recursos y las relaciones que mantiene con los grupos sociales instalados.

2. Políticas participativas

En el Perú, como en otros países de la región, la expresión de la voluntad política del Estado para colocar los intereses de los grupos sociales pobres o marginales en un status preferencial se encarnó, en las décadas pasadas, en las denominadas políticas o estrategias participativas. Por tales se entendió, más allá de las diferencias o especificidades nacionales, acciones políticas orientadas a promover la organización y movilización de los grupos sociales desprotegidos; destinar recursos económicos y políticos a la satisfacción de sus necesidades elementales; abrir mecanismos de participación de tales grupos en los puntos terminales de la estructura local del Estado; organizar programas comunitarios de administración conjunta en los campos de la salud, la educación, la vivienda y el empleo; o, como en el caso peruano, reformar en sentido equitativo el sistema de propiedad en la agricultura y la industria.

No nos importa ahora evaluar los éxitos, problemas y fracasos que acompañaron las pasadas experiencias de participación popular. Es de interés recordar que tales políticas participativas fueron antecedidas o acompañadas en su inicio por ciclos económicos expansivos de los mercados internos y por un creciente monto de recursos externos provenientes de la economía internacional. Cabe recordar también que la extinción progresiva o la liquidación abrupta de tales políticas fueron antecedidas o acompañadas por el inicio de ciclos recesivos de las economías nacionales y por la crisis de la economía internacional.

Aquí conviene destacar que los ciclos económicos expansivos y la afluencia de recursos externos influyeron, de dos modos específicos, entre otros, en las políticas participativas: en primer lugar, incrementando los recursos disponibles de los Estados reformistas para la atención de los grupos desvalidos; en segundo lugar, minimizando o tornando manejables las oposiciones o las reservas expresadas ante dichas políticas por los grupos industriales, financieros, comerciales, profesionales y, en ciertos casos, sindicales. En este sentido, el ciclo económico favorable permitió la coexistencia, al menos en el Perú, de domi-

nantes políticas participativas del Estado con una atención menor, aunque significativa, de las llamadas organizaciones intermedias, integradas a las estructuras nacionales de poder.

Ahora bien, y sobre todo en el caso peruano, las formulaciones más fuertes del enfoque participativo de fines de los años sesenta e inicios de los setenta, hicieron referencia explícita o extendieron su cobertura básicamente a la relación de dos sujetos sociopolíticos: el Estado y las organizaciones de los grupos marginales campesinos e informales urbanos especialmente, así como el movimiento sindical. En este sentido, la expresión participación popular significaba una relación preferencial entre ambos sujetos sociopolíticos que dominaba o subordinaba, al menos en el plano teórico, las relaciones del Estado con las sociedades empresariales, los colegios profesionales y los partidos políticos. Más aún, según las teorías en uso, los Estados con orientación participativa debían establecer una vinculación directa, o con el mínimo grado de intermediación posible, con las llamadas organizaciones sociales de base; para ello era preciso orillar, marginar o circunvalar las instituciones "intermedias", cuyos intereses eran juzgados externos, competidores o contrapuestos a los intereses de los grupos sociales de más bajos ingresos.

En la práctica, los intereses de organizaciones institucionales integradas a la economía moderna y a la estructura del poder fueron atendidos y satisfechos relativamente, pero el discurso participativo intentó marginarlos o devaluarlos en favor de la señalada relación preferencial del Estado con las organizaciones sociales de base. Las consecuencias políticas de este enfoque se relacionaron con la renuencia o el rechazo de los grupos y organizaciones instalados en el sistema económico y político a considerar como legítimos los intereses de los grupos más pobres o a aceptar compartir la atención, los recursos y el poder del Estado. De este modo, las hipótesis participativas acerca de los comportamientos de las organizaciones intermedias integradas al sistema concluyeron por hacerse realidad, actuando como una suerte de profecía autocumplida. En otros términos, las organizaciones industriales, comerciales, financieras, profesionales y hasta sindicales más fuertes oscilaron políticamente entre el recelo y el rechazo de las políticas participativas y concluyeron defendiendo enérgicamente sus

propios intereses cuando el cierre del ciclo económico favorable restó a los gobiernos los recur-

sos económicos necesarios para manejar los conflictos sociales.

II

Acerca de la concertación

Del examen de estas experiencias, muchos quedaron con la impresión de la necesidad de una revisión crítica y de una superación teórica de los enfoques participativos. Se comenzó por cuestionar la limitación del enfoque participativo a la sola relación entre el Estado y las organizaciones sociales de base, señalándose la necesidad de ampliar la cobertura a la presencia, intereses y relaciones del Estado con el conjunto de grupos sociales y organizaciones representativas de la sociedad. En segundo lugar, se afirmó que los recursos públicos destinados al logro de metas sociales, así como las mismas políticas sociales, debían justificarse o racionalizarse por la orientación de las políticas económicas de corto plazo. Finalmente, se sostuvo la inviabilidad en el mediano plazo de las relaciones Estado-grupos de bajos ingresos que no estén protegidas por una red de relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones integradas a la economía moderna y a la estructura del poder y por un compromiso progresivo de estas últimas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De este modo, la temática de la participación popular fue retirándose a un segundo plano en el debate intelectual y político, para dar paso a una nueva temática que, desde fines de los años setenta ocupa crecientemente la atención de científicos sociales, políticos y funcionarios de la región. Nos referimos a la concertación.

Si observamos las escasas experiencias nacionales de concertación desde la producida en Venezuela hasta la más reciente en el Uruguay, y si extendemos ese examen a la experiencia española, rápidamente concluiremos que sus contenidos se refirieron a la creación de condiciones políticas para el pasaje de sistemas autoritarios a sistemas democráticos. Lo que se acordó básicamente en aquellas experiencias fueron las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, las garantías constitucionales e institucionales pa-

ra el desarrollo del régimen parlamentario y de partidos, y ciertas reformas mínimas en la estructura del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. El pacto social español, pero no sólo éste, definió asimismo el marco de las relaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales, así como los acuerdos básicos del manejo de precios y salarios.

Si pasamos a observar los proyectos de concertación en los países de la región, rápidamente percibiremos que sus contenidos más importantes se refieren a las políticas económicas de corto plazo, a la regulación de precios y salarios y a la creación de marcos institucionales y de mecanismos para el procesamiento de las relaciones entre el Estado, los empresarios y el movimiento sindical. En ciertos casos, los proyectos incluyen planes económicos de mediano plazo, reformas constitucionales o la introducción de nuevos instrumentos institucionales. Lo que quiero decir, en consecuencia, es que en ninguno de los casos que conozco, los contenidos de dichas experiencias y proyectos se centraron en la definición de políticas sociales o de metas nacionales relacionadas con la cobertura nutricional, el descenso de la mortalidad infantil, la atención primaria de salud, programas de alfabetización, de vivienda o de servicios básicos en general. En otros términos, los intereses de los grupos sociales más pobres no fueron ni son tomados en cuenta, al menos de manera preponderante, en las experiencias y proyectos de concertación conocidos.

Ahora bien, si nuestra mirada se extiende a los trabajos de los economistas de la región, rápidamente advertimos la escasez de estudios o propuestas vinculadas sea con una economía de las necesidades básicas, sea con una economía de la concertación. Más aún, en la creciente bibliografía sobre la concertación producida por nuestros científicos sociales en la última década, son sumamente reducidos los análisis o estudios específi-

cos sobre los vínculos entre concertación política y necesidades básicas, o entre los agentes reales de la concertación y las políticas sociales.

A mi juicio, esto no es casual, por dos razones. En primer lugar, porque los sujetos sociales o políticos que proponen o son convocados por la concertación son generalmente el Estado, los partidos, las sociedades empresariales y el movimiento sindical; esto es, las organizaciones cuyo poder, intereses y recursos les permiten actuar directamente y por sí mismas en los escenarios políticos de la región. En segundo lugar, porque en un contexto de recesión económica, de penuria productiva y escasez de recursos, la disputa política por el magro excedente económico o para evitar los costos de la crisis se resuelve a favor de los agentes o intereses más poderosos o más sólidamente instalados en el tejido institucional.

La evolución real de la concertación nos dice, por lo tanto, que su enfoque y su práctica son acreedores a la crítica que en la década pasada se formuló al enfoque y la política participativos, aunque ciertamente en un sentido distinto. Si los enfoques participativos devaluaban las relaciones del Estado con las organizaciones intermedias o integradas en las estructuras económicas y políticas modernas en favor de una relación preferencial con las organizaciones populares de más bajos ingresos, los enfoques concertadores marginan o devalúan las relaciones del Estado con éstas en favor de una relación exclusiva o excluyente con aquéllas.

El análisis de la situación descrita nos está diciendo, asimismo, que las políticas de ajuste o de recesión económica actúan en los siguientes sentidos:

- a) erosionando las bases populares de apoyo a los gobiernos de la región o fracturando los pactos sociales implícitos en que se sustenta su autoridad democrática y el ejercicio relativamente autónomo de su poder;
- b) reduciendo los grados de libertad de los gobiernos para operar o manejar los conflictos de interés o para imponer un límite a los crecientes procesos de anomia o al desarrollo de la violencia social y política;
- c) reforzando la desigualdad de los poderes político-representativos de los distintos grupos sociales que compiten por los recursos públicos y las decisiones del Estado;
- d) promoviendo la desorganización institucional y política de los grupos sociales con menor poder relativo dentro de la sociedad y reduciendo su capacidad representativa para acceder y expresarse con autonomía ante el Estado o para presionar o condicionar en su favor las decisiones públicas;
- e) eliminando el excedente económico o sea la base material que permitió a los Estados en los años sesenta y comienzos de los setenta orientar su acción hacia la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres a través de políticas participativas;
- f) fortaleciendo las tendencias privatistas, corporativistas y sectoriales de las organizaciones intermedias e impidiéndoles integrar o aceptar las demandas o necesidades de los grupos sociales más pobres;
- g) obstaculizando severamente las posibilidades de acuerdos consensuales sobre políticas sociales entre el Estado, las organizaciones representativas de los intereses integrados directamente en el régimen político y los grupos sociales más pobres. En otros términos, impidiendo al Estado combinar en un movimiento simultáneo las políticas participativas y las políticas concertadoras en favor del desarrollo social.

III

Retornando al enfoque de los años ochenta

Lo que hemos comprobado como una tendencia general en buena parte de los países de la región nos permite volver a uno de los temas iniciales de nuestra intervención, esto es, a las posibilidades de relanzar políticas y metas sociales *significativas* en economías en recesión y en ajuste.

Las tendencias actuales fundamentan nuestro escepticismo frente a este enfoque. Incluso en medio de la crisis y de las políticas de ajuste, no negamos que sea éticamente plausible proponerse el logro de metas sociales y que eventualmente sea posible reducir, en ciertos campos, la velocidad e intensidad del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías pobres de nuestros países. Esto ciertamente, no está en discusión al menos para nosotros. Resulta evidente, sin embargo, que la discusión del enfoque que comentamos tiene sentido cuando las políticas sociales pueden ser relanzadas de un modo sustantivo, alcanzándose metas sociales significativas, es decir, de impacto y cobertura reconocibles. El examen atento de las tendencias en curso nos indica más bien lo contrario. Ellas nos señalan la incompatibilidad de un desarrollo social sustantivo con el estancamiento o el decrecimiento del producto y presionan por una reconsideración más cuidadosa, en el plano teórico, de las relaciones entre políticas económicas y sociales. La lectura de la evolución de la región y de las concepciones sobre su desarrollo nos enseña que tan

questionable es el enfoque de los años cincuenta, que hace del desarrollo social un subproducto natural del crecimiento económico, como lo es el de los años ochenta, cuando el desarrollo social parece independizarse del crecimiento productivo, o cuando lo plantea como compensación moral o racionalización política de la aceptación resignada del rol conferido a nuestras economías nacionales en el actual orden económico mundial, o del contenido de las políticas recesivas o de ajuste.

Nada de lo señalado hasta aquí resta importancia a los esfuerzos por amenguar los impactos de la crisis en los grupos sociales más pobres o las iniciativas creadoras para el logro de una u otra meta mínima en relación con las necesidades básicas de la población. La crítica del enfoque, en su sentido estricto, tampoco desconoce la necesidad de introducir criterios socialmente selectivos en la formulación y ejecución de los "ajustes" económicos en favor de la población más pobre. En este sentido, cuando el enfoque que comentamos se disocia de sus propósitos o afirmaciones más ambiciosos, puede constituirse en una fuente de iniciativas para hacer uso en favor de los pobres de recursos potenciales de la sociedad, para incorporar las experiencias de las organizaciones de base en el diseño y ejecución de programas sociales o para innovar en la organización institucional del Estado o en las metodologías participativas de promoción humana.

IV

Reformular las políticas sociales

Se vuelve imprescindible renovar los contenidos de las políticas sociales en aquellos países en los cuales la crisis se ha mostrado menos severa o en los que la voluntad política de los gobiernos se mantiene a pesar de las limitaciones económicas. Con ello queremos referirnos, en primer lugar, a la necesidad de que estos contenidos no se defi-

nan exclusivamente por una combinación de necesidades básicas insatisfechas (escogidas estadísticamente por nivel social, ámbito geográfico o grupos de edad), objetivos o metas cuantitativas (definidos en función exclusiva de los montos presupuestarios disponibles), y programas o instrumentos de acción (definidos exclusivamente

por los cuadros técnico-profesionales o el personal disponibles en la administración pública).

Un diagnóstico de la situación que considere el grado específico de organización de la población por atender, sus prácticas sociales y grado de movilización, así como sus recursos potenciales o reales, no permite fundar adecuadamente ni la estrategia utilizada en la ejecución de las políticas sociales, ni la dimensión de las metas que se pueden alcanzar.

Un efecto parecido origina el no tener en cuenta las orientaciones, recursos, organización o poder de todos los actores sociales, y de las instituciones externas a los grupos sociales más pobres, pero implicados directa o indirectamente por las metas trazadas por las políticas sociales y los recursos públicos o privados movilizados o movilizables. Un diagnóstico que no exprese dinámicamente el cuadro de interacciones sociales y políticas no permite definir con precisión ni las metas, ni los recursos, ni la estrategia, ni los programas en que se expresan las políticas públicas.

De idéntico modo, como efecto de la experiencia acumulada en la región en las tres últimas décadas, resulta necesario ampliar la cobertura de lo que convencionalmente denominamos políticas sociales. La experiencia parece mostrar que ninguna política social puede lograr sus objetivos si no integra, con el mayor grado de precisión posible, las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivos; la concertación con los agentes o actores sociales y políticos instalados en la trama pública del poder; la descentralización del Estado y la innovación técnico-administrativa; la priorización, no sólo social, sino espacial, de las acciones por desarrollar. Las políticas de participación, concertación, descentralización y priorización espacial no son distintas de las políticas sociales y no son, por ello, responsabilidad de otros sectores o ministerios públicos. Son componentes esenciales de las políticas sociales redefinidas y sus enfoques, instrumentos y prácticas son medios indispensables para el logro de las metas trazadas.

Resulta claro igualmente que las llamadas políticas sociales no pueden definirse paralela o sectorialmente a través de ministerios incomunicados institucionalmente o relacionados de modo inestable por los conocidos y fracasados mecanismos de coordinación interministerial. En una situación de escasez de recursos que exige apro-

vecharlos al máximo, se torna más necesario que nunca unificar las orientaciones de la política social de los Estados y definir metas comunes para los gastos administrativos por los sectores públicos. En realidad, la política social de un gobierno es, o debería ser, una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos. Para ello, según mi opinión, no sólo es preciso plantearse la alternativa institucional de una integración de los ministerios "sociales" bajo autoridad única, sino concertar la misma formulación del presupuesto social único, de modo de articular o integrar los programas sociales asociando su ejecución en el tiempo, unificando la orientación del gasto y potenciando o maximizando eficazmente su uso.

Acaso el desafío mayor que enfrente el diseño de políticas sociales en la región sea la redefinición de sus relaciones con la política económica. Si tradicionalmente ambas políticas se disociaron fue porque el crecimiento del producto y la satisfacción de las necesidades básicas fueron asumidos como realidades distintas. De allí surgió esa división del trabajo estatal según la cual el primero era responsabilidad de los ministerios de economía y de la producción y la segunda de los ministerios sociales. A su vez, de esa división del trabajo se derivó la división de roles por la cual las políticas sociales asumieron las funciones de compensar, complementar o suplir los desvíos, los vacíos o los errores de la política económica.

De ahí que si el estilo de crecimiento del producto se asocia a la satisfacción de las necesidades básicas, entonces la política económica deviene el mejor instrumento de la política social o su mejor encarnación operativa. En otros términos, quiero decir que una progresiva transformación del perfil de las necesidades sociales por satisfacer, de la composición de la oferta productiva, de los patrones de financiamiento, inversión, empleo, distribución y de consumo constituye, en rigor, el mejor instrumento de las políticas sociales. Si tal ocurriera, se unificaría el patrón de criterios que escinden en el presente las políticas económicas y las políticas sociales.

Frente a la alternativa de insistir en el valor compensatorio de las políticas sociales, alternativa basada sea en la continuidad del patrón estructural del aparato productivo y del estilo de

crecimiento, sea en la continuidad inevitable de la dependencia financiera y tecnológica, pienso que existe otra alternativa planteada aguda y masivamente por la propia naturaleza de la crisis que nuestros países atraviesan. No se me ocultan los problemas implicados en el progresivo cambio de la estructura productiva y del estilo de crecimiento ni en una reconfiguración de las alianzas sociales y políticas al interior de cada Estado nacional. Pero acaso los fracasos pasados y los que prevemos en los próximos años, así como el inmenso daño humano asociado con la alternativa que cuestionamos, nos estén indicando que es plausible plantearnos, al menos como hipótesis, la búsqueda de opciones alternativas.

Estamos convencidos que una definición ampliada de lo que significan las políticas sociales y una redefinición de su vínculo con las políticas económicas están en condiciones de multiplicar los recursos económicos, políticos y sociales dis-

ponibles; organizar en escala mayor la red de intereses y alianzas político-sociales en que se apoyan las políticas sociales para lograr continuidad en el tiempo y eficacia en la acción; comprometer una más activa participación de la población concernida y asegurar una cobertura política que abrigue las experiencias en curso. En suma, estimular el desarrollo de la conciencia y la acción públicas concertadas en favor de la población más pobre de la región.

De no mediar cambios progresivos, pero reales, en el orden económico internacional, en las alianzas político-sociales de los Estados, en el contenido de las políticas de corto y largo plazo y en los recursos que aseguren un crecimiento económico reestructurador, sostenido y selectivo de los aparatos productivos de nuestros países, será sumamente difícil hacer frente, en el área social, a los dramáticos desafíos planteados a los Estados de la región.

La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo

*Rubén Kaztman**

La crisis económica sufrida en la presente década por los países latinoamericanos mermó los salarios y los ingresos de numerosas familias, con el deterioro consiguiente de las condiciones de vida de la población afectada. Hogares que previamente reunían las condiciones mínimas para asegurar la integración social de sus miembros, se sumieron en la pobreza, aumentando así la heterogeneidad de este fenómeno.

En este artículo se propone un método para identificar la mencionada heterogeneidad sobre la base de la información que habitualmente recogen las encuestas nacionales de hogares sobre ingresos y situación en cuanto a satisfacción de las necesidades básicas.

La aplicabilidad del método se ilustra con datos para Montevideo correspondientes a 1984 y 1986. El análisis de los cambios registrados en este período en los porcentajes de hogares que presentaban carencia de ingresos o de satisfacción de las necesidades básicas permite inferir algunas conclusiones sobre los efectos de las distintas políticas en la situación de las diversas categorías de pobres.

Las políticas macroeconómicas aplicadas por el gobierno democrático que se instaló en Uruguay a comienzos de 1985 —y que se tradujeron en incremento del salario real, caída del desempleo y contención del proceso inflacionario— mejoraron la situación de los “pobres recientes”, pero no la de los “pobres crónicos” ni la de los hogares afectados por “carencias inerciales”. Estas últimas dos categorías no parecen reaccionar en el corto plazo a las políticas macroeconómicas reactivadoras. El autor sugiere algunas políticas específicas en favor de estos grupos.

*Oficial de Asuntos Sociales de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, Uruguay. El autor agradece muy especialmente las sugerencias y comentarios de Pascual Gerstenfeld.

Este trabajo se presentó en el Seminario Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, organizado por la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay y la CEPAL, abril de 1988.

Introducción

Habitualmente, la pobreza se define como la situación más o menos permanente de los hogares cuya insuficiencia de ingresos redunde en carencias críticas en la satisfacción de las necesidades básicas. Gran parte de las limitaciones de que adolecen tanto los estudios sobre el tema como el diseño de políticas basadas en sus resultados, deriva de la variedad de interpretaciones de que son objeto algunos elementos de la definición. De ahí que el término “pobreza” denote fenómenos de significado distinto.

Uno de tales elementos, cuyo análisis resulta fundamental para precisar el significado de la pobreza, es la duración de la situación de carencias críticas provocada por la insuficiencia de ingresos. Mientras no se defina esta variable, la pobreza abarcará situaciones muy disímiles. Comprenderá, por ejemplo, las resultantes del impacto de las recesiones o crisis económicas en el mercado de trabajo, con el deterioro consiguiente de las condiciones de vida de los hogares y la no satisfacción de algunas necesidades básicas de sus miembros. Y abarcará, también, aquellas otras situaciones de pobreza crónica, a cuyo mantenimiento y reproducción contribuyen factores endógenos y exógenos al segmento de población afectado. En estos últimos casos, que son los que usualmente revisten mayor gravedad, el carácter permanente de la situación de pobreza puede ser fruto de la forma de organización del sistema productivo, de discriminaciones étnicas o culturales y de la internalización, en distintas esferas de la vida, de valores y actitudes que van reforzando lo que se ha dado en llamar el “círculo vicioso de la pobreza”. La existencia de estos mecanismos plantea uno de los desafíos más serios y complejos desde el punto de vista del diseño de políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza.

También la discusión del tema de la insuficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades básicas es fundamental para clarificar el significado del término “pobreza”. Indudablemente, en la investigación cuantitativa de la pobreza el mayor esfuerzo se ha concentrado en la determinación de la línea de pobreza, esto es, el ingreso mínimo requerido para que los hogares logren asegurar el desarrollo psicofisiológico y la integración social de sus miembros. La rápida difusión de esta medida obedece a que el anda-

miaje conceptual que le sirve de sustento tiene una articulación lógica relativamente sólida; y por otro lado, a que la información básica para la estimación de la línea de pobreza está disponible en un número cada vez mayor de países, que han adoptado las encuestas permanentes de hogares como instrumentos para la recolección sistemática de datos sobre los ingresos de los hogares. Sin embargo, por razones que discutiremos más adelante, las mediciones obtenidas con este método no permiten distinguir la pobreza conyuntural de aquella otra que deriva de las estructuras económica, o sociocultural, o de una combinación de ambas. El conjunto de hogares que se sitúa por debajo de la línea de pobreza incluye, entonces, tanto pobres crónicos como pobres recientes.

Estas notas pretenden explorar una nueva forma de aproximarse al volumen y naturaleza de los hogares afectados, que permitiría precisar el significado del concepto de pobreza, mediante la diferenciación de las manifestaciones más o menos permanentes de la misma. En ella se combina la información sobre ingresos que recogen habitualmente las encuestas de hogares con indicadores de insatisfacción de necesidades básicas construidos a base de datos que investigan los mismos instrumentos¹.

Nuestra propuesta envuelve, entonces, al menos dos atractivos. Por un lado, permite diferenciar las categorías de hogares en situación deficitaria —aquellos que presentan carencias en la satisfacción de las necesidades básicas o insuficiencia de ingresos o ambas situaciones—, un

subconjunto de los cuales son los hogares pobres; señala de ese modo grupos objetivos, en favor de los cuales deben formularse políticas específicas que les ayuden a solucionar sus problemas. Por otro, permite seguir la evolución de tales categorías mediante el examen de la información contenida en las encuestas permanentes de hogares.

Entre las consecuencias más significativas de las últimas crisis económicas en los países latinoamericanos, y en particular en el Uruguay, se cuentan los procesos de movilidad descendente. Por eso se analizan inicialmente con especial atención las situaciones generadoras de pobreza a partir de la caída del ingreso de los hogares. Sin perjuicio de lo anterior, se examinan también las características del trienio 1984-1986, en que dichos ingresos mejoraron.

El supuesto básico de este ejercicio, cuya discusión ocupa el próximo capítulo, es que el índice de necesidades básicas insatisfechas sólo reacciona ante deterioros muy severos del ingreso de los hogares, y con un rezago considerable. De este modo, cuando una crisis económica causa la pauperización de muchos hogares, un gran porcentaje de ellos registrará ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero sin mostrar carencias críticas en las dimensiones de necesidades básicas incorporadas en el índice. Este supuesto acerca del desajuste temporal del impacto de las vicisitudes económicas en distintas características de los hogares, nos permite considerar algunas de ellas como huellas del pasado y, por lo tanto, formular hipótesis sobre la dirección de la movilidad social experimentada por el hogar.

I

El índice de necesidades básicas insatisfechas

En el diagrama anexo figuran los indicadores seleccionados para la construcción del índice. Estos aparecen fuertemente sesgados hacia caren-

cias en la vivienda y en la infraestructura de apoyo a su funcionamiento. El sesgo no fue premeditado sino fruto del tipo de antecedentes que proporcionan los instrumentos convencionales de recolección masiva y sistemática de datos (censos y encuestas de hogares) en el Uruguay, que no tienen como propósito permanente investigar la satisfacción de necesidades tan fundamentales como la nutrición y la salud. El índice incorpora

¹La descripción detallada de los procesos de selección de los indicadores se presenta en sendos documentos elaborados por la Oficina de la CEPAL en Montevideo, uno de ellos en colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay. (Véanse CEPAL y CEPAL-DGEC).

en la categoría "necesidades básicas insatisfechas" a los hogares que no logran atender el total de las necesidades consideradas. La baja exigencia de este criterio se compensó con procedimientos de selección de indicadores que garantizaran el carácter crítico de cada una de tales carencias.

Una de las consecuencias del mencionado sesgo es que el índice tiende a reflejar aspectos de las condiciones de vida del hogar que son más permanentes que los que refleja el ingreso en las encuestas de hogares.

La línea de pobreza se calcula sobre la base de los ingresos necesarios para cubrir el costo de una canasta básica de consumo. Se deduce, entonces, que cuando los ingresos del hogar descienden por debajo de esa línea, todos o algunos de sus miembros se verán necesariamente afectados por una o más carencias críticas. Ante esta situación, el hogar debe definir prioridades, ordenando satisfactores y necesidades de acuerdo con la percepción que quienes adoptan las decisiones tienen acerca de los costos relativos de los cambios en cada uno de esos satisfactores, lo que en última instancia refleja la importancia relativa que les asigna el hogar.

El índice de necesidades básicas insatisfechas

contempla una franja muy limitada del espectro de necesidades que son atendidas por el contenido de una canasta básica de consumo; por consiguiente, el pasaje a uno y otro lado de la línea de pobreza no tiene por qué traducirse en cambios en los satisfactores cubiertos por el índice. La elasticidad-ingreso de los satisfactores seleccionados frente a la de los restantes satisfactores de necesidades básicas será mayor o menor según la prioridad que se les dé en cuanto factor de ajuste a la nueva situación y, por otro lado, la mayor o menor inmediatez de los cambios en cada satisfactor, una vez tomada la decisión de modificarlos.

En la consideración de la elasticidad-ingreso de los indicadores relacionados con la vivienda, cabe insistir en el papel central que ésta y su ubicación territorial desempeñan como símbolos de pertenencia a un determinado estrato social. También debe tenerse en cuenta que la antigüedad en el lugar de residencia está asociada al grado de integración con la comunidad local, a la existencia de vínculos personales con los vecinos, al conocimiento de las formas de acceso a distintos tipos de servicios y a la intensidad de los sentimientos de identidad y pertenencia. Ello explica la resistencia que habitualmente provocan

Diagrama
NECESIDADES BASICAS, DIMENSIONES PARA SU MEDICION E INDICADORES DE PRIVACION CRITICA

<i>Necesidad básica</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores de privación crítica</i>
1. Alojamiento y equipamiento doméstico mínimo adecuado para el hogar.	<ul style="list-style-type: none"> ● Tipo de vivienda. ● Hacinamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hogares que residen en inquilinatos, ranchos, casas construidas con materiales de desechos y tipo de viviendas cuyas paredes no son de mampostería. ● Más de dos personas por habitación.
2. Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos.	<ul style="list-style-type: none"> ● Disponibilidad de agua potable. ● Tipo de sistema de eliminación de excretas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hogares que utilizan para beber y cocinar agua proveniente de aljibes, cachimbas, arroyos, acequias. ● Hogares sin baños o con sistema de evacuación de excretas clasificados en la categoría "otros" en esta variable. Compartido con 3 o más personas en el hogar.
3. Acceso a servicio de educación.	<ul style="list-style-type: none"> ● Asistencia a la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Con presencia de niños de 6 a 12 años que no asisten a la escuela habiendo asistido antes, o que nunca asistieron.
4. Capacidad de subsistencia del hogar.	<ul style="list-style-type: none"> ● Jefes de hogar con cargas familiares, con niveles educacionales insuficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Jefes de 44 años y menos con primaria incompleta y de 45 años o más con 0 a 2 años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por perceptor.

los cambios de domicilio, especialmente cuando éstos representan un descenso en la escala de prestigio local.

Ahora bien, una de las posibles respuestas al deterioro de los ingresos es el cambio a una vivienda de nivel inferior en cuanto a ubicación, calidad de los materiales de construcción, hacinamiento, potabilidad del agua y formas de acceso y adecuación de los servicios sanitarios. Sin embargo, a la luz de lo recién señalado puede conjeturarse que se requiere un descenso muy agudo de los ingresos del hogar y una situación muy prolongada de carencias económicas para vencer la inercia social que produce el arraigo a una vivienda de un nivel determinado.

Entre las respuestas alternativas que pueden afectar las dimensiones de satisfacción recién mencionadas figura el congelamiento de toda inversión para el mantenimiento de la vivienda, lo que probablemente ocasione un deterioro significativo de su calidad, aunque ello se tornará perceptible sólo en el largo plazo. Puede, asimismo, decidirse que no se efectuarán inversiones para adecuar la vivienda a los cambios en el tamaño del hogar que corresponden a distintos ciclos de la vida de la familia, lo que podría eventualmente resultar en hacinamiento. Pero, como el aumento del tamaño del hogar no tiene por qué coincidir con el período de deterioro de los ingresos —el que tenderá más bien a inhibir la natalidad—, la asociación entre ambas variables sólo será visible en el mediano o largo plazo. Está, por último, la alternativa de subarrendar parte de la vivienda, con pérdida de privacidad y comodidad, mayor densidad de ocupación, etc.; esta es la única respuesta que puede traducirse en un deterioro en corto plazo en las dimensiones de satisfacción consideradas en el índice.

En resumen, es probable que en el corto plazo los indicadores de necesidades básicas insatisfechas relacionados con la vivienda muestren una trayectoria en apariencias independiente de las variaciones en el ingreso por habitante, cuando el hogar cae por debajo de la línea de pobreza. Ello implica que los efectos de la nueva situación

económica se manifiestan con algún desfase sobre las condiciones habitacionales, las cuales responden a la influencia combinada de factores sociales y culturales.

También los otros dos indicadores que componen el índice —asistencia a la escuela y capacidad de subsistencia— muestran una relativa independencia ante un deterioro en la situación económica que arrastre al hogar por debajo de la frontera de pobreza. En el primer caso, los padres que han adquirido hábitos de enviar a sus hijos a la escuela y que se han formado expectativas acerca del futuro de éstos basadas en la educación, sólo los retirarán ante circunstancias económicas límites. Ello es particularmente válido en un país como el Uruguay, donde la educación es un valor prioritario dentro del patrón cultural predominante y existe un sistema de escuela pública gratuita de vasto alcance.

En cuanto a la capacidad de subsistencia, recordemos que el indicador define como carencia crítica los casos de los hogares con jefes menores de 45 años que no completaron la enseñanza primaria y con jefes de 45 años y más que tienen menos de dos años de educación primaria y en los que es inferior a 1/3 la relación perceptores-trabajadores familiares no remunerados sobre el total de miembros del hogar. Como el status educacional del jefe no se ve afectado por un descenso de los ingresos del hogar, este indicador es hasta cierto punto independiente del paso de los hogares no pobres a la situación de pobreza.

Cabe afirmar, pues, que las carencias críticas incorporadas en el índice de necesidades básicas insatisfechas no operan, al menos en el corto plazo, como variable de ajuste ante la reducción forzosa de gastos que deben sufrir los hogares que atraviesan hacia abajo la línea de pobreza. Sin duda, éstos van a tener que soportar déficit en la cobertura de algunas necesidades básicas de los miembros del hogar. Pero van a ser otras necesidades, y no las que satisfacen los indicadores seleccionados, las primeras afectadas en el ineludible proceso de reducción de gastos.

II

Estimación del volumen de hogares por debajo de la línea de pobreza

1. Metodología de la construcción de la línea de pobreza

Las líneas de pobreza utilizadas aquí surgen de la aplicación del método basado en la alimentación. Este consiste en estimar el costo de una canasta de alimentos que cubra "adecuadamente" las necesidades nutricionales mínimas de la población, y multiplicar luego dicho costo por el inverso de la proporción que representa el gasto en alimentos en el gasto total, calculado a base de los hogares cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo estimado para satisfacer las mencionadas necesidades nutricionales.

La canasta de alimentos corresponde, con un pequeño ajuste, a la definida por Altimir (1979), que al decir de su autor se estimó "...sobre bases predominantemente normativas, aun cuando se tomaron en consideración la disponibilidad relativa de alimentos y los hábitos de consumo en cada país".

Sobre la base de esta canasta, expresada en gramos diarios por persona, de cada alimento, se calcularon las necesidades individuales al mes, evaluándolas luego a precios medios de mercado de cada mes. Estos últimos son representativos de los transados en Montevideo en el mercado de consumo final (precios al consumidor) y en su gran mayoría corresponden a los precios medios utilizados por la Dirección General de Estadística y Censos para el cálculo del Índice de los Precios del Consumo y publicados conjuntamente con éste.

Respecto de la significación del gasto en alimentos dentro del gasto total —que incluye vivienda y todos los gastos de consumo— se consideró la utilizada por Altimir (50%). En consecuencia, el gasto en alimentos se multiplicó por 2 para obtener su equivalente del gasto total.

Con el método expuesto se estimaron los valores per cápita de la línea de pobreza para octubre tanto de 1984 como de 1986, los cuales ascendieron a N\$ 2 754 y N\$ 9 607, respectivamente.

2. La estabilidad del ingreso de los hogares

Para determinar si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza, se compara el ingreso mensual por integrante del hogar con el valor, a precios de mercado, de las necesidades mensuales por persona, tal como lo establece la línea de pobreza.

Los ingresos considerados para definir la ubicación del hogar frente a la línea de pobreza, corresponden al mes anterior al momento de la entrevista. Por lo tanto, la condición de pobreza o no pobreza del hogar de que se trate se define sólo con respecto a ese lapso. Todo intento de investigar situaciones económicas más permanentes de los hogares tropieza con las limitaciones de la información recogida por la encuesta continua, que no se diseñó para cubrir períodos de referencia largos. Un mes es el período para el cual se investigan la mayoría de las fuentes de ingreso consideradas en la encuesta (remuneraciones en dinero y en especie de obreros y empleados, de miembros de cooperativas de producción, de trabajadores por cuenta propia, de patronos, de jubilados y pensionados, además de subsidios, becas, alquileres y arrendamientos). La excepción la constituyen las gratificaciones especiales, los premios y la participación en utilidades, las que se declaran en forma trimestral, y los intereses, dividendos en efectivo, uso de patentes y derechos de autor, para los cuales se investigan los ingresos del año anterior a la entrevista. Estas últimas fuentes, no obstante, tienen escasa significación para los hogares que bordean la línea de pobreza.

En resumen, los ingresos de los hogares utilizados aquí, son sensibles a las variaciones coyunturales de la economía y del mercado laboral por lo que no permiten discernir si la insuficiencia de recursos que experimentan los hogares es de carácter permanente o transitorio.

III

Clasificación tentativa de los hogares según sus ingresos y carencias críticas

Analizaremos en este capítulo las categorías que resultan del cruce entre ingresos y presencia de carencias críticas, así como los resultados de su aplicación a los datos de la encuesta permanente

de hogares para Montevideo, en el segundo semestre de 1984 y 1986.

El siguiente diagrama de doble entrada define los tipos de hogares.

	Ingresos por debajo de la línea de pobreza	Ingresos iguales o por encima de la línea de pobreza
Presencia de al menos una carencia crítica	Hogares en situación de pobreza crónica	Hogares con carencias inerciales
Ausencia de carencias críticas	Hogares en situación de pobreza reciente	Hogares en condiciones de integración social

El peso relativo de cada uno de estos tipos en el total de hogares aparece en el cuadro 1.

Cuadro 1
MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DE LOS HOGARES SEGUN LA TIPOLOGIA PRESENTADA, SEGUNDO SEMESTRE 1984 Y 1986
(Porcentajes del total de hogares)

	1984	1986
a) Hogares en condiciones de integración social	76.0	80.2
b) Hogares en situación de pobreza crónica	7.5	6.7
c) Hogares en situación de pobreza reciente	13.0	9.7
d) Hogares con carencias inerciales	3.6	3.5
	100	100
Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza	20.5	16.4
Porcentaje de hogares con al menos una carencia crítica	11.1	10.2

Fuente: CEPAL, elaborado a base de datos de la *Encuesta continua de hogares*, Dirección General de Estadística y Censos.

1. Hogares en condiciones de integración social

Hemos incluido en esta categoría a los hogares cuyos ingresos per cápita superan lo requerido

para cubrir los costos de una canasta básica de consumo, y que no presentan carencias críticas en las dimensiones de necesidades consideradas. Obviamente, esta situación define condiciones necesarias aunque no suficientes para una efectiva integración del hogar y de sus miembros en la sociedad. Por el peso numérico relativo y la influencia de este grupo en el funcionamiento de la sociedad, sus condiciones de vida definen el estándar de lo que se entiende como un nivel digno para toda la población.

Entre 1984 y 1986 la gravitación de la categoría aumentó 4.2% (cuadro 1), seguramente como consecuencia de la recuperación económica y el mejoramiento del salario real experimentados por Uruguay en ese trienio. A tal incremento contribuyeron todas las categorías restantes, pero particularmente la de hogares en situación de pobreza reciente. La importancia relativa de ésta descendió 3.3%, dejando sólo un 0.9% como aporte de las otras dos categorías. Ello resulta congruente con el hecho de que mientras el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza cayó 4.1% (lo que representa un quinto del valor original), la significación de los hogares con carencias críticas disminuyó sólo 0.9% (8.1% del valor observado en 1984).

El cuadro 2 presenta los perfiles agregados

Cuadro 2
MONTEVIDEO: PERFILES SOCIODEMOGRAFICOS DE LOS HOGARES SEGUN CATEGORIAS,
1984 Y 1986^a

(Porcentajes sobre el total de cada categoría)

Características de los jefes de hogar	Pobres crónicos		Pobres recientes		Carentes inerciales		Integrados		Total	
	1984	1986	1984	1986	1984	1986	1984	1986	1984	1986
Demográficas										
— edad media (años)	43.0	43.8	49.6	49.3	48.4	48.7	54.7	53.9	52.9	52.6
— 60 años y más	12.1	14.3	30.8	30.2	28.4	25.2	40.5	38.5	36.7	35.6
— jubilados y pensionados en población de 60 años y más	95.9	69.8	83.8	80.1	56.2	71.8	76.5	76.9	78.7	77.0
— mujeres	17.5	16.7	21.2	21.0	13.0	21.3	24.9	24.3	23.4	23.3
Empleo										
— cesantes	6.8	6.3	7.2	5.1	1.8	1.9	3.0	1.6	3.8	2.3
— patronos	0.7	1.7	0.7	2.3	2.3	8.5	8.9	9.9	6.8	10.8
— cuenta propia sin local	13.8	16.7	13.8	20.0	7.0	5.9	6.5	5.6	7.5	7.9
Marginación social										
— primaria incompleta	43.5	43.7	30.5	27.9	39.1	39.4	21.4	17.7	24.9	21.2
— unión libre/parejas	25.4	23.7	9.9	11.2	10.1	21.0	3.5	4.2	6.5	6.9
— usufructuarios y ocupantes de hecho	35.3	31.2	10.1	12.5	19.6	15.4	6.1	8.8	10.7	10.7
— propietarios	19.2	27.2	33.8	31.1	40.2	46.3	67.3	65.4	58.4	58.7
— ingreso por persona	1 626	5 804	2 051	7 333	4 787	17 022	7 621	26 368	6 348	22 828

Fuente: CEPAL, a base de datos de la *Encuesta continua de hogares* de la Dirección General de Estadística y Censos.

^a Segundo semestre de cada año.

de cada tipo de hogar para una serie de indicadores vinculados a características demográficas, laborales y de marginalidad social de los jefes de hogar. Los hogares en condiciones de integración social se distinguen claramente del resto por la mayor edad de sus jefes y —posiblemente debido a ello— el mayor peso de la jefatura femenina. Presentan, además, una proporción mayor de patronos, empresarios y una asimismo menor de formas marginales de inserción en el mercado de trabajo, como suele ser la de los trabajadores por cuenta propia que no tienen local. Pero es en el ámbito específicamente social donde las divergencias son más marcadas. El porcentaje de formas marginales de unión y de ocupación de las viviendas es mucho menor que en las categorías restantes y hay también una clara diferencia en la proporción de jefes con educación primaria incompleta.

2. Hogares con carencias inerciales

Esta categoría comprende los hogares que muestran una o más carencias críticas en las dimensiones consideradas, pese a declarar un ingreso por integrante que los ubica por encima de la línea de pobreza. Su gravitación en el total de hogares es pequeña (alrededor del 3.5%) y no experimenta mayores variaciones entre 1984 y 1986 (cuadro 1).

Ya se ha señalado que el ingreso por integrante de los hogares ofrece una fotografía de la situación en el momento en que se registra el dato, mientras que el índice de necesidades básicas insatisfechas, dada la inercia propia de los factores culturales asociados a cada uno de los indicadores que lo componen, recoge algunas claves importantes de la historia social de los hogares, de sus éxitos y fracasos en los esfuerzos previos por acumular un patrimonio material o

en recursos humanos. Cabe agregar que la presencia de carencias críticas en estos hogares es un rezago de una situación de pobreza anterior, la cual se prolongó por tiempo suficiente como para asentar un estilo de vida marcado por tales déficit.

La escasa significación relativa de este grupo de hogares es congruente con el carácter básico de las necesidades seleccionadas, cuya fuente de legitimidad son los estándares sociales predominantes en la sociedad uruguaya. Las carencias que sufre este grupo podrían ser interpretadas, entonces, en términos del tiempo requerido para ajustar la asignación de los mayores recursos del hogar a los patrones generales de consumo. En abono de esta hipótesis, cabe argumentar que el cambio en algunas de las carencias críticas supone por lo común algún grado de seguridad en cuanto a que el hogar va a seguir generando ingresos por encima de los necesarios para cubrir una canasta básica de consumo por un período lo suficientemente largo como para comprometerse en gastos dirigidos a mejorar, por ejemplo, las condiciones de habitabilidad y la infraestructura de la vivienda. Sin embargo, también es válido asumir una visión más pesimista de las posibilidades de un eventual ajuste entre ingresos y carencias, partiendo del supuesto de la persistencia de ciertos residuos de una "cultura de la pobreza" que no adopta las prioridades del patrón dominante y por ende no asigna carácter crítico a las necesidades incorporadas en el índice.

Los ingresos medios, por integrante de los hogares de esta categoría casi triplican los de los "pobres crónicos" y más que duplican los de los "pobres recientes", tanto en 1984 como en 1986 (cuadro 2). Ello descarta la existencia de un problema de medición de los ingresos, por cuanto si este grupo estuviera levemente por encima de la línea de pobreza cabría sospechar de sesgos que lo ubicaran como pobre por efecto de errores no muestrales.

Una interesante pista para la mejor comprensión de las peculiaridades de estos hogares surge del cotejo con los perfiles de las carencias críticas del otro grupo —los pobres crónicos— que exhibe necesidades básicas insatisfechas. La diferencia entre ambos en lo tocante al nivel de insatisfacción de las necesidades básicas es muy marcada (cuadro 3). La mayoría de los hogares

Cuadro 3
MONTEVIDEO: HOGARES QUE PRESENTAN
UNA SOLA CARENCIA, 1984 Y 1986^a
(Porcentajes sobre el total de cada categoría
que sufre esa carencia)

Tipo de carencia	Pobres crónicos		Carentes inerciales	
	1984	1986	1984	1986
Hacinamiento	41.0	38.8	76.4	74.1
Agua	32.6	35.6	74.4	69.2
Vivienda	42.2	32.1	77.5	79.7
Servicios sanitarios	16.2	23.7	75.5	61.2
Capacidad de subsistencia	23.5	27.3	91.7	80.0
Asistencia escolar	33.3	35.7	90.0	72.7

Fuente: CEPAL, elaborado a base de datos de la *Encuesta continua de hogares*, Dirección General de Estadística y Censos.

^a Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con otras, se calcula el porcentaje de éstos según cada uno de los dos tipos de hogares con carencias críticas.

con carencias inerciales presentan déficit en sólo una de las dimensiones consideradas, lo que contrasta claramente con la situación de los "pobres crónicos", en donde la insatisfacción de necesidades básicas forma parte de un síndrome que abarca simultáneamente varias dimensiones de las condiciones de vida. Los hogares que padecen de carencias inerciales podrían sin duda beneficiarse con la puesta en vigencia de políticas puntuales sobre aspectos específicos de su situación; pero, obviamente, ése no es el caso de los "pobres crónicos".

El análisis de los antecedentes contenidos en el cuadro 4 permite inferir cuáles son las carencias en las que cada uno de estos dos tipos de hogares presenta sobrerrepresentación en el universo de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Aquellos que adolecen de carencias inerciales, están claramente subrepresentados en los indicadores que se refieren al tamaño del hogar (hacinamiento) y a la presencia de niños (asistencia escolar y capacidad de subsistencia), mientras que se encuentran cercanos a su representación en aquellos indicadores vinculados en forma directa a la calidad de la infraestructura de la vivienda. Es útil completar estos datos con los que surgen de la comparación de los perfiles que se presentan en el cuadro 2. Estos indican que los jefes de hogares con carencias inerciales son en

Cuadro 4
 MONTEVIDEO: HOGARES CON NECESIDADES
 BASICAS INSATISFECHAS,
 SEGUN INDICADORES DE CARENCIAS CRITICAS,
 1984 Y 1986^a
 (Porcentajes sobre el total de hogares con NBI)^b

Tipo de necesidad básica insatisfecha (NBI)	Carentes inerciales		Pobres crónicos	
	1984	1986	1984	1986
Hacinamiento	18.9	24.1	81.1	75.9
Agua	37.1	33.0	62.9	67.0
Vivienda	38.5	48.5	61.5	51.5
Capacidad de subsistencia	19.0	18.5	81.0	81.5
Asistencia escolar	21.7	20.8	78.3	79.2
Servicios sanitarios	33.1	33.6	66.9	66.4
Total hogares con NBI	37.7	40.4	62.3	59.6

Fuente: CEPAL, elaborado a base de datos de la *Encuesta continua de hogares*, Dirección General de Estadística y Censos.

^a Segundo semestre de cada año.

^b Para el total de los hogares con una carencia determinada, ya sea que se presente sola o con las demás, se calcula el porcentaje de éstos según cada una de las dos categorías que sufren las privaciones críticas consideradas.

promedio más viejos y tienen una mejor integración al mercado de trabajo. En efecto, entre ellos son mucho menores la tasa de desempleo y la frecuencia de formas de inserción marginal al mercado laboral (trabajadores por cuenta propia sin local) y significativamente mayor el porcentaje de patrones. Sin embargo, éste es el tipo de hogar que más se acerca al de los pobres crónicos en los indicadores vinculados a la marginalidad social (porcentaje de jefes con primaria incompleta; peso de las uniones libres y de los usufructuarios y ocupantes de hecho en el total de hogares).

A la luz de todos estos antecedentes, se concluye que uno de los rasgos típicos de los hogares con carencias inerciales sería una historia de pobreza, durante la cual se han formado valores y hábitos que organizan la asignación de los recursos del hogar en una forma que se aparta de los patrones de consumo predominantes en la sociedad montevideana. Parte de esa historia ha sido consecuencia del costo de la reproducción social. En la etapa del ciclo de vida que comentamos, los hijos ya se habrían incorporado a la vida activa o habrían formado hogares independientes, lo que

explica la subrepresentación de este grupo en los indicadores de hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar. Finalmente, por razones que los datos disponibles no permiten identificar, el perfil de la inserción de los jefes de estos hogares en el mercado del trabajo se acerca más al de los hogares en condiciones de integración social que al de aquellos que están sumidos en situación de pobreza.

3. Hogares en situación de pobreza crónica

Esta categoría comprende los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza y que presentan una o más carencias críticas. En 1984 constituían el 7.5% del total de los hogares de Montevideo, significación que tres años después disminuye a 6.7% (cuadro 1), gracias al repunte que experimenta la economía uruguaya a mediados de la década.

En la literatura especializada se ha insistido en que estos hogares constituyen el núcleo de la pobreza. Desde el punto de vista de la tipología propuesta, una característica básica de esta categoría es la presencia de condiciones propicias para la activación de mecanismos que perpetúan la pobreza. Sin duda, en ese proceso intervienen elementos subjetivos. Se trata de contenidos mentales de los miembros del hogar que tienen que ver con valores, expectativas y actividades asociados al fatalismo, el desaliento, la apatía y la falta de confianza en que los esfuerzos serán recompensados con logros significativos. Estos elementos son transmitidos de generación en generación a través de las prácticas socializadoras de las familias (y en algunos casos del contexto vecinal) y son continuamente reforzados por la experiencia a lo largo del ciclo vital de los miembros del hogar, en un proceso perverso que debilita progresivamente las posibilidades de zafarse de la pobreza.

Los elementos de información con que contamos para apoyar la presunta existencia de condiciones favorables para la activación de mecanismos reproductores de la pobreza provienen, en primer lugar, de la propia definición de este grupo, la cual consulta insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas y, simultáneamente, carencias críticas en las dimensiones consideradas. Por otra parte, el hecho de que únicamente una minoría de estos hogares presente

una sola carencia revela la existencia de un síndrome situacional de privaciones complementarias. Ahora bien, cuando los hogares con necesidades básicas insatisfechas se clasifican según tipo de carencias, los pobres crónicos aparecen sobrerrepresentados en carencias—hacinamiento, inasistencia escolar y capacidad de subsistencia— que se presentan en aquellas etapas del ciclo vital de las familias que deberían, al menos desde el punto de vista normativo, estar dominadas por la función de reproducción social (cuadro 4). Las mencionadas carencias ponen justamente de relieve la incapacidad socializadora de estos hogares, lo que se traduce en una inadecuada preparación de las nuevas generaciones para una participación efectiva y una positiva integración en la sociedad.

El examen comparado de los perfiles de las cuatro categorías confirma que los hogares sumidos en situación de pobreza crónica destacan por sus indicadores de precariedad laboral y particularmente de marginalidad social (alta proporción de jefes que no completaron primaria, uniones no legalizadas y tenencia precaria de la vivienda).

4. Hogares en situación de pobreza reciente

Esta categoría comprende los hogares con ingreso por persona por debajo de la línea de pobreza, pero que no revelan carencias en las dimensiones de necesidades básicas consideradas. Su significación en Montevideo disminuye de 13% en 1984 a 9.7% en 1986 (cuadro 1).

El supuesto básico en el diseño de la tipología es que los indicadores de satisfacción de necesidades básicas incorporados al índice muestran cierta inflexibilidad ante los cambios en la situación económica de los hogares, y en tal sentido proporcionan una información importante acerca de las condiciones previas de vida de éstos. El desajuste entre ingresos insuficientes y ausencia de carencias críticas (las que mide el índice), que

es característico de esta categoría, revelaría un proceso de movilidad descendente.

Cuando está cercana en el tiempo, la caída del ingreso no llegaría a traducirse en un deterioro visible de las dimensiones de las condiciones de vida del hogar consideradas en el índice, las que tendrían una relativa baja prioridad y/o mayor mediatez en los procesos de reestructuración de los patrones de consumo forzados por las nuevas privaciones económicas.

El examen comparado del perfil de este grupo con el de las restantes categorías que registran privaciones (“pobres crónicos” y “carentes inerciales”) brinda algún apoyo al supuesto de movilidad descendente. En efecto, si bien este grupo comparte con los “crónicos”, indicadores que revelan una inserción precaria en el mercado de trabajo, exhibe claramente un perfil propio en los indicadores de marginalidad social. Así, en lo tocante a la educación del jefe de hogar se ubica más próximo al promedio nacional que las otras dos categorías. En cuanto a la legitimidad de la unión conyugal, variable que suele asociarse a la inestabilidad de la pareja y por ende a la situación de los hijos, los datos de 1984 muestran que los “pobres recientes” se diferencian claramente de los “crónicos”, no así de los “carentes inerciales”, de los cuales se distinguen con nitidez sólo en 1986. Por otro lado, dentro de esta categoría el porcentaje de hogares con formas inestables de tenencia de la vivienda es en los dos años claramente inferior al imperante en los otros dos grupos que padecen privaciones (cuadro 2).

En resumen, el análisis del perfil de los “pobres recientes” es congruente con la hipótesis de movilidad descendente. A diferencia de los “pobres crónicos”, estos hogares parecen alejados de los engranajes de perpetuación de la pobreza y, por ende, se hallan mejor preparados para mejorar su situación ante el advenimiento de condiciones económicas generales más favorables.

IV

Conclusiones

Ante todo cabe tener en cuenta que los resultados de este ejercicio sólo intentan apuntalar la formulación de una hipótesis respecto tanto de la naturaleza específica de los hogares comprendidos en cada categoría, como de la validez y utilidad analítica y práctica de la tipología elaborada. Todo intento de someter a prueba las afirmaciones acerca de cada uno de los tipos deberá basarse en la evidencia provista por instrumentos deliberadamente concebidos con ese propósito, que permitan investigar a fondo los hogares que quedan definidos por el cruce entre pobreza y carencias específicas. Esta advertencia inicial pretende poner en guardia al lector en cuanto al carácter tentativo de las siguientes conclusiones sobre la evolución reciente de la pobreza en Montevideo y la utilidad de la tipología propuesta.

Entre el segundo semestre de 1984 y el mismo período de 1986, la significación relativa de los hogares montevideanos por debajo de la línea de pobreza se redujo 20%. Esta evidente mejoría de las condiciones socioeconómicas de la población es congruente con los datos sobre la evolución general de la economía, en particular sobre el aumento del salario real y la caída de la tasa de desempleo en ese período.

—Los pobres en 1984 eran en su mayoría “recientes”. Un elevado porcentaje de esos hogares había experimentado una severa reducción de sus ingresos durante la crisis, la cual, aunque inserta en un proceso de estancamiento de largo plazo, se agudizó gravemente a partir de mediados de 1982. El subsecuente proceso de movilidad descendente amplió el volumen de la pobreza, pero también modificó sus perfiles. Así, el 10% de pobres que detecta Altimir (1979) en Montevideo, con datos de alrededor de 1970, seguramente incluía hogares en condiciones socioculturales diferentes de las que exhiben aquellos, que, en mayor volumen, componen la misma categoría 14 años más tarde². Por su parte, en

1984 los hogares en situación de pobreza crónica representaban poco más de un tercio del total de hogares pobres.

—Los perfiles claramente diferenciados de ambas categorías anticipaban que la reactivación socioeconómica tendría mayor impacto sobre la situación de los “pobres recientes” que sobre los “crónicos”. Como se observa en el cuadro 1, eso fue lo que pasó. De este modo, aproximadamente el 80% de la reducción de la pobreza en el período obedeció a la transferencia de la categoría “hogares en situación de pobreza reciente” a la de “hogares en condiciones de integración social”. En contraste, los cambios macroeconómicos no modificaron en forma significativa la pobreza crónica, la cual se redujo de 7.5 a 6.7%.

—Queda así de manifiesto el impacto diferente de los distintos tipos de políticas públicas sobre la pobreza. Por un lado, cierta categoría de hogares —predominantemente entre los pobres de Montevideo— parece responder en la forma esperada ante una política general de reactivación con aumento del salario real y generación de empleo. No ocurre lo mismo con aquellos hogares cuya situación está determinada por condiciones materiales y no materiales que alimentan continuamente los mecanismos de perpetuación de la pobreza. Es necesario, entonces, diseñar y aplicar un conjunto de políticas que partan del entendido de que la pobreza crónica responde a un síndrome situacional y no a una mera insuficiencia circunstancial de recursos monetarios, debiendo, por ende, ser atacada con un enfoque global y no específico. Tales políticas han de estar

concepto de subdeclaración. Los resultados observados a partir de diversas hipótesis de corrección de ingresos para 1984, no presentados aquí, indican igualmente en todos los casos aumento del volumen de hogares pobres, aunque no de la magnitud aquí expuesta. De todos modos, no hay razones para pensar que el nivel de subestimación en 1984 haya sido distinto al de 1986, así que permanece en pie la afirmación en el sentido de que en ese período la pobreza disminuyó 20%. Recordemos por último que el punto principal de este ejercicio es la utilidad que brinda la clasificación en hogares pobres y no pobres al combinarse con la correspondiente a carencias críticas.

²Las estimaciones del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alrededor del año 1970 y en 1984 no son estrictamente comparables, debido a que en el primer caso el ingreso de los hogares fue objeto de correcciones por

dirigidas muy en particular a impedir que el destino de los niños y de los jóvenes quede atrapado en los anillos de reproducción generacional de la pobreza.

—Por último, los “hogares con carencias inerciales”, que presentan privaciones mucho más específicas que las de los “pobres crónicos”, vinculadas en particular con la vivienda, se beneficiarán en mucho mayor grado que los otros grupos, de las políticas puntuales que brinden apoyo (de tipo crediticio, por ejemplo) para adecuar las condiciones de vida a la situación de ingresos del hogar, los que, siendo superiores a la línea de pobreza, posiblemente resultan a menudo insuficientes para generar capacidad de aho-

rro. En este mismo sentido operarían las políticas tendientes a asegurar la estabilidad de la nueva situación de ingresos del hogar.

—En síntesis la tipología intenta revelar la heterogeneidad de la pobreza, distinguiendo categorías de hogares que demandan diferentes diseños de políticas para solucionar las privaciones que las afectan. Paralelamente, al ser construida a base de la información que recoge en forma periódica la encuesta permanente de hogares, la tipología constituye un instrumento de fácil acceso para seguir la evolución de los hogares con privaciones, evaluar la gravedad de las carencias de éstos, y elaborar diagnósticos más precisos sobre la pobreza.

Bibliografía

Altimir, O. (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile.
CEPAL: *Indicadores censales de satisfacción de necesidades básicas*. LC/MVD/R.9 (Sem. 44/2), Montevideo.

CEPAL-DGEC: *Bosquejo metodológico del mapa de la distribución de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay*. LC/MVD/R.6/Rev. 1 (Sem. 44/1).

Aspectos conceptuales de la privatización

*Raymond Vernon**

El proceso de privatización tiene impacto sobre diversas variables macroeconómicas. El presente trabajo presenta un marco analítico para estudiar dichos efectos; se trata de un estudio conceptual, el que puede aplicarse a las diferentes realidades.

Entre los efectos posibles de un proceso de privatización se analizan en primer lugar los referidos al producto nacional, distinguiendo entre el efecto transferencia de fondos y los efectos estáticos y dinámicos sobre la eficiencia. En segundo lugar se considera el impacto de la privatización sobre la distribución del ingreso. A continuación se examinan los temas del precio adecuado de los bienes a ser privatizados; el del agente principal —público o privado, nacional o extranjero— y el de la operación de empresas monopólicas o monopsónicas.

*Profesor de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Este artículo es el resultado de una consultoría realizada para la CEPAL.

Este artículo explora una serie de conceptos que, en opinión del autor, probablemente tendrán un papel decisivo en la evaluación de cualquier propuesta de programa de privatización. Como se verá, a veces los temas tienen relación con la teoría, pero más generalmente son de carácter empírico, y abordan cuestiones relativas a hechos y predicciones.

I Efectos posibles de la privatización

1. *Efectos sobre el producto*

Tal vez la pregunta más general que cabe hacerse con respecto a una propuesta de programa de privatización sea cuáles serán sus efectos sobre el producto nacional¹.

Puede considerarse que la privatización tiene dos consecuencias principales que afectan directamente el producto nacional:

- a) Transfiere activos financieros del sector privado al sector público;
- b) Transfiere la propiedad (y probablemente el control) de las empresas del sector público al sector privado.

Factor a): el efecto transferencia de fondos. La mayoría de los gobiernos ha estudiado la posibilidad de aplicar programas de privatización movidos por la esperanza de transferir fondos del sector privado al sector público. Sin embargo, la rápida respuesta de tantos gobiernos a ese estímulo nos dice muy poco acerca de las consecuencias del cambio en relación con el producto. Al tratar de estimar los efectos de a), el efecto transferencia de fondos, sobre el producto, se hace evidente que éstos dependen de una serie de supuestos decisivos acerca de la *magnitud*, los *orígenes* y el *destino* de los fondos transferidos.

La *magnitud* del desplazamiento de fondos

¹L.P. Jones, Pankaj Tanden e Ingo Vogelsang en *The Economic of Divestiture*, publicado en 1988, presentan un criterio para abordar esa pregunta. Este adolece de deficiencias en algunos aspectos críticos, en parte porque no se puede aplicar en forma práctica. Sin embargo, resulta útil para exponer y articular algunos de los juicios implícitos en los ejercicios de privatización.

está determinada, desde luego, por las sumas que paga el sector privado por el capital que recibe. Los economistas han sostenido a veces que si se cobra adecuadamente al sector privado por dicho capital, el desplazamiento de fondos hacia el gobierno no debería ser mayor que el financiamiento que éste podría obtener mediante empréstitos públicos en un mercado eficiente. Esa posición da por sentado que existe un mercado eficiente capaz de fijar un precio apropiado a los activos del gobierno, y pasa por alto preguntas tales como si los activos de las empresas serían ulteriormente más rentables en manos privadas que si permanecieran en poder del gobierno. Como veremos luego, no se trata de asuntos triviales. En todo caso, más adelante se volverá en varios contextos diferentes sobre la cuestión de la magnitud de los pagos del sector privado.

El origen de los fondos transferidos determina también sus efectos sobre el producto. Si los fondos que se pagan al gobierno se restan a la inversión interna de capital privado o al consumo privado interno, es necesario tener en cuenta los consiguientes efectos negativos sobre el producto privado. Por otra parte, si los fondos provienen del exterior o se restan de una potencial fuga de capitales, podrían tener efectos expansionistas en el corto plazo por aumento de la oferta de dinero y disminución de las tasas de interés. (Más complejo resulta referirse a los efectos secundarios, porque habría que tener en cuenta que la afluencia de esos fondos tiende a subir el tipo de cambio). Por consiguiente, este elemento del análisis depende decisivamente de cuestiones de hecho, difíciles de establecer con certeza.

En cuanto al destino de los fondos recibidos por el Estado, si estos fondos se utilizaran para la reducción de la deuda pública, por ejemplo, tendrían sobre el producto efectos muy distintos que si se emplearan para mejorar las carreteras; y serían muy diferentes también los efectos si los fondos se dedicaran a incrementar el consumo de los pobres. Una reducción de la deuda podría compensar el efecto deflacionario provocado por la merma de la inversión privada, y cabe suponer que la inversión en carreteras podría superar los estragamientos que antes reducían la producción. Una vez más, las cuestiones de hecho resultan decisivas para los análisis.

Factor b): el efecto eficiencia. Pasando al factor b), el problema radica en estimar los efectos estáticos y

dinámicos de una transferencia de la propiedad pública a privada sobre la eficiencia.

En los países en desarrollo suele hacerse respecto de las empresas estatales un interrogante relativamente distinto, que se toma casi como un sustituto de la pregunta sobre eficiencia: se trata de averiguar cuánto dinero cuesta al sector público mantener esas empresas. Tal vez parezca innecesario señalar que, en las circunstancias de los países en desarrollo, las dos preguntas tienen entre sí una relación imperfecta. La eficiencia se mide no sólo en términos monetarios sino en términos "reales": el producto "real" alcanzado por determinados insumos "reales", combinados, a sus costos "reales" de oportunidad. Además, la eficiencia es un concepto ajeno a la identidad de quien recibe sus beneficios; el aumento de la eficiencia depende del producto agregado, y da igual que éste beneficie finalmente al gobierno, a la fuerza laboral, a los rentistas, a los consumidores o a los ladrones. En cambio, el costo en dinero que significa mantener una empresa depende de los precios que se paguen al capital, el trabajo y los insumos materiales, así como de los precios que se cobren por el producto final. Todas estas cifras son muy manipuladas, en las condiciones que caracterizan a la mayoría de los países en desarrollo. Por ejemplo, en las empresas monopólicas estatales los ingresos de los trabajadores comúnmente absorben parte de la renta generada por el monopolio, no sólo debido al nivel de los salarios sino también al excesivo volumen de la fuerza de trabajo. Y por lo general se subsidia a los consumidores mediante estructuras de precios que no están concebidas para recuperar los costos reales.

El problema de medir los efectos de eficiencia relacionados con una transferencia de la propiedad se complica debido a potenciales consecuencias dinámicas difíciles de percibir a través de los datos sobre el producto corriente. Cabe presumir que el cambio de la propiedad, de pública a privada, constituye una decisión de largo plazo, que incidirá en la empresa durante el resto de su existencia. El cambio podría afectar a todas las partes interesadas en formas que podrían influir considerablemente en la eficiencia a largo plazo. Podrían cambiar las decisiones gerenciales respecto de las selecciones de procesos y productos, las tasas de reinversión y las condiciones físicas en el lugar de trabajo. Los trabajadores po-

drían sufrir cambios en la ética laboral o en las relaciones contractuales con la administración. El propio gobierno podría verse afectado en sus formas preferidas de reglamentación y supervisión. Es más, los argumentos políticos en favor de la privatización suelen apoyarse en un supuesto, por lo general no probado, y en todo caso difícil de probar: que habrá efectos dinámicos de eficiencia positivos y considerables, que compensarán posibles efectos negativos en el corto plazo. Si hubiera que señalar un solo tema como crucial para la decisión de privatizar, podría ser este mismo.

Sin embargo, el argumento en favor de la privatización no siempre se basa en generalizaciones tan radicadas. En ciertos casos, la expectativa de un aumento de la eficiencia descansa en supuestos sobre la capacidad de la privatización para superar los efectos negativos de algunas ineficiencias específicas en los mercados de factores. En ciertos países en desarrollo, por ejemplo, se piensa que existen en el sector privado capacidades administrativas y técnicas que no pueden contratarse fácilmente en las empresas de propiedad estatal. La barrera que se opone a esa contratación puede ser de carácter reglamentario, como sucede con el nivel de sueldos disponible en el sector público; puede ser racial, como en muchos países africanos que se niegan a contratar mano de obra expatriada para las empresas estatales; puede incluso ser cultural, como en algunos países latinoamericanos, donde los ejecutivos de determinadas clases sociales no están dispuestos a servir al Estado. También se piensa que entorpecen las eficiencias, las distorsiones en los niveles salariales y en los costos de capital. Las autoridades de las empresas estatales, por ejemplo, suelen contar con capital relativamente barato (o incluso gratuito) y con mano de obra relativamente cara, lo que los empuja hacia tecnologías menos eficientes que las que seleccionaría el sector privado.

Sin embargo, para efectuar cualquier estudio serio de los efectos de eficiencia, ya sean estáticos o dinámicos, será necesario hacer cuidadosas distinciones entre diversos tipos de industria. Por lo menos, será preciso distinguir entre las que tienen diferentes tipos de estructura del mercado: monopolios naturales, oligopolios y estructuras competitivas.

En el caso de los *monopolios naturales*, cabe

presumir que, al producirse un desplazamiento hacia la propiedad privada, se mantendrá alguna forma de reglamentación pública. Por consiguiente, las estimaciones de los efectos de eficiencia deben incluir supuestos acerca del carácter de esa reglamentación. Si existía una modalidad de reglamentación previa a la propiedad, es lógico suponer que no experimente variaciones. Sin embargo, aun cuando no haya cambio alguno, las autoridades del monopolio podrían reaccionar de manera diferente, según los intereses de sus nuevos propietarios. Podrían presionar más asiduamente para obtener aumentos de tarifas, negociar en forma más intransigente con los trabajadores, o resistir con más energía las propuestas de subvenciones cruzadas. En caso de producirse cualquiera de estos cambios en las reacciones de las autoridades responsables, ¿qué consecuencias tendría en cuanto a la eficiencia?

También sería necesario analizar la posibilidad de que las modalidades de reglamentación se alteraran al cambiar la forma de propiedad. ¿En qué aspectos se modificarían, y qué consecuencias tendrían estos cambios en cuanto a la eficiencia?

El caso del *oligopolio*, común en los países en desarrollo, es incluso más complejo que el del monopolio natural. Una posibilidad, que ya se ha dado en algunos proyectos de privatización, consiste en que los posibles compradores de la empresa estatal sean competidores privados que procuran reducir la competencia en los mercados nacionales. En una industria cuyas empresas pudieran reducir sus costos unitarios mediante volúmenes más altos de producción, la fusión podría incrementar la eficiencia de la industria en el corto plazo al permitir una mayor explotación de las economías de escala, y al mismo tiempo reducirla en el largo plazo por una pérdida de efectos dinámicos positivos. Otro caso, tomado también de la experiencia real de los países en desarrollo, es aquel en que el empresario privado, en una situación de oligopolio, trata de adquirir una empresa hasta entonces estatal de la cual obtiene sus insumos, a fin de quedar en ventaja sobre sus competidores privados, que también obtienen suministros de esa empresa para su propia producción. En tales casos, puede ser extraordinariamente complejo averiguar cuáles son los efectos sobre la eficiencia; mientras las nuevas vinculaciones verticales pueden au-

mentar la eficiencia de la empresa dominante, la mayor capacidad de esta última para controlar a sus competidores podría tener el efecto contrario. Una vez más, los aspectos decisivos son de carácter empírico.

En la mayoría de los países en desarrollo, las industrias estructuradas en forma oligopólica son objeto de cierta reglamentación por parte de los gobiernos, a menudo en la forma de controles de precios y salarios. Por consiguiente, para estimar los efectos dinámicos de eficiencia suele ser necesario hacer algunas conjeturas acerca de las formas que tomará en el futuro la reglamentación gubernamental, de carácter semejante a las que se formulan respecto de la reglamentación de los monopolios naturales. Por lo general se supone que la reglamentación gubernamental sería menos generalizada en esas industrias si la propiedad privada fuese más dominante, pero se trata sólo de una conjetura. Y existe otro supuesto más, que los oligopolios sin reglamentación gubernamental serían más eficientes, tanto en las dimensiones estáticas como en las dinámicas, que los sujetos a ella. Todos estos temas merecen un análisis mucho más detenido, con la aplicación de medidas de eficiencia técnicamente defendibles.

A primera vista, podría esperarse que el incremento de la eficiencia como resultado de la privatización será mayor si existe una competencia factible en un mercado y si es probable que ésta se mantenga una vez vendida la empresa estatal. En tales circunstancias, parece razonable como supuesto inicial decir que la presión por la eficiencia es mayor para las empresas privadas en el mercado que para las empresas estatales. Es más, ya hay algún apoyo empírico para esta conclusión². Pero ni siquiera esta categoría de casos ha sido adecuadamente estudiada, y habría que llevar a cabo muchas investigaciones más antes de contar con una razonable certeza de que el supuesto inicial contaba con suficiente apoyo en los hechos.

2. Efectos sobre la distribución del ingreso

Como siempre que se trata de definir una política

óptima, los aspectos vinculados al crecimiento económico entran en pugna con los que atañen a la distribución del ingreso. Así sucede con las políticas de privatización, al igual que con cualquier otro aspecto del desarrollo económico. La posibilidad o conveniencia de combinar ambos conjuntos de consideraciones en un único criterio social plantea por cierto ciertos problemas teóricos de interés, pero éstos no son específicos del tema de la privatización.

De todas maneras, es probable que cualquier programa importante de privatización tenga significativos efectos sobre la distribución del ingreso. Pueden esperarse en esos casos diversos cambios de precios, que en general reflejan la reducción de los subsidios a ciertos artículos de consumo general, entre ellos transporte, energía y alimentos. El número de empleados puede disminuir y los sueldos mantenerse bajos. Por razones que se expondrán a continuación, los adquirentes privados de las empresas pueden obtenerlas a precios excepcionalmente reducidos. Al mismo tiempo, sin embargo, habrá una transferencia de fondos al sector público, lo que tendrá efectos no especificados en los patrones de gastos del sector, entre ellos algunos que pueden incidir en el volumen de los servicios de salud, educación y vivienda que se entregan a la ciudadanía.

Resulta especialmente difícil generalizar respecto de posibles efectos de los programas de privatización sobre la distribución del ingreso: se dice que en los países en desarrollo una parte considerable de los subsidios no está dirigida a los pobres, sino a un grupo urbano de medianos ingresos, y asimismo que la fuerza laboral de las empresas estatales afectadas también pertenece en su mayoría al grupo de ingresos medianos. En consecuencia, no es dable suponer que los cambios en los subsidios y en el empleo propios de una privatización incidan principalmente en el ingreso de los pobres. Antes de hacer generalizaciones defendibles sobre el tema, habría que contar con mayor trabajo empírico. Generalizar es más difícil aún, cuando se intenta ir más allá del impacto inmediato de la privatización para esbozar los efectos de largo plazo sobre la distribución. Sin embargo, las consideraciones de este tipo, ya sean implícitas o explícitas, forman siempre parte de las decisiones de apoyar programas de privatización por parte de los países en desarrollo.

²Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries* (Nueva York: Oxford University Press, 1987); George Yarrow, "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy*, N° 2, abril de 1986, pp. 323-378.

II

El precio adecuado de los bienes

Existe un tema, en cambio, al que los gobiernos han prestado mucha más atención de la que probablemente se merece. Se trata de la determinación del "precio adecuado" de determinados bienes ofrecidos al sector privado.

En la mayor parte de los estudios sobre el tema de los precios, se define implícitamente el "precio adecuado" como el más bajo que el gobierno puede fijar sin ser acusado de regalar los bienes públicos. Tras esta definición implícita se encuentra un hecho ineluctable. Cualesquiera sean las motivaciones iniciales de un gobierno para emprender un programa de privatización, una vez anunciada una determinada operación de venta, el principal objetivo gubernamental consiste en que ésta se lleve a cabo "con éxito". En esta etapa avanzada, los gobiernos invariablemente están dispuestos a ceder una parte del ingreso de la venta a fin de minimizar el riesgo del "fracaso" de la operación.

Si maximizar el producto social fuera el único objetivo de los gobiernos al aplicar los proyectos de privatización, podría justificarse la donación de muchas empresas estatales, e incluso el subsidio a su transferencia. Más aún, si ese fuera el objetivo principal, y si se supusiera que la eficiencia de las empresas normalmente aumenta al transferirse al sector privado, sólo habría una razón para no regalar una empresa: la posibilidad de que los fondos transferidos del sector privado al público contribuyeran aún más al producto social. Pero, como vimos antes, ésta no es sino una posibilidad, cuya realización depende de diversas condiciones del entorno. No puede excluirse la alternativa de que la transferencia de fondos al sector público reduzca el producto social en vez de aumentarlo.

La función objetiva de los gobiernos, sin embargo, excede el simple deseo de aumentar el producto. Es característico que asignen cierto va-

lor a evitar la apariencia de una discriminación evidente, y asimismo a protegerse de acusaciones de haber regalado el patrimonio nacional. Tomando en cuenta esto último, la generalidad de los gobiernos rechaza alternativas tales como donar los bienes, distribuirlos al azar o incluso venderlos al mejor postor. En cambio, piden a sus asesores que determinen un "precio adecuado", sobre la base de criterios aceptables para el público, que sirven de fundamento para la venta al mismo público.

En las operaciones de este tipo, un criterio obvio es el valor de los bienes estatales para el posible comprador privado. El nivel de los precios de los bienes debe ser atractivo en comparación con otras oportunidades; de lo contrario, es posible que no se presenten compradores. Por otra parte, vender un bien a un valor muy inferior al que tiene para el posible comprador crea el riesgo de que el gobierno sea acusado de regalar el patrimonio.

Sin embargo, y por razones ya insinuadas, no es fácil elaborar criterios para fijar el valor privado de una determinada empresa estatal. Una misma empresa puede tener valor diferente para cada posible comprador, según sean los intereses de éste en la economía nacional. Por ejemplo, un comprador interesado en controlar las actividades de la competencia probablemente pagaría más que otro interesado en inversiones de cartera. Y si las estimaciones del valor se hicieran sobre la base de supuestos diferentes respecto de las políticas gubernamentales futuras, podrían presentar grandes variaciones, sobre todo en las condiciones que suelen prevalecer en los países en desarrollo. Sin embargo, la imperiosa necesidad de determinar un precio de venta defendible hace prever que los gobiernos dedicarán considerables esfuerzos analíticos a este tema.

III

Viejos problemas en nuevos escenarios

El tema del agente principal. Entre todos los temas vinculados a la privatización, tal vez el que exija mayor esfuerzo de pensamiento abstracto sea el de la relación entre la empresa estatal y el gobierno, sobre todo en cuanto a si es o no productivo considerar la empresa estatal como agente del Estado, en un sentido que la distinga de las empresas privadas.

El tema tiene dos facetas claramente diferentes.

La primera, cuya importancia trasciende incluso la del tema de la privatización, consiste en saber si es útil pensar en el Estado como un actor unitario y racional, entre cuyos atributos se cuenta una función objetiva definible, o si éste debe considerarse como una coalición de intereses, cada uno con una función objetiva distinta y no susceptible de sumarse a las otras, de modo que la idea de maximizar el bienestar en el plano nacional pasaría a ser un sin sentido. Los economistas y científicos políticos han abordado ocasionalmente este difícil problema³. Sin embargo, hasta ahora, y a pesar de su importancia decisiva para el tema de la empresa estatal, sigue en gran medida sin explorar.

Si no es útil considerar al Estado como un factor unitario y racional, ¿cuáles son los valores a los que en teoría responderían las empresas estatales, y en qué se diferenciarían de los que presumiblemente mueven a las empresas privadas?

El tema adquiere aún más complejidad en el contexto de la privatización, por cuanto muchos ejercicios de este género culminan en una cesión parcial, y con ello dan origen a empresas en que participan conjuntamente los sectores público y privado. Es formidable el desafío de definir cuál es la función objetiva a que deben responder las autoridades de la empresa. Sin embargo, no cabe eludirlo al tratar de evaluar las consecuencias de una privatización parcial.

El mismo conjunto de temas es susceptible de abordarse desde una perspectiva empírica: ¿en qué aspectos se diferencian realmente las reacciones de las autoridades de las empresas estatales de la de sus congéneres en la empresa privada? La pregunta está implícita, por cierto, en algunos de los temas ya tratados en el presente artículo, entre ellos los efectos de la privatización sobre la eficiencia y sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, al plantearse de esta manera, tiende a conducir a un tipo diferente de investigación, de carácter más microeconómico, destinado a generalizar a partir de lo que finalmente serán muestras relativamente reducidas.

Una de las razones de la importancia del tema consiste en que hasta el momento las investigaciones sugieren la existencia de variaciones considerables entre una cultura nacional y otra. En Israel y en Italia, por ejemplo, las reacciones de las autoridades de las empresas estatales son muy diferentes a las de las autoridades del sector privado en sus respectivas economías; además, no parecen tener mucho en común con las de autoridades de empresas estatales en países como India o Nigeria⁴. (De hecho, las investigaciones realizadas hasta ahora sugieren que la dicotomía simple entre autoridades de empresas estatales y de empresas privadas puede resultar inadecuada para un estudio serio, y que puede ser necesario distinguir diversas otras dimensiones, entre ellas el tipo de industria y el tipo de autoridades de que se trate).

El tema del inversionista extranjero. El proceso de privatización vuelve nuevamente pertinente la cuestión de los efectos de la inversión extranjera sobre los países en desarrollo. Este se plantea con diversas variantes: en el contexto de la conversión de la deuda en capital; en el contexto de propuestas de operaciones conjuntas entre empresas estatales y empresas extranjeras, y en el

³Véase, por ejemplo, Howard Raiffa, "Decision-Making in the State-Owned Enterprise", en Raymond Vernon y Yair Aharoni (eds.), *State-Owned Enterprise in the Western Economies* (Londres: Croom-Helm, 1983, pp. 54-62).

⁴El estudio más sistemático que conozco sobre el tema aparece en Yair Aharoni, *Managers in the State, Histadrut and Private Sectors in Israel: A Comparative Study*, Research Report, 53/84 (Tel Aviv: Israel Institute of Business Research, septiembre de 1984).

contexto de propuestas de inversiones de cartera por parte de extranjeros.

No faltan las publicaciones respecto de las posibles implicaciones económicas y políticas de la inversión extranjera directa e indirecta en los países en desarrollo. Gran parte de las referentes a las consecuencias económicas presentan deficiencias de carácter técnico, por cuanto se acercan más a la polémica que a la investigación académica. Sin embargo, en general existe una comprensión razonable de las principales vinculaciones causales que deben tomarse en cuenta en una evaluación económica.

Las ventajas económicas de la aceptación de la inversión extranjera directa o indirecta son demasiado evidentes como para comentarlas. Los inconvenientes económicos vinculados a la inversión extranjera directa en los países en desarrollo suelen girar en torno de algunos problemas bien conocidos. Uno de ellos, especialmente pertinente en el caso de las industrias destinadas a sustituir importaciones, consiste en que el grado de protección existente en los mercados internos ofrece al inversionista extranjero la oportunidad de obtener utilidades monopólicas. Otro consiste en que las utilidades pueden ser transmitidas al extranjero mediante la aplicación de precios de transferencia. Un tercero se produce cuando la repatriación de utilidades representa para la economía del país una pérdida que excede el valor de la tecnología y del capital aportados por el inversionista extranjero. El problema de los precios de transferencia se plantea también en relación con las industrias de exportación; los insumos para la subsidiaria y las exportaciones de ésta pueden tener un nivel de precios que signifique una pérdida neta para la economía del país. Además de estos dos asuntos específicos, pueden plantearse temas aún más amplios de investigación, tales como los efectos de la inversión extranjera directa sobre las decisiones acerca de productos y procesos, sobre la inversión en recursos humanos, y sobre la propensión a innovar. Las respuestas que se dan al respecto suelen no ser concluyentes. Cabe esperar que los países en desarrollo planteen estos temas en el futuro, tal como ya lo hicieron en el pasado. A pesar del gran volumen de estudios existente sería muy productivo contar con investigaciones que contribuyan a redefinir los conceptos y la metodología que deben regir los juicios en esta materia.

Sin embargo, hay también algunos temas muy novedosos respecto de la inversión extranjera en el contexto de la privatización. Uno de ellos surge de que una parte de la inversión se genera mediante la conversión de la deuda en capital. De hecho, el Estado recibe el valor de su capital accionario en una empresa estatal mediante la cesión de una parte de la deuda externa del país, por parte del comprador, convertida en términos muy favorables a este último. La tarea de organizar los elementos de una conversión para que el Estado pueda considerar racionalmente una determinada propuesta constituiría un desafío digno de enfrentarse.

Otro tema novedoso vinculado a la inversión extranjera directa en el contexto de la privatización se plantea debido a que algunos exportadores estatales de materias primas procuran integrarse a la cadena de elaboración de éstas para sus principales mercados externos, estableciendo empresas conjuntas con inversionistas extranjeros. Entre las muchas empresas que se han integrado y están integrándose progresivamente a estas actividades cabe mencionar a CODELCO, PDVSA y CVRD.

Las consecuencias económicas de tales inversiones distan de ser sencillas. El exportador estatal suele hacer una inversión financiera en el mercado externo, lo que tiene para el Estado cierto costo de oportunidad. Mediante dicha inversión, el exportador en general disminuye el riesgo de variabilidad en la demanda externa de su materia prima, y al mismo tiempo limita su opción de recibir por esta última el máximo de precio que permita la oferta y la demanda. Una vez más, lo que se necesita es un estudio cuidadoso del terreno económico, susceptible de orientar a las empresas de propiedad estatal al hacer inversiones de este tipo.

Explotación del monopolio y del monopsonio. La mayor parte de los programas de privatización de los países en desarrollo comprenden propuestas para la liquidación de ciertas empresas que en su origen tuvieron en la economía nacional una función monopólica en la venta, o monopsonía en la adquisición, de determinados productos. Las razones invocadas para la creación de tales regímenes se han modificado en la actualidad. En algunos casos, éstos tuvieron por propósito aprovechar alguna economía de escala en la exportación o en la importación, como en el caso

del transporte y las finanzas; en otros, ejercer mayor poder de mercado en negociaciones con extranjeros; y, todavía en otros, desempeñar una función de tipo tributario, como cobrar un impuesto a la exportación o imponer un tributo selectivo a suntuarios importados como licores o tabaco.

Las razones para reconsiderar tales monopolios varían tanto como las que originalmente se invocaron para crearlos. En algunos casos, los gobiernos han comprobado el fracaso de sus expectativas originales, y han considerado que los resultados que obtienen no superan los que tendrían sin el monopolio. En otros casos, han cambiado las circunstancias que justificaron en sus inicios la creación del monopolio: un incremento en el volumen del intercambio puede haber reducido la necesidad de mantenerlo por razones

de economía de escala; los cambios en la estructura del mercado internacional —como en el caso del petróleo y del cobre— pueden haber reducido las ganancias que proporciona el poder monopolístico o monopsónico; y el mejoramiento de la capacidad administrativa gubernamental puede haber creado alternativas al empleo de la empresa monopolística para el cobro de tributos a la exportación o tributos selectivos. Por lo tanto, podrían haber cambiado las condiciones de conveniencia del mantenimiento de los monopolios.

Por otra parte, no hay mayores indicios de que los gobiernos procuren racionalmente evaluar los pro y los contra de la continuación o término de los monopolios existentes. La exploración sistemática de algunos de esos casos puede resultar útil como orientación para las políticas gubernamentales.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

—El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

—Los trabajos deben enviarse en su original español, portugués o inglés, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

—La extensión de los trabajos no deberá exceder de 33 páginas (mecanografiadas a doble espacio en formato carta), pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar un original y una copia. También es recomendable el envío de diskettes, si los hubiere (IBM o compatible, programa *Wordperfect*).

—Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve (no más de 250 palabras) del artículo, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

—Las notas deberán limitarse a las estrictamente necesarias y se encarece revisar cuidadosamente las referencias bibliográficas y las citas textuales, ya que son de responsabilidad del autor. Se recomienda, asimismo, restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable y evitar su redundancia con el texto.

—Recomendación especial merece la bibliografía. Se solicita consignar con exactitud en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondientes, etc.).

—La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos.

—Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que aparezca su artículo más 30 separatas del mismo, tanto en español como en inglés, al tiempo de la aparición de la publicación en uno u otro idioma.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1987. (L.C/G. 1541-P), Santiago de Chile: noviembre de 1988, 692 p.

Esta publicación es la versión definitiva y conjunta del *Estudio Económico* correspondiente a 1987, que durante 1988 apareció en distintos fascículos. Está dividida en dos partes: la primera se refiere a la evolución de la economía regional en su conjunto y la segunda a la de los países en forma separada.

La primera parte incluye en primer lugar una visión de las tendencias principales de la economía en la región. A continuación se analizan con más detalle la evolución del producto, la ocupación y la desocupación; los precios y las remuneraciones; y el sector externo. Se concluye esta parte con la consideración de la evolución del endeudamiento externo y de las renegociaciones de la deuda.

En la segunda parte se analiza, en forma detallada, la evolución económica de veinte países de la región en 1987.

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. (L.C/G. 1550-P) (Edición bilingüe, en español e inglés). Santiago de Chile, 1989, 782 pp.

El volumen consta de dos partes. La primera titulada "Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina" presenta series estadísticas actualizadas sobre desarrollo social y bienestar, crecimiento económico, precios internos, formación de capital y financiamiento, comercio exterior y financiamiento externo. La segunda parte, "Series estadísticas de América Latina", incluye las series estadísticas sobre población, cuentas nacionales, precios internos, balance de pagos, financiamiento externo, endeudamiento externo, comercio exterior, recursos naturales y producción de bienes, servicios de infraestructura, empleo y condiciones sociales.

Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina. (L.C/G. 1533-P), Santiago de Chile: septiembre de 1988.

Este documento está formado por nueve trabajos cuyo objetivo es analizar las políticas y modalidades de gestión para el desarrollo de cuencas y zonas altas aplicadas en los siguientes países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Constituyen, en conjunto, un primer intento serio y riguroso de clasificar y definir las diversas estrategias utilizadas por los gobiernos de los cinco países mencionados para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas de alta montaña y conservar los recursos naturales que los sus-

tentan. El principal ámbito de referencia tomado como unidad de análisis de la aplicación de las estrategias fue la cuenca hidrográfica aun cuando también se han considerado otros espacios como microrregiones y delimitaciones político-administrativas.

Se pretende que este documento aporte las bases para crear un acervo teórico sobre los procesos de gestión para el desarrollo de cuencas altas y delimite el alcance de algunos conceptos y entre ellos los de desarrollo, ordenamiento, manejo y protección de cuencas hidrográficas así como la relación de éstos con las modalidades de desarrollo rural integrado y desarrollo regional y microrregional.

La síntesis de los estudios de casos, que figura en el último capítulo del documento, suministra información concreta sobre las modalidades de gestión y la situación actual y potencial del desarrollo de las zonas altas. Se incluyen también referencias sobre programas y proyectos en ejecución en las cuencas y zonas altas de los cinco países estudiados.

Se espera que el presente documento sea útil para quienes participen en el diseño de estrategias para mejorar la calidad de la vida de los campesinos que habitan las zonas altas de América Latina y el Caribe, que suman más de cincuenta millones, así como en la conservación de los recursos naturales que las sustentan.

La industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. (L.C/G. 1534-P). Serie Cuadernos de la CEPAL N° 60. Santiago de Chile, enero de 1989, 167 pp.

Al reflexionar sobre el desarrollo de América Latina se cuestiona con frecuencia la validez de la región como categoría analítica. Por la diversidad de situaciones y procesos de formación en los distintos Estados nacionales, podría suponerse que la única tipología satisfactoria sería aquella que incluyese un número de casos igual al número de países. Sin embargo, como no se dispone de una teoría del desarrollo que explique satisfactoriamente las transformaciones globales que experimentan la economía y la sociedad, persistirían numerosos interrogantes incluso cuando se analizara cada uno de los casos nacionales por separado.

Según la experiencia acumulada sobre el desarrollo económico en distintas latitudes parece que uno de los rasgos sobresalientes de ese proceso sería la combinación de aprendizaje, tomando como modelos a las sociedades más avanzadas, y de innovación económica y social en los países menos avanzados, que les permite incorporar las innovaciones con relación a sus propias carencias y potencialidades. Esto explica —hecho fundamental ampliamente reconocido— que las vías de transformación varían en cuanto a contenido, itinerario e instituciones. En el proceso de industrialización, eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad, la combinación de aprendizaje e innovación adquiere mayor importancia. Una de las características del proceso de industrialización de América Latina hasta ahora ha sido precisamente la asimetría entre un elevado componente de imitación (fase previa del aprendizaje) y un componente marginal de innovación económico-social.

En varios trabajos anteriores el autor, Fernando Fajnzylber, planteó la necesidad que los países de América Latina modificaran el patrón de industrialización, eje en torno al cual se ha articulado la estructura productiva de los últimos decenios. En este estudio se intenta profundizar en la descrip-

ción tanto del patrón que es preciso modificar como de las direcciones, requisitos y lineamientos de política necesarios para lograrlo.

En el primer capítulo se describe el proceso de industrialización de América Latina en términos de su contribución a los objetivos de crecimiento económico y a la equidad, identificándose las características comunes a los distintos países y las particularidades nacionales que forman la heterogeneidad regional. Se resumen asimismo los rasgos que caracterizan a la denominada crisis industrial del decenio de 1980.

En el segundo capítulo se aborda lo que parece ser característico del patrón de industrialización y desarrollo de América Latina: su escasa capacidad para absorber e incorporar creadoramente el progreso técnico en consonancia tanto con las carencias como con las potencialidades regionales; se describen, también, los vínculos entre el progreso técnico, el sector industrial y la contribución de la macroeconomía. Por último se reseñan las transformaciones tecnológicas e internacionales y sus derivaciones para América Latina.

Sobre la base de lo expuesto en los dos primeros capítulos, se propone en el tercero un esquema analítico para examinar esta relación —que sirve de hilo conductor a este trabajo— entre el patrón de industrialización y desarrollo y la consecución de los objetivos de crecimiento económico y equidad.

En el capítulo cuarto se contrasta el esquema analítico con la realidad de los tres países industriales avanzados (Estados Unidos, Japón y la República Federal de Alemania) que plasman y determinan en buena medida el patrón de consumo, producción, comunicaciones, transporte y energía imperante en el plano internacional.

En el capítulo quinto, la atención se centra en Europa, distinguiéndose dos subregiones: la formada por los países grandes occidentales, con los cuales América ha tenido importantes relaciones históricas, muchas de las cuales persisten en la actualidad, sobre todo en la parte sur de América Latina; y los pequeños países nórdicos con los cuales se aprecia una relación interesante basada en la disponibilidad de recursos naturales, una industrialización especializada orientada al mercado internacional y un sólido sistema democrático y participativo.

En el capítulo sexto, la atención vuelve a América Latina, esta vez para compararla con otros países de industrialización reciente, cuyo desempeño industrial parece más aventajado. Se compara así la situación de los tres países más grandes de América Latina —Argentina, Brasil y México— con la de Corea del Sur, España y Yugoslavia. Para terminar, se hacen algunas reflexiones sobre las enseñanzas que derivan de este estudio comparado para definir con mayor precisión las orientaciones que debieran tener las transformaciones internas requeridas para enfrentar el desafío de América Latina: acercarse al casillero hasta ahora vacío en que el crecimiento económico converge con la equidad.

La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 70, octubre, 1988.

La dinámica de la economía japonesa atrae necesariamente la atención de los observadores, tanto por la originalidad de su lógica interna como por sus repercusiones externas.

El objetivo del trabajo es analizar los procesos más recientes de la evolución de la economía nipona y examinar sus relaciones recíprocas; determinar el grado de especificidad nacional y de su conformidad con las tendencias generales de esos procesos; y examinar las proyecciones de su posible impacto en las economías de América Latina.

En el primer capítulo se examinan los ajustes introducidos en la estructura de producción y el consumo del Japón después de la crisis de 1974-1975; se trazan las modificaciones resultantes en el sector externo; se hace una breve revisión de los cambios en la estructura social a raíz de la reestructuración económica; se evalúan las perspectivas del ajuste estructural de la economía; y, finalmente, se definen los impulsos generados por este ajuste y transmitidos al exterior.

En el tercer capítulo se examinan las implicaciones de los cambios estructurales del Japón para las economías latinoamericanas tanto a mediano como a largo plazo.

Finalmente, en las conclusiones, además de resumir el estudio, se evalúa la posible posición del Japón en las negociaciones multilaterales respecto al comercio de bienes y servicios.

La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 72, septiembre, 1988.

Este trabajo analiza y evalúa la gestión internacional del problema del endeudamiento externo de la región desde 1982 y propone algunas soluciones al respecto.

En el primer capítulo se analizan dos subperíodos: el primero, de 1982 a 1984, durante el cual se dio una gestión internacional concertada; el segundo, de 1985 a 1987, durante el cual la cooperación internacional sobre el tema se quebró para dar paso a un conjunto de opciones de mercado.

En suma, los mercados privados, librados a sus propios recursos, salen muy lentamente de una crisis. Por tanto, la lista de opciones del mercado sólo sirve para abordar los aspectos tangenciales de aquella. Es evidente que no ataca el problema macroeconómico medular: cómo financiar en forma sostenida y predecible las reformas económicas y las nuevas inversiones que necesitarán América Latina y el Caribe para iniciar ahora mismo su crecimiento y recuperar su capacidad de servir deudas externas. Sólo una vez recuperada dicha capacidad comenzarán nuevamente los inversionistas privados habituales a colocar sumas apreciables de su capital en los países con problema de deuda. Es indudable que el planteamiento de la lista es un mal sustituto para una iniciativa multilateral coherente, capaz de liquidar la deuda pendiente, la que está contribuyendo al círculo vicioso del estancamiento en la región.

El tercer capítulo plantea opciones para reducir la carga de la transferencia de recursos al exterior. La solución óptima sería una iniciativa multilateral global. Dado que parece difícil su puesta en efecto, se considera una solución subóptima: la lista de opciones de los deudores. Dichas opciones incluyen la moratoria total de las deudas a mediano plazo, las limitaciones oficiales de pagos, la conversión de la deuda en bonos, la emisión de bonos por concepto de intereses, la capitalización general, los pagos en especie y la coordinación con otros deudores.

Es cierto que muchas de las opciones ofrecidas por la lista de los deudores corren el riesgo de limitar aún más los canales habituales de integración con la economía mundial. Sin embargo, la grave escasez de financiamiento existente y el deterioro de las perspectivas económicas mundiales reducen progresivamente el costo de oportunidad de recurrir a dicha lista. A condición de utilizarse en forma sagaz, y como parte de un programa económico y político que considere la dureza y restricción del entorno externo como una variable importante de su política, esta lista podría ser compatible con la estabilización de los precios y con mayores tasas de crecimiento sostenido. El gran interrogante consiste en saber si ese crecimiento debe necesariamente implicar un considerable sacrificio en términos de eficiencia, como sucedió en la experiencia latinoamericana en el período entre ambas guerras mundiales. Lamentablemente, ese podría ser precisamente el costo que tendría que soslayar los efectos depresivos de la estrategia internacional de gestión de la deuda. Se trata de una estrategia subóptima para todos los interesados.

Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional. (LC/G. 1492-P). Serie estudios e informes de la CEPAL. N° 73. Santiago de Chile, diciembre de 1988, 83 pp.

El sector agropecuario de la mayoría de los países de la región se ha mostrado muy flexible ante los estímulos de la demanda interna y externa. En muchos casos, sus procesos de transformación estructural han estado vinculados, sobre todo, al dinamismo de dicha demanda, sin perjuicio de haber acentuado la bimodalidad de la estructura productiva del agro, por su carácter parcial en términos de productos, regiones y tipos de productores.

La reducción de la demanda interna, como consecuencia de los procesos de ajuste, y la crisis aguda por la que atraviesa el mercado agrícola mundial, se han constituido en factores de freno al desarrollo de las actividades agrícolas regionales. Paradójicamente, y a partir de una adecuada orientación estratégica, estas actividades podrían desempeñar un papel clave en el necesario proceso de reactivación de las economías, pues el fortalecimiento de su articulación con la agroindustria y los servicios podría generar, en comparación con otros sectores, mayores incrementos relativos en la producción y el empleo por unidad de insumos externos.

La mayor o menor validez del planteamiento anterior dependerá del mayor o menor peso que la agricultura tenga en la producción, en el empleo y en la generación de divisas, y de la mayor o menor gravitación de la demanda externa sobre la oferta agrícola.

La primera parte del documento (capítulos I y II) examina el peso relativo de la agricultura en las principales variables macroeconómicas, y analiza luego la incidencia del comercio exterior agropecuario sobre las agriculturas de los países de la región. Concluye con una caracterización del funcionamiento del mercado mundial de productos agrícolas, destacando los términos de inserción de la región en dicho mercado.

El capítulo III examina las experiencias adquiridas en el largo proceso de negociaciones internacionales sobre productos agrícolas, en el contexto Norte-Sur, y señala que la cooperación internacional entre productores y consumido-

res, tal como está concebida e instrumentada, no ha producido los resultados esperados. Se considera, entonces, extremadamente importante prestar atención al alcance y posible impacto que puede tener la Ronda Uruguay, en el marco del GATT, sobre los problemas que afectan al comercio internacional de productos agrícolas. Se enfatiza que, para superar en esta ronda los progresos meramente marginales de las anteriores, es urgente para los países de la región no sólo resguardar debidamente sus intereses fundamentales, sino también ejercer influencia en las negociaciones mediante una posición común ante las propuestas de los países del Norte. Asimismo, considerando que la Ronda Uruguay sólo aportará soluciones parciales, se sostiene que es impostergable el diseño de una nueva estrategia de acción latinoamericana. El objetivo del trabajo es apoyar los esfuerzos que hagan los países en esa dirección, aportando algunas reflexiones sobre los posibles elementos que podría considerar tal estrategia.

La distribución del ingreso en Colombia, antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores. (LC/G. 1430-P) Serie Cuadernos estadísticos de la CEPAL. Santiago de Chile: junio de 1988.

Este estudio recoge los resultados de una investigación sobre la distribución del ingreso en Colombia, y consta de dos partes. En la primera, se examina un conjunto de antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, en tanto que en la segunda se describen las características socioeconómicas de los receptores de ingreso.

En los últimos años las técnicas de levantamientos muestrales han progresado mucho y gracias a eso las encuestas de hogares se han convertido en una de las fuentes más importantes de suministro de información acerca del origen, composición y distribución del ingreso. Asimismo, dado que estas encuestas investigan diversas características de los hogares y de sus miembros, ofrecen, además, la posibilidad de crear bases de datos que pueden aprovecharse para realizar estudios de la más diversa índole.

Colombia es uno de los países de América Latina y el Caribe que más avances ha logrado en el campo de las encuestas de hogares, particularmente a través de los trabajos elaborados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Por lo tanto, no debe sorprender el hecho de que la mayor parte de los antecedentes estadísticos presentados en este estudio provenga precisamente de dicha fuente de información.

Con todo, es necesario destacar que las encuestas de hogares, aún adolecen de varias limitaciones como instrumento de medición de los ingresos. A manera de ejemplo, puede señalarse la dificultad para captar con cierta precisión los ingresos del sector de ocupaciones empresariales o de quienes trabajan por cuenta propia, o bien ciertos tipos de ingreso como las rentas del capital o los ingresos en especie; además, quedan relativamente excluidos —desde un punto de vista estadístico— vastos sectores de población que obtienen sus ingresos de actividades agrícolas o localizadas en zonas rurales. En contraposición, gracias a la gran cantidad de antecedentes personales y del hogar que recogen regularmente estas encuestas, pueden realizarse estudios de gran riqueza analítica.

La primera parte de este estudio contiene una recopilación

ción exhaustiva de las estimaciones disponibles sobre la distribución del ingreso en Colombia, para algunos años del período 1951-1982. Se recogen tanto aquellas realizadas por organismos oficiales, basadas o no en levantamientos muestrales, así como las de los principales estudios llevados a cabo por investigadores independientes. Se consignan, asimismo, algunos antecedentes relativos a las metodologías empleadas en ellos, con el propósito de ilustrar al lector acerca de las características y las limitaciones que podrían tener las distintas bases de datos consideradas. Con todo, debe advertirse que a pesar de su amplitud esta recopilación sólo tiene un carácter y alcance eminentemente descriptivos.

En la segunda parte, en cambio, se vincula la distribu-

ción del ingreso con otras variables de naturaleza socioeconómica con el objeto de facilitar a los investigadores estudios más especializados de las interrelaciones que existen entre el proceso distributivo y determinadas características de los hogares y de los receptores individuales de ingreso. Para ese efecto se utilizó la información de tres etapas del programa permanente de encuestas de hogares que ejecuta el DANE, y que corresponden a los años 1971, 1979 y 1982. Ellas incluyen las siete principales ciudades del país: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Manizales, Medellín y Pasto. Por su parte, la tabulación de los datos se hizo en forma distinta y más detallada que la que tradicionalmente utiliza el DANE en la publicación de los resultados de sus encuestas.

Lista de publicaciones de la CEPAL

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp.
 1980, 629 pp.
 1981, 863 pp.
 1981, 837 pp.
 1982, vol. I 693 pp.
 1982, vol. I 658 pp.
 1982, vol. II 199 pp.
 1982, vol. II 186 pp.
 1983, vol. I 694 pp.
 1983, vol. I 686 pp.
 1983, vol. II 179 pp.
 1983, vol. II 166 pp.
 1984, vol. I 702 pp.
 1984, vol. I 685 pp.
 1984, vol. II 233 pp.
 1984, vol. II 216 pp.
 1985, 672 pp.
 1985, 660 pp.
 1986, 734 pp.
 1987, 692 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe

1980, 617 pp.
 1981, 727 pp.
 1983, (1982/1983) 749 pp.
 1984, 761 pp.

1985, 792 pp.
 1986, 782 pp.
 1987, 714 pp.
 1988, (en prensa)

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*. 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*. 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1987, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, (en prensa)

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp.

- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina y Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 156 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1987, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1987, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 84 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, (en prensa)

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo. II parte*, 1988, 146 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.

- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años sesenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 100 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 106 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 262 pp.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Programa patrocinado por el V Centenario del Descubrimiento de América.

Director: Osvaldo Sunkel

Director Adjunto: Vicente Donoso

Consejo de Redacción: Carlos Abad (Secretario de Redacción), Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Lahera, Augusto Mateus y Juan Muñoz.

Número 14

Julio-Diciembre 1988

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: "Transición y Perspectivas de la Democracia en Iberoamérica"

EXPOSICION INTRODUCTORIA

Belisario Betancur, *Más justo crecimiento. La Utopía posible*

PAISES ANDINOS

● **Bolivia:** René Antonio Mayorga, *La democracia en Bolivia: ¿Consolidación o desestabilización? Comentario.* Fernando Calderón, *Más plural, más progresiva... (la consolidación democrática en Bolivia).* ● **Colombia:** Francisco Leal Buitrago, *Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano.* Gabriel Murillo, *Hacia la democracia participativa en Colombia. Retos y posibilidades. Comentarios.* Fernando Botero Zea, *En el filo de la navaja: la democracia colombiana en 1988.* Gary Hoskin, *Modernización social, populismo frustrado y esclerosis política: reflexiones sobre la democracia colombiana.* ● **Chile:** Carlos Huneeus, *La democracia en Chile. Un enfoque institucional. Comentarios.* Pilar Gaitán, *Instituciones y proceso social en Chile.* Manuel Antonio Garretón, *La democracia en Chile: de la transición a la consolidación posibles.* Oscar Landerretche, *¿Nueva democracia o nuevo ciclo democrático en Chile? ● Ecuador:* Amparo Menéndez Carrión, *La democracia en Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas. Comentarios.* Patricio Moncayo M., *Condicionantes económicos de la democracia en Ecuador.* Germán Palacio, *Preguntas malintencionadas de la democracia: a propósito del caso ecuatoriano.* ● **Perú:** Fernando Rospigliosi, *Perú: entre el acuerdo y la libanización. Comentarios.* Jorge Parodi, *Decadencia económico-social y desintegración nacional: retos para la democratización en Perú.* Henry Pease García, *Perspectiva de la democracia en Perú.* ● **Venezuela:** Luis Gómez Calcaño, *La democracia venezolana entre la renovación y el estancamiento. Comentarios.* Alirio Gómez Lobo, *Intervencionismo y estabilidad en Venezuela.* Alicia Puyana, *Sobre la democracia en Venezuela y Colombia: ¿Por qué divergen los caminos? Juan Carlos Rey, Democracia, desarrollo y redistribución en Venezuela.*

MEXICO Y CENTROAMERICA

Héctor Aguilar Camín, *PRI: descenso del milagro.* Edelberto Torres-Rivas, *Centroamérica: democracias de baja intensidad.* Marvin Ortega, *Democracia y partidos políticos en Nicaragua.*

BRASIL Y URUGUAY

María D'Alva Gil Kinzo, *Considerações sobre a transição democrática no Brasil.* Juan Rial, *Transición hacia la democracia y gobernabilidad en Uruguay: 1985-1988.*

ESPAÑA Y PORTUGAL

Jordi Solé Tura, *Transición a la democracia y estabilidad: el caso de España.* Antonio García Santesmases, *Cesión y claudicación: la transición política española.* Ludolfo Paramio, *Algunos rasgos de las transiciones pactadas a la democracia.* Alejandro Nieto, *La Administración Pública durante la transición y consolidación de la democracia en España.* César Oliveira, *Transição e consolidação da democracia em Portugal.*

EXPOSICIONES DE CLAUSURA

Lawrence Whitehead, *Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina*

Osvaldo Sunkel: *Perspectivas democráticas y crisis de desarrollo*

FIGURAS Y PENSAMIENTO

Manuel Rengifo: *un proteccionista del siglo XIX*, por Rafael Sagredo B.

La trayectoria intelectual de Francisco Bernis, por José Miguel Fernández Pérez

Relación cronológica de la obra de Francisco Bernis, por José Miguel Fernández Pérez

SECCIONES FIJAS ● Reseñas Temáticas ● Resúmenes de Artículos ● Revista de Revistas

Instituto de Cooperación Iberoamericana
Revista Pensamiento Iberoamericano
Avenida de los Reyes Católicos, 4
28040 Madrid

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Año 13, N° 139, Octubre 1988

● **Director:** Eduardo A. Zalduendo ● **Comité Editorial Asesor:** Martín Arocena, Eudes Bezerra Galvão, Alfredo Fuentes, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano, Alberto Zelada Castedo. ● **Edición - coordinación:** Clara Ginzburg.

Editorial: *Sistemas de pagos y unidades de cuenta en América Latina.* ● **Estudios:** *El camino hacia una moneda regional*, por Olavo C. da Rocha e Silva ● *Estrategia para incrementar el comercio intracentroamericano y notas sobre la adopción de una moneda común latinoamericana*, por Olivier Castro Pérez ● *El déficit fiscal estadounidense y la crisis de la deuda externa latinoamericana*, por Eduardo R. Conesa ● **Cátedra Intal:** *Comercio e inversiones intralatinoamericanas: una perspectiva estadounidense*, por Peter B. Field. ● **Comentarios:** *Sistemas de pagos y unidades de cuentas en América Latina*, por Aldo A. Dadone. *Balanza de pagos, liquidez y sistemas de pagos en América Latina*, por Javier Fernández Riva.

Información de América Latina y el mundo ● Documentación ● Estadística ● Bibliografía

Instituto para la Integración de América Latina
Esmeralda 130
1035 Buenos Aires, República Argentina

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Director: Carlos Bazdresch P.
Director Interino: Nisso Bucay
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante

Vol. LVI (1)

México, enero-marzo de 1989

Núm. 221

S U M A R I O

Artículos: Victor L. Urquidi: *Cuatro economistas singulares: Javier Márquez, Fernando Rosenzweig, Jorge Sol Castellanos y Miguel Wionczek.* ● Fernando Rosenzweig: *La evolución económica de México, 1870-1940.* ● Enrique Cárdenas y Carlos Manns: *Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución.* ● Albert O. Hirschman: *Doscientos años de retórica reaccionaria. El caso del efecto perverso.* ● Jeffrey D. Sachs: *Nuevos enfoques para la crisis de la deuda latinoamericana.* Samuel Amaral: *Alta inflación y precios relativos. El pago de las obligaciones en Buenos Aires (1826-1834).* Marcelo de Paiva Abreu: *La deuda externa brasileña, 1824-1943.*

● **Reseñas bibliográficas:** Saúl Trejo Reyes: Peter Gregory, *The Myth of Market Failure: Employment and the Labour Market in Mexico*, Informe de Investigación del Banco Mundial, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986. Peter Gregory: Comentarios a la reseña de Saúl Trejo Reyes al libro de Peter Gregory, *The Myth of Market Failure Employment and the Labour Market in Mexico*. Francisco Alba: Peter Gregory, *The Myth of Market Failure Employment and the Labour Market in Mexico*, y Saúl Trejo Reyes, *Empleo para todos. El reto y los caminos, México*, Fondo de Cultura Económica, 1988.

● **Documentos:** CEPAL, Panorama económico de la América Latina, 1988.

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México

REALIDAD ECONOMICA

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO (IADE)

Nº 86

SUMARIO

Enero-Febrero 1989

Mesa Redonda

Crisis energética.

Marcos Frizman. *Los derechos económicos sociales en el marco de la democracia.* (40 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas).

Declaración

Ante los sucesos de "La Tablada".

Análisis

Arnaldo M. Bocco. *La crisis económica y la especulación financiera.*

Debates

María Ernestina Alonso. *El problema de la formación de los Estados modernos en América Latina.*

Investigación

Claudio Katz. *Teorías de la inflación en latinoamérica.*

Opiniones

Oscar Carnota. *Perestroika: continúa la revolución.*

Precio del ejemplar: \$a 60

Suscripción 6 ejemplares / 1 año: \$a 330 - 3 ejemplares / 6 meses: \$a 165

Correspondencia, pedidos y suscripciones a

IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, piso 4º, 1086 Buenos Aires

ARGENTINA

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

• **Artículos:** • Herbert Schmidt, *La pequeña y mediana empresa en economías fuertemente competitivas. El caso de la República Federal de Alemania* • Heinz Lampert, *La Economía Social de Mercado en la República Federal de Alemania. Origen, concepción, evolución y problemas* • José Carlos Brandi Aleixo, *Fundamentos y líneas de la política exterior de Brasil* • **Notas:** • Werner Schreiber, *Aprovechar las oportunidades que ofrece la cooperación con Latinoamérica* • Wernes Mikus, *Turismo en el Tercer Mundo* • Richard von Weizsäcker, *Servir y conducir en el Estado democrático* • **Dossier '88:** • Sir Alan Walters, *Privatización: algunas lecciones internacionales* • Wolfgang Hirsch y Ralf Zeppernick, *Argumentos para una política de desregulación* • Gerhard Zeitel, *La privatización como función de la política socioeconómica* • Guillermo Schultz, *Desregulación financiera: oportunidades y riesgos* • Manuel Tanóira, *Cómo el Socialismo arruinó a la Argentina y cómo la industria privada puede revitalizarla* • Ramón Frediani, *Desregulación y privatización de empresas públicas en Argentina* • Walter Hamm, *¿Qué hacer con las empresas públicas en la República Federal de Alemania? Saneamiento, desmonopolización privatización* • Hermann Luis Soriano Valery, *La privatización en el programa de gobierno del Partido Social Cristiano (COPEI) de Venezuela* • **Documentos** • *Press Communique (Reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial llevada a cabo en Berlín, República Federal de Alemania)* • *Justicia y Paz en el Cono Sur (Documento emitido por la Comisión Nacional de Justicia y Paz del Cono Sur de América Latina—Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y, en calidad de observador, Brasil)* • *Declaración conjunta del Gobierno y los Partidos Políticos de El Salvador* • **Comentarios de libros** • Carmelo E. Palumbo, *Guía para un estudio sistemático de la Doctrina Social de la Iglesia* • Martín Kriele, *Introducción a la teoría del Estado* • **Personas y hechos** • Belisario Betancur, *Lo social en lo político* • Helmut Kohl, *Sólo donde existe libertad puede haber adelanto social. Creación de un Centro de Estudios de Comercio Exterior. IX Simposio Latinoamericano de la pequeña y mediana empresa* • **Publicaciones recibidas en la biblioteca del CIEDLA** • **Contenido del año 1988 de CONTRIBUCIONES.**

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Año V Nº 4 (20) - Octubre-Diciembre, 1988

Redacción y Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690 - 20º Piso
1011 Buenos Aires, República Argentina,

Teléfonos: (00541) 313-3522/3531/3539/312-6918

TLX 24751 KASBA AR

CUADERNOS DE ECONOMIA

Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía

Año 25

DICIEMBRE 1988

Nº 76

SUMARIO

● **Presentación:** Juan Ignacio Varas C. ● **Introducción:** Carlos Williamson B. ● *Centenario de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Breve Historia de la Escuela de Economía*, Mario Albornoz G. ● *Veinticinco años de ingeniería social en Chile: Un breve ensayo sobre la historia económica del período 1960-1988*, Rolf Lüders Sch. ● *Evolución reciente del sistema financiero chileno*, Mario Corbo L. ● *Reformas económicas en la agricultura y respuesta de la producción agregada: Chile 1960-1987*, J. Quiroz, P. Barahona, A. Valdés. ● *El sistema monetario internacional en los últimos veinticinco años*, Fernando Ossa S. ● **Índice alfabético artículos: 1963-1988** ● **Clasificación por materia: 1963-1988.**

Precio suscripción anual (Cuatrimestral) 1989

Chile	\$ 3.500
América Latina	US\$ 36
Europa y U.S.A.	US\$ 42

Números Suelos o Atrasados

Chile	\$ 1.200
Extranjero	
(Incluye envío aéreo)	US\$ 12

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones bancarias) a la orden de:

Oficina de Publicaciones Casilla 274-V, Correo 21
Santiago-Chile

Cuadernos del CENDES

APARTADO 6622 - 1010-A
Caracas, VENEZUELA.

Órgano institucional del CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO de la UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. Abierto a todas las corrientes del pensamiento sobre problemas del desarrollo en Venezuela, otras sociedades latinoamericanas y países del Tercer Mundo en general. En cada número se publican resultados de las investigaciones del CENDES, además de otros artículos, ensayos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas a sus áreas de investigación.

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Deseo una suscripción a Cuadernos del Cendes:
que pagaré mediante

Por un año

Por dos años

Cheque Nº _____ del Banco _____

A nombre de CENDES Ingresos propios

NOMBRE _____

INSTITUCION _____

DIRECCION _____

CIUDAD _____ PAIS _____

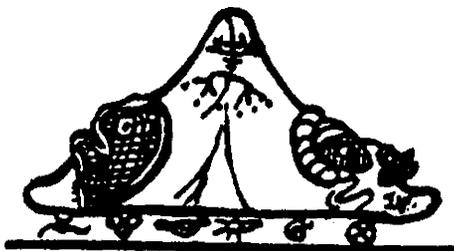
TARIFAS POR AÑO (3 números)

	Susc. Indv.	Susc. Inst.
Venezuela	Bs. 200,00	Bs. 300,00
América Latina	US\$ 20,00	US\$ 45,00
EE.UU. y Canadá	US\$ 25,00	US\$ 55,00
Resto del Mundo	US\$ 30,00	US\$ 65,00

* Incluye costos de envío

Nota: para remitirnos correspondencia desde cualquier parte del mundo, enviarla indicando en el sobre:
Cuadernos del Cendes, Poba. International Nº 151 P.O. Box 02-5255 Miami,
Florida 33102 - 5255 U.S.A.

Revista
HOMINES
CIENCIAS — SOCIALES
PUERTO RICO



***Usted tendrá en sus manos una revista que estudia
problemas y corrientes de pensamiento de la actualidad
puertorriqueña, caribeña, continental e internacional.***

TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL (Dos Números)

Puerto Rico: \$15.00 Estados Unidos, Caribe y Centro América: \$22.00
Europa y Sur América: \$25.00

Envíe su cheque a: **Directora - Revista Homines**, Depto. de Ciencias Sociales,
Universidad Interamericana, **Apartado 1299, Hato Rey**, Puerto Rico 00919

SUMA

revista de economía
NUMERO 5 - OCTUBRE DE 1988

**PROTECCION, VENTAJAS COMPARADAS Y EFICIENCIA
INDUSTRIAL**

Luis Macadar

**LA ESPECIALIZACION EN LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA**

Silvia Laens

**ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LA ESTRUCTURA
INDUSTRIAL**

Rosa Osimani

AHORRO, INVERSION Y ACTIVOS FINANCIEROS
Los efectos de la liberalización

Nelson Noya

CINVE

Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay
Por suscripciones: Guayabo 1729 Ap. 702. Tel. 40.49.17-40.49.47
Montevideo - Uruguay

ENCUENTRO 51

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

ARTICULOS DEL NUMERO CINCUENTAUNO

- **SENDERO LUMINOSO, 1988: I. LOS PROBLEMAS DEL CAMPO Y DE LA CIUDAD... Y ADEMAS EL MRTA; II. MRTA: LA HISTORIA DESCONOCIDA; III. POLICIAS, JUECES Y SUBVERSION; IV. ISIDORO NUNJA: INSTRUIDO PARA MATAR; V. EL CAMBIO DE ESTRATEGIA DE SENDERO Y LA CAPTURA DE MOROTE; VI. S. JARAMA: LAS BATALLAS MAS SIGNIFICATIVAS LAS DARA EL PUEBLO; VII. EL RETORNO DE LO REPRIMIDO: EL HUALLAGA, UN AÑO DESPUES; VIII. HENRI FAVRE: SENDERO, ABIMAEEL GUZMAN Y EL FUTURO DEL PAIS / QUEHACER, CARETAS**
- **COREA DEL SUR: ORO EN ECONOMIA, HIERRO EN POLITICA / TED CORDOVA-CLAURE / NUEVA SOCIEDAD**
- **GASTOS MILITARES Y GASTOS SOCIALES EN LOS PAISES DEL MUNDO: ESTUDIO COMPARATIVO / WORLD MILITARY AND SOCIAL EXPENDITURES, 1988 / EEUU**
- **DETERIORO DE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO EN LOS ULTIMOS TREINTA CINCO AÑOS / ARMANDO DI FILIPPO / PENSAMIENTO IBEROAMERICANO / ESPAÑA**
- **OCDE: EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL AL 30-6-1988**
- **TIPOS DE CAMBIO Y REGIMENES CAMBIARIOS AL 30-6-1988**
- **POLITICAS DE TELEVISION: UNA NECESIDAD / R. RONCAGLILO / NUEVA SOCIEDAD / VENEZUELA**
- **PREDOMINIO DE LOS ENLATADOS EN TV / M. BISBAL**
- **PERIODISMO TELEINFORMATICO EN PANTALLA / FERNANDO REYES MATTA**
- **CESAR VALLEJO: LA SOLIDARIDAD Y LOS POBRES / MARIO BOERO / CUADERNOS HISPANOAMERICANOS**
- **C. VALLEJO Y EL MARXISMO / FRANCISCO CAUDET**
- **LA CULTURA Y LA POLITICA EN LA PROSA PERIODISTICA DE CESAR VALLEJO / STEPHEN HART**
- **FICHAS DE CINE: FRANTIC, GOOD MORNING BABILONIA, NO HABRA MAS PENAS NI OLVIDO, HOPE AND GLORY, THE HITCHER, TWICE IN A LIFE TIME, etc.**
- **COMPRENDER LA HUELGA DE HAMBRE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA MORAL / EQUIPO BELGA JUSTICIA Y PAZ / LE SUPPLEMENT / FRANCIA**
- **IDEOLOGIA Y ATEISMO EN LA UNION SOVIETICA / WILLIAM VAN DEN BERCKEN / "RELIGION IN COMMUNIST LANDS"**
- **DE VLADIMIR A GORBACHOV: LA HISTORIA MILENARIA DE LA IGLESIA ORTODOXA RUSA / ROBERT HOTZ / CHOISIR**
- **LA ESPIRITUALIDAD DE LA IGLESIA ORTODOXA RUSA: UNA ESCUELA DE RESURRECCION / JEAN RENNETEAU**
- **CRISTIANISMO E HINDUISMO / LA CIVILTA CATTOLICA**

Editada por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA, Jr. Aguarico 586, Breña. LIMA-PERU; Telf.: 232609.

SUSCRIPCIONES PERU

ENCUENTRO (nn. 45 al 55): I/. 35,000.00 + el 15o/o del IGV = I/. 40,250.00 (Correo certificado, vía aérea).

ENCUENTRO (tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III: nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44): I/. 35,000.00 + el 15o/o del IGV = 40,250.00, cada tomo. (Precios al 15 de noviembre de 1988).

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA, NORTEAMERICA Y EUROPA

ENCUENTRO (nn. 45 al 55): 110 \$ USA.

ENCUENTRO (tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III: nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44) 100 \$ USA. (Correo certificado, vía aérea).



NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1988 N° 98

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Camilo Taufic

COYUNTURA: Héctor Aguilar Camín:

México: la reforma de los electores;

Pedro Catrain: República Dominicana:

crisis de las alternativas; **Oscar R. González/Carlos Abalo:** Argentina: el oca-

so del alfonsinismo; **Carlos E. López**

García: Guatemala: la exigencia de un

pacto social.

ANALISIS: Oscar Ugarteche: Perú y el

10%. La política de deuda bajo presión;

Frank Bracho: Salud/Economía/Ambiente. Hacia un nuevo paradigma del desarrollo;

Carlos M. Vilas: Multietnicidad y autonomía. La costa atlántica de Nicaragua;

Guy Poitras: Un post-mortem prematuro. La Doctrina Reagan y América Latina;

Juan Guillermo Espinoza: Otro desarrollo, otra vida. ¿Fin de la civilización del egoísmo?

POSICIONES: Comisión Sudamericana de Paz: Hacia la seguridad democrática regional;

Foro de Latinoamérica y el Caribe: Coordinación entre partidos para la integración regional.

TEMA CENTRAL: Franz J. Hinkelammert: Democracia y nueva derecha en América Latina;

Samuel Moncada: Derecha intelectual y grupos empresariales;

Miguel Talento: Derechización en la universidad. El caso argentino;

Mirko Lauer: Adiós conservadurismo; bienvenido liberalismo. La nueva derecha en el Perú;

Manuel Caballero: Para una radiografía del pensamiento reaccionario;

Jesús Puente Leyva: El 'ogro' estatal mal leído. Octavio Paz, México y la nueva derecha;

Carlos F. Toranzo Roca: Giro a la derecha. Bolivia en el vals regional.

IDEAS EN CIENCIAS SOCIALES

Año 4, Número 9

Octubre de 1988

SUMARIO

● **Carlos Escudé**, Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina, 1879-1986. ● **Juan C. Agulla**, Estructura social de la Argentina (Reflexiones sobre los censos 1960-1980) ● **Daniel Samoilovich**, Reforma política en la Argentina ● **Marcelo Halperín**, Democracia incipiente y conducta desviada en la Argentina ● **Susana Barbosa y Teodoro Blanco**, Mito y utopía en la experiencia y el proceder del pensamiento social latinoamericano ● **Mutsuo Yamada**, Perspectivas de complementación entre Japón y América Latina.

.....
Ideas en Ciencias Sociales, se vende en librerías en todo el territorio de la República Argentina. Suscripción por un año, en el exterior: Países latinoamericanos: US\$ 30.00 (precio promocional), Estados Unidos: US\$ 48.00 (correo aéreo). Otros países: US\$ 53.00 (correo aéreo). Cheque a nombre de **Fundación Universidad de Belgrano (no a la orden)**. Redacción y administración: Teodoro García 2090, 2º piso - 1426 - Buenos Aires - República Argentina. Teléfonos: 771-7800 / 7873 y 774-2133.

cuadernos del claeH

47

1988/3

Parlamentarismo y presidencialismo: ¿Dónde están las diferencias?, *Martín Peixoto*. Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política, *Carlos Pareja*. Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres, *Juan Pablo Terra*. El sector industrial y la integración subregional: Intercambio con Argentina y Brasil, *Fabio Villalobos*. Breve alegato por la filosofía política, versión anglosajona, *Philippe Van Parijs*. De la eficiencia a la libertad, *Philippe Van Parijs*. Jürgen Habermas: Filosofía como utopía, Psicoanálisis como utopía, *Pablo da Silveira*, Construcción de un índice de estratificación económico-social, *Alberto González Ramagli*.

SUSCRIPCIONES

- Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay US\$ 25
- Resto de América (excluidos Canadá y EE.UU.) US\$ 30
- Canadá, EE.UU., Europa, Asia, Africa y Oceanía US\$ 35

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Zelmar Michelini 1220 - Casilla Postal 50 21
Montevideo- URUGUAY

Estudios

VOL. XI - N.º 45

El fenómeno de la dolarización

Carlos E. Sánchez

La dolarización en América Latina como una reforma monetaria impuesta por el mercado.

Michael Mahon y Jorge S. Osores

La demanda de dinero en economías abiertas: un modelo de sustitución monetaria para Venezuela

Jorge Mahon

página 17

El fenómeno de la dolarización: Evidencia de series temporales en Argentina y Chile

Pablo H. G. G. González

página 29

Estudios

VOL. XI - N.º 46

El impuesto inflacionario y la organización institucional del mercado financiero.

José Luis Corcos

página 33

Descentralización y financiamiento del sistema educativo no universitario en la Argentina.

Carlos Sánchez

Angel Peña

página 41

El rol causal de los salarios mínimos en los mercados laborales de América Latina

José F. Padellón

Luis A. Rivarín

página 53

Estudios

VOL. XI - N.º 47

Situación actual y alternativas para el reordenamiento de las telecomunicaciones en la Argentina

Juan I. Besco

Carlos A. Givogri

página 73

Experiencias de liberalización financiera doméstica

Aldo A. Arnaudo

página 85

N.º 45 Enero/Marzo'88

N.º 46 Abril/Junio'88

N.º 47 Julio/Septiembre'88

Estudios

Año XI - N.º 47 Julio/Septiembre 1988

Publicación trimestral del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) patrocinado por Fundación Mediterránea, entidad civil sin fines de lucro integrada por empresas de la República Argentina.

C. Correo 1311 - C. Central 5000 Córdoba

Dirección Nacional de Derecho de Autor Ley N.º 11.723 N.º. 23389
I.S.S.N. 0325-6928

Director

Carlos E. Sánchez

Comité Editorial

Aldo A. Arnaudo
Domingo F. Cavallo
Aldo A. Dadone
Carlos A. Givogri
A. Humberto Petrei

Esta revista se distribuye a particulares por suscripción y, gratuitamente, a organismos públicos, universidades, representantes diplomáticos, institutos de investigación, entidades financieras, empresarias y profesionales de todo el país. Se solicita canje. Se autoriza la reproducción, total o parcial, de los artículos elaborados por miembros del IEERAL citando la fuente, pero no pueden ser reproducidos -ni parcial ni totalmente- los artículos de colaboración, para los cuales es necesaria la autorización de sus autores.

SUSCRIPCIONES:

Para suscribirse a Estudios u otras publicaciones del IEERAL, dirigirse a:

Juan del Campillo (O) 394
C. Correo 1311
5000 Córdoba
Argentina

1 año (4 ejemplares)

Arg. A 130
(A 70)*

Exterior U\$S 18
(U\$S 10)*

Ejemplares sueltos

Arg. A 35

Exterior U\$S 5

* Precio especial para docentes y alumnos.

De nuevo en español

Revista Internacional de Ciencias Sociales



UNESCO

Revista Internacional de Ciencias Sociales.
De aparición trimestral. Cada número presenta una sección temática que ofrece los grandes temas de investigación tratados por los mejores especialistas internacionales. Una lectura imprescindible para informarse de las tendencias actuales de las ciencias sociales, más allá de las fronteras lingüísticas o nacionales.

NÚMEROS DE 1989

- Núm. 119 El impacto mundial de la Revolución francesa
Núm. 120 Factores del crecimiento económico
Núm. 121 Dimensiones sociales del cambio ambiental
Núm. 122 Estado, políticas y conocimiento

Edita: Centre UNESCO de Catalunya

HOJA DE SUBSCRIPCIÓN

Enviar la subscripción y el pago a:

CENTRE UNESCO DE CATALUNYA.
MALLORCA, 285 - TEL. 207 17 16
08037 BARCELONA (SPAIN).

Sírvase subscribirme a la «REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES»

Precios para 1989

Países industrializados

Países en desarrollo

5.000 ptas.

3.000 ptas.

45 \$

27 \$

Sírvase enviarme _____ ejemplar(es) del número(s) _____

Precio de cada ejemplar 1.500 ptas.

15 \$

Nombre y apellidos _____

Dirección _____

Ciudad _____ País _____

Fecha _____ Firma _____

Adjunto

cheque

giro internacional

An International Journal Focusing on Third World Development Problems

REGIONAL DEVELOPMENT DIALOGUE



United Nations Centre for Regional Development Nagoya Japan

PAST ISSUES

Innovative Planning Strategies for Metropolitan Development and Conservation (Autumn 1988), guest editors, John P. Keith and M. W. J. G. Mendis

Eastern African Rural Development Experience: Issues and Strategies in Local-Level Development (Summer 1988), guest editor, Richard Samson Odingo and Achola-Pala Okeyo

Regional Development Planning for Disaster Prevention (Spring 1988), guest editor, E. L. Quarantelli

Shelter and Services for the Poor in Metropolitan Regions (Winter 1987), guest editor, Stephen H. K. Yeh

Environmental Planning and Management: Focus on Inland Waters (Autumn 1987), guest editors, Surin Setamanit and Michio Hashimoto

Planning for Local Social Development (Summer 1987), guest editors, Raymond Apthorpe and Michael M. Cernea

Training in Information Systems for Local and Regional Planning (Spring 1987), guest editor, Marvin L. Manheim

Financing Local and Regional Development (Autumn 1986), guest editor, Larry Schroeder

Local Social Development Planning (Spring 1986), guest editors, Harry W. Blair and Diana Conyers

FORTHCOMING ISSUES

Employment, Livelihoods for the Urban Poor: Issues and Strategies in Metropolitan Planning (Winter 1988), guest editor, Yue-man Yeung

Issues in Financial Structure and Management in Metropolitan Regions (Spring 1989), guest editor, G. Shabbir Cheema

Annual subscription: Developing countries US\$20; Developed Countries US\$40

Address: United Nations Centre for Regional Development, Nagoya 1-47-1, Nakamura-ku, Nagoya 450, Japan; Phone: (052) 561-9377; Fax: (052) 561-9375; Telex: J59620 UNCENTRE; Cable: UNCENTRE NAGOYA

SINTESES

N.º 5 - VENEZUELA
MAYO-AGOSTO 1988

Director: Guadalupe Ruiz-Giménez
Edita AIETI
Claudio Coello, 86 - 4º
28006 Madrid

Suscripciones: EDISA
López de Hoyos, 141
28002 Madrid

AMERICA LATINA

Ideas e instituciones

- Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. **Adolfo Gurrieri.**
- El marxismo en América Latina. **José Aricó.**

Economía e Integración

- La economía política del desarrollo latinoamericano. **Albert Hirschman.**

Relaciones internacionales

- Las internacionales sindicales. **Julio Godio/Achim Wachendorfer.**

VENEZUELA

Artículos y estudios

- Estado y desarrollo sociopolítico en Venezuela. **Heinz Sonntag.**
- Sistema político o cómo funciona la máquina de procesar. **Diego Bautista Urbaneja.**
- El futuro de la democracia en Venezuela. **Juan Carlos Rey Martínez.**
- El sistema electoral venezolano. **Mercedes Martelo.**
- Crisis y concertación en Venezuela, dos coyunturas históricas. **Margarita López Maya/Luis Gómez Calcaño.**
- ¿Retador o garante del sistema? Los 50 años de la Confederación de trabajadores de Venezuela. **Héctor Valecillos.**
- Militares y democracia en Venezuela. **Felipe Agüero Piwonka.**
- La política exterior. Continuidad y cambio, contradicción y coherencia. **Eva Josko de Gueron.**
- Venezuela ante el proceso de integración andina. **Ruth de Krivoy.**
- Economía venezolana. Problemas y perspectivas. **Leopoldo Yáñez Betancourt.**
- La renta petrolera, su distribución y cuentas nacionales. El ejemplo de Venezuela. **Bernard Mommer.**

DOCUMENTOS

- Discurso pronunciado por Arturo Uslar Pietri el 15 de mayo de 1986 en sesión especial del Congreso de la República.
- Pacto de Punto Fijo.
- Propuestas para reformas políticas inmediatas. COPRE.
- Reformas inmediatas del Poder Judicial. Comisión Presidencial para la reforma del Estado.
- Propuesta para impulsar el proceso de descentralización en Venezuela. Comisión Presidencial para la reforma del Estado.
- Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia. Primera reunión Ocho Presidentes Latinoamericanos.

BIBLIOGRAFIA

- Otros artículos de actualidad.
- Libros.
- Reseñas.
- Centros de Investigación en Ciencias Sociales.

Agricultura y Sociedad

Una revista trimestral de ciencias sociales
sobre la agricultura la pesca y la alimentación

ENERO  MARZO
1988

ESTUDIOS

JOSE MANUEL NAREDO

Diez años de Agricultura Española.

MIREN ETXEZARRETA y LOURDES VILADOMIU

El impacto de la crisis en una agricultura internacionalizada.

GIOVANNI MOTTURA

Cuarenta años de estrategia corporativa en la agricultura italiana (1944-1987), II parte.

F. FILLAT, A. ABELLA, A. GOMEZ, T. LASANTA, E. MANRIQUE, C. MENDEZ, R. REVILLA, J. P. RUIZ y M. RUIZ

Sistemas ganaderos de montaña.

PAUL SAUVIN

El desarrollo endógeno de las áreas de montaña Pays-D'Enhaut (Suiza).

CANDIDO PAÑEDA FERNANDEZ

Terneros en Asturias. Años en Cataluña. Un análisis empírico de la relación dinámica entre valores añadidos en la ganadería bovina de carne en España en el período 1975-1984.

NOTAS

ANA CLARA GUERRERO LATORRE

Los viajeros ingleses y la agricultura española en el siglo XVIII.

FERNANDO SANCHEZ DE PUERTA T.

La ESRS Summer School 1987: El futuro de la política rural en Europa: problemas y posibilidades.

JOSEFINA CRUZ VILLALON

Coloquio sobre agricultura familiar y pluriactividad en el medio rural europeo.

BIBLIOGRAFIA

I. **Crítica de libros:** JUAN MAESTRE ALFONSO: «Los trabajadores temporales y el sector agropecuario de América Latina», Julio César Neffa, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986, 138 págs. GLORIA DE LA FUENTE: «La mujer en los sistemas de producción rural. Problemas y políticas», Deniz Kandiyoti, edición española Serbal/Unesco, Barcelona, 1986. JUAN MANUEL GARCIA BARTOLOME: Comentario en torno al número 4 —extraordinario— de la revista *Mediterranean*: «Ciudades y campos en Marruecos. Homenaje a Paul Pascon», 1986. CARLOS SAN JUAN MESONADA: La reforma de la PAC desde la perspectiva española, «El futuro de la política agrícola común y la economía española», L. V. Barceló y García Alvarez-Coque, Mundi-Prensa, Madrid, 1987 (280 págs.). JOSE ANTONIO DURAN: «El socialismo partidario español y la cuestión agraria», ediciones de la revista del trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986. II. **Revista de Revistas.**

DOCUMENTACION

JUAN PRO RUIZ

Materiales para el estudio de la cuestión catastral en España: El siglo XX.

Director: *Cristóbal Gómez Benito*

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Agricultura, pesca y
Alimentación

ABRIL  JUNIO
1988

ESTUDIOS

LUIS VICENTE BARCELO

La protección agraria y el comercio internacional español durante el último decenio.

HANZA ALAVI y TEODOR SHANIN

La cuestión agraria; el discurso marxista de Kautsky.

JAVIER CALATRAYA REQUENA

El modelo de integración de rentas como base del desarrollo en zonas de montaña: consideraciones teóricas y estrategias para su puesta a punto.

M. PEREZ YRUELA, F. CEÑA y F. RAMOS LEAL

Los empresarios andaluces: autovaloración de su actividad ante el desarrollo agrario.

FELIPA SANCHEZ SALAZAR

El reparto y venta de las tierras concejiles como proyecto de los Ilustrados.

NOTAS

JOAN NOGUE I FONT

El fenómeno neorrural.

FRANCISCO JUAREZ RUBIO

Reforma agraria y modernización de la agricultura en Marruecos.

MARI CRUZ FERNANDEZ DURANTE y EDUARDO MOYANO

Los agricultores y la política en Francia: un debate sobre el estado de la cuestión.

BIBLIOGRAFIA

I. **Crítica de libros:** ALFREDO CADENAS: «Políticas nacionales y comercio exterior agrario: Estudio relativo a la Comunidad Económica Europea», OCDE, París, 1987, 149 págs. (texto), 148 págs (anejos). JAVIER SANZ CAÑADA: «Informe del sector agrario valenciano en 1986», Conselleria d'Agricultura i Pesca de la Generalitat Valenciana, 1987, 195 págs. JUAN MAESTRE ALFONSO: «La economía latinoamericana en 1985», Banco Interamericano de Desarrollo, Informe 1986. ANTONIO ALVAREZ PINILLA: «Una sencilla introducción a la econometría», A. C. Johnson, Jr. M. B. Johnson y R. C. Buse, *Econometrics, Basic and Applied*, Macmillan, 1987, 480 págs. JUAN MANUEL GARCIA BARTOLOME, «L'Etat et l'agriculture en Europe Occidentale (Crises et réponses ou cours d'un siècle)», Michel Tracy (Collection Economie Agricole et Agroalimentaire), ed. Economica, París, 1986. JAVIER PIERNAVIEJA NIEMBRO: «Agricultores con problemas (los problemas financieros de las explotaciones agrícolas en cinco países occidentales)», INRA, *Cuadernos de Economía y Sociología rurales*, n.º 5 (septiembre 1987, 120 págs.). II. **Reseña de libros.** III. **Revista de Revistas.**

DOCUMENTACION

JOSE ANTONIO DURAN

La crisis agrícola y pecuaria de 1887 en la historia de España. Un debate centenario.

SUSCRIPCION ANUAL PARA 1988

— España	4.000 ptas.
— Estudiantes	3.000 ptas.
— Extranjero	5.000 ptas.
— Número suelto	1.200 ptas.

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Paseo de la Infanta Isabel, n.º 1, 28014-MADRID (ESPAÑA).

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

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 нашем 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.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas --- DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL --- Casilla 179-D
Santiago de Chile