

Capítulos

del *sela*

No. 2

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

Diciembre de 1983

Del contenido:

Sebastián Alegrett

Introducción

Documentos

Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional

El Compromiso de Santo Domingo

Declaración de Santa Cruz de la Sierra

El futuro del endeudamiento externo de América Latina

Celso Furtado

América Latina:
Crisis internacional y nueva dependencia

Aldo Ferrer

La deuda externa y la convergencia latinoamericana e iberoamericana

Antonio Ortiz Mena

La crisis económica internacional y América Latina

Juan C. Sánchez Arnau

El proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados

Gustavo Fernández Saavedra

Las perspectivas de América Latina

Carlos María Gutiérrez

La deuda externa:
El escarmiento de la dependencia

Sergio Aranda

¿Hay, acaso, alternativas para el desarrollo latinoamericano?

Crisis mundial y deuda externa: La perspectiva latinoamericana

Capítulos

del **sela**

No. 2

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

Diciembre de 1983

Del contenido:

Sebastián Alegrett	5	Introducción
Documentos	8	Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional
	34	El Compromiso de Santo Domingo
	36	Declaración de Santa Cruz de la Sierra
	40	El futuro del endeudamiento externo de América Latina
Celso Furtado	51	América Latina: Crisis internacional y nueva dependencia
Aldo Ferrer	58	La deuda externa y la convergencia latinoamericana e iberoamericana
Antonio Ortiz Mena	65	La crisis económica internacional y América Latina
Juan C. Sánchez Arnau	72	El proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados
Gustavo Fernández Saavedra	81	Las perspectivas de América Latina
Carlos María Gutiérrez	88	La deuda externa: El escarmiento de la dependencia
Sergio Aranda	95	¿Hay acaso, alternativas para el desarrollo latinoamericano?

Crisis mundial y deuda externa: La perspectiva latinoamericana

Capítulos del sela

No. 2 SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Diciembre 1983

Director:

Edgardo Silberkasten

Coordinación:

Volker Petzoldt

Capítulos del sela

es una publicación
de la Unidad de Comunicaciones de la
Secretaría Permanente del Sistema
Económico Latinoamericano.

Las opiniones expresadas en los artículos
firmados, incluidas las colaboraciones de
los propios funcionarios de la Secretaría
Permanente, son las de los autores y no
reflejan necesariamente los puntos de
vista del foro regional.

La distribución de

Capítulos del sela

es gratuita y puede solicitarse a:
Unidad de Comunicaciones del SELA,
Apartado de Correo 17.035
Caracas 1010-A - Venezuela

Redacción:

Sede de la Secretaría Permanente del SELA
Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas - Venezuela
Teléfono 951.42.29
Telex: 23.294 - 24.615



sela

Estados Miembros

- Argentina
- Barbados
- Bolivia
- Brasil
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- Chile
- Ecuador
- El Salvador
- Grenada
- Guatemala
- Guyana
- Haití
- Honduras
- Jamaica
- México
- Nicaragua
- Panamá
- Perú
- República Dominicana
- Suriname
- Trinidad y Tobago
- Uruguay
- Venezuela

Edgardo Silberkasten

Editorial

La crisis económica internacional sacudió con particular virulencia las economías de América Latina. Las elevadas tasas de interés adoptadas por el mundo industrializado, el rígido proteccionismo que dificulta las exportaciones regionales a los grandes centros desarrollados y la enorme carga financiera que representa una deuda externa que supera los 300.000 millones de dólares, constituyen un marco conflictivo que impide a las naciones hemisféricas remontar un cuadro a veces desolador.

Brasil, México, Argentina y Venezuela adeudan a la comunidad financiera internacional más de 200.000 millones de dólares. El peso que significa para estas economías el pago de los intereses, compromete año tras año los presupuestos que deberían ser destinados a la reactivación de sus aparatos productivos. Sin embargo, la actitud adoptada por la banca acreedora, por los gobiernos de los países centrales y por el Fondo Monetario Internacional, conforman un bloque de obstáculos difíciles de superar y que demuestran, hoy más que nunca, la necesidad de estructurar propuestas conjuntas para negociar con las naciones desarrolladas.

Cuando desde los diferentes organismos regionales de integración y cooperación económica se sostiene la convicción de definir un marco conceptual común para refinanciar la deuda externa de América Latina, lejos de plantear recetas homogéneas para todas nuestras naciones, se percibe sólo la urgencia por acordar

políticas globales que fortalezcan la capacidad de negociación hemisférica. De allí los esfuerzos realizados por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) al proponer en los diferentes foros regionales e internacionales mecanismos viables para su instrumentación en el corto y mediano plazo.

El debate que sobre el tema se abrió hace un tiempo en América Latina, demuestra la honda preocupación y sensibilidad que produce el problema de la deuda. En un esfuerzo por avanzar en el análisis y las propuestas, esta segunda edición de Capítulos del SELA es dedicada al estudio de la deuda externa latinoamericana.

Los documentos incluidos en las páginas siguientes reflejan, si no de manera integral, algunas proposiciones y lineamientos básicos para encarar esta problemática. Además, constituyen la base central de la polémica abierta en la región y que será profundamente analizada en Quito, durante los primeros días de enero de 1984, cuando se lleve a cabo la Conferencia Económica Latinoamericana.

La expectativa que sobre este encuentro existe en América Latina se corresponde con la extraordinaria acogida que tiene la reunión entre los diferentes gobiernos que ya comprometieron su participación a nivel presidencial, ministerial y con representantes directos de los jefes de Estado. Pero, por otra parte, el mundo industrial también espera con ansiedad la Conferencia por las conclusiones que de allí emanen como una propuesta alternativa para superar el actual cuadro de crisis que registra la economía internacional.

Capítulos, lejos de agotar con esta entrega el tema, pretende sentar las bases del debate general que a nivel académico, político y económico tiene lugar

en América Latina. Los comentarios de Antonio Ortiz Mena, Aldo Ferrer, Celso Furtado, Juan Carlos Sánchez Arnau, Carlos María Gutierrez, Sergio Aranda y Gustavo Fernández son sólo una pequeña parte del pensamiento latinoamericano puesto al servicio

de las soluciones que de conjunto se deben encontrar. La rueda se ha puesto en marcha y, sin duda, Quito puede representar un eslabón fundamental en esta temática que compromete y aflige, por igual, a deudores y acreedores.

Sebastián Alegrett

Introducción

Los debates que han tenido lugar a lo largo del presente año en los diversos foros internacionales y particularmente en las reuniones de la VI UNCTAD y del GATT, han puesto de manifiesto el deterioro en que se encuentra actualmente la cooperación internacional para el desarrollo. Trátese del diagnóstico sobre los problemas de la economía mundial, de las medidas necesarias para enfrentarlos o de las acciones mancomunadas que requiere un proceso ordenado y equitativo de recuperación económica global, las diferencias entre los países industrializados y los que se encuentran en vías de desarrollo, son numerosas y significativas.

Mientras que los países desarrollados ponen el acento en políticas restrictivas que tienen un profundo impacto en sus niveles de empleo y actividad económica interna y serias repercusiones en el resto del mundo, los países en desarrollo se debaten entre el peso de la recesión mundial y las deficiencias estructurales inherentes a su condición de asociados marginales de un sistema de relaciones económicas internacionales, cuyo carácter desigual y asimétrico ha sido ampliamente denunciado y cuestionado.

América Latina no escapa a esta situación. La región, que había mantenido tasas satisfactorias de crecimiento a todo lo largo de la década del 70, ha sufrido en años recientes el efecto combinado de la caída de la demanda mundial, el incremento del proteccionismo en sus mercados tradicionales de exportación, la baja de los precios de sus principales productos básicos y el deterioro de los mercados internacionales de capital. Esta situación ha llevado prácticamente a todos los países latinoamericanos a adoptar medidas restrictivas de ajuste interno

cuyas consecuencias desestabilizadoras en el ámbito económico y social no han tardado en manifestarse, poniendo en tela de juicio la capacidad individual de los países para hacerle frente a la crisis más profunda y prolongada por la que ha atravesado la economía mundial desde la depresión de los años 30. Y es que por su naturaleza y extensión, esta crisis debe ser enfrentada mediante acciones coordinadas y convenidas multilateralmente por la comunidad internacional en su conjunto. Porque, no nos engañemos, la economía mundial no saldrá de la presente recesión si se insiste en privilegiar el unilateralismo a expensas de la concertación, si se continúan considerando irrelevantes los efectos externos ocasionados por las políticas económicas de los países industrializados y en particular, si no se reconoce el papel dinámico que pueden y deben jugar los países en desarrollo en un proceso sostenido de recuperación económica.

Los países de América Latina han dado múltiples pruebas de su disposición al diálogo y al entendimiento. A finales de 1982 participaron activamente en la reunión ministerial del GATT, cuyo propósito declarado era poner freno al proteccionismo y fortalecer el marco institucional que ha reglamentado los intercambios comerciales internacionales en los últimos cuarenta años. Pero los resultados de esta reunión, como todos sabemos, fueron insuficientes y en los debates que la orientaron se trató más de legitimar que de condenar o revertir las restricciones ilegales que se han convertido en una práctica generalizada en la mayoría de los países industrializados. Poco después, los países latinoamericanos iniciaron a nivel regional el proceso de consultas y coordinación sobre los asuntos que serían examinados con ocasión de la VI UNCTAD y, junto con el resto de los países en de-

sarrollo, presentaron a la consideración de la Conferencia la denominada Plataforma de Buenos Aires, en la cual se incluyó un conjunto de medidas susceptibles de contribuir a la reactivación y al desarrollo económico. Pero también, en este caso, los resultados fueron insatisfactorios. Como lo han sido, igualmente, los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para iniciar un proceso global de negociaciones que tenga como horizonte la reestructuración integral de las relaciones económicas internacionales.

Nuestros países no pueden, sin embargo, esperar inertes hasta que los países industrializados asuman plenamente las responsabilidades que les corresponden en el actual desorden internacional y adopten las medidas correctivas necesarias. América Latina, que vive una de las etapas más difíciles de su historia, ha tomado paulatinamente conciencia de esta situación y se dispone a hacerle frente a la crisis mediante el afianzamiento de la cooperación y la integración regionales y la movilización de su potencial conjunto de acción y apoyo recíproco.

En esta dirección se inscribe la iniciativa del Señor Presidente del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado, quien a inicios del presente años solicitó, al SELA y a la CEPAL, la elaboración de un conjunto de propuestas que pudieran conformar un programa de acción latinoamericano para enfrentar la crisis. Estas propuestas, que serán examinadas durante la Conferencia Económica Latinoamericana que tendrá lugar en Quito, en enero de 1984, y son ahora objeto de consultas entre los gobiernos de la región, se articulan en torno a tres ejes fundamentales:

- i) el estímulo a los intercambios comerciales intralatinamericanos, incluyendo el suministro de combustibles y servicios, mediante el establecimiento de mecanismos que impidan la introducción de nuevos gravámenes y restricciones al comercio recíproco y garanticen el ingreso de las importaciones intrarregionales en condiciones preferenciales;
- ii) el fortalecimiento de la cooperación monetaria y financiera latinoamericana, mediante la ampliación a todos los países de la región de los mecanismos de pago y créditos recíprocos existentes a nivel subregional y la incorporación de instrumentos de crédito o medios de pago, incluyendo una unidad de cuenta

regional, vinculados a nuevas modalidades de intercambio comercial; y

- iii) el incremento en la capacidad de negociación de los países latinoamericanos en lo que respecta a sus problemas financieros, en particular los relacionados con la deuda externa, mediante el establecimiento de un mecanismo regional para el intercambio de información y experiencia en materia de renegociación y la adopción de un marco conceptual coordinado, destinado a orientar los arreglos y negociaciones sobre la deuda externa que adelantan individualmente los países de la región.

Mediante estas acciones, América Latina persigue como objetivo fundamental reducir su vulnerabilidad externa y fortalecer la seguridad económica regional. Ellas traducen, por otra parte, la voluntad política de los países de la región de enfrentar con decisión los obstáculos que se oponen a su desarrollo y los problemas que gravitan en sus economías. Entre éstos, sin duda alguna, el problema de la deuda externa tiene una importancia determinante pues de su solución, y de las modalidades que adquiera esta solución, depende en gran medida que nuestros países puedan contar con los recursos necesarios para garantizar sus perspectivas de desarrollo futuro.

Las razones que llevaron a los países latinoamericanos a contraer empréstitos externos en volúmenes crecientes, hasta alcanzar la cifra que hoy bordea los 300 mil millones de dólares, son bien conocidas. También es de conocimiento general el papel que jugó este endeudamiento en el mantenimiento de niveles aceptables de actividad económica global en el marco recesivo generalizado que caracterizó la segunda mitad de la década del 70. No hay necesidad, por lo tanto, de hacer referencia a estos aspectos. Interesa, sí, destacar que al modificarse las condiciones imperantes en los mercados de capital como consecuencia, especialmente, del incremento de las tasas de interés, y agudizarse la recesión económica mundial, los países de América Latina se han visto obligados a intensificar sus procesos de ajuste interno en circunstancias cada vez más difíciles. De esto dan testimonio las tensiones sociales a que han dado lugar las políticas adoptadas por países del área en el marco de los programas de estabilización suscritos en el Fondo Monetario Internacional. Los procesos tradicionales de negociación de la deuda, por otra parte, han resultado no sólo insuficientes sino también excesivamente onerosos para los países deudores. Se han

reprogramado las obligaciones existentes por plazos muy cortos y se ha elevado el servicio de la deuda mediante el incremento injustificado de las comisiones y costos de refinanciamiento y la ampliación desproporcionada de los márgenes o **spreads** cargados por encima de las tasas de interés. En lo que se refiere a los nuevos recursos otorgados en préstamo, éstos no alcanzan siquiera para cubrir el pago de intereses. En realidad el flujo de recursos hacia la región ha disminuído drásticamente, presentándose la situación paradójica de un grupo de países en desarrollo —los países latinoamericanos— transformados súbitamente en países exportadores de capital.

Esta es, a todas luces, una situación insostenible para nuestros países. Es por ello que el SELA ha venido planteando la necesidad de una solución equitativa al problema de la deuda externa que involucre a todas las partes interesadas: los países acreedores y los deudores, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales; y que permita conciliar las exigencias del servicio de la deuda externa con las necesidades y objetivos de desarrollo de los países deudores, única garantía, en definitiva, del cumplimiento oportuno de sus obligaciones crediticias.

Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional

El 11 de febrero de 1983, el Señor Presidente del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado nos hizo llegar una carta en la cual, luego de destacar la gravedad de la actual situación económica internacional, señala que "desde la gran depresión de los años treinta el mundo no ha conocido una crisis tan profunda y prolongada".

En su misiva el Presidente Hurtado plantea, además, dos juicios de gran significación. El primero de ellos es que la magnitud y la intensidad de la crisis que hoy enfrenta la América Latina hacen que en la región se encuentren en juego "...como nunca antes, la paz social de las naciones y la estabilidad del sistema democrático; en suma, el destino de vastas comunidades humanas que, día a día, ven agravarse sus problemas sociales no resueltos y con temor advierten la posibilidad de una hecatombe". El segundo expresa que, no obstante la magnitud de estas dificultades, "los pueblos de América Latina y el Caribe poseen las virtualidades indispensables para superarlas".

Es a partir de esta clara percepción de la realidad mundial y regional que el señor Presidente Hurtado nos solicita en nombre del Gobierno del Ecuador "...preparar, en el menor tiempo posible, un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación".

En el interés de cumplir con tan calificada solicitud, hemos preparado el presente documento, que refleja nuestras propias opiniones nutridas con las contribuciones de las Secretarías de la CEPAL y del

SELA. Hemos contado asimismo con la colaboración muy apreciada de los directivos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), y de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), quienes nos hicieron llegar valiosas opiniones y sugerencias que mucho agradecemos.

Nuestro documento se sustenta en una idea claramente expresada en la carta del señor Presidente y que compartimos plenamente: la crisis económica por la que atraviesa la región es la más aguda de toda la posguerra, abarca en distinta forma a todos los países latinoamericanos con un grado de universalidad desconocido hasta ahora y, por sus características, es cualitativamente distinta a cualquiera otra experiencia reciente.

En estas circunstancias, América Latina requiere, más que nunca, hacer un profundo análisis autocrítico del modelo de desarrollo basado en una industrialización altamente dependiente del exterior y de los consumos de los estratos medios y altos de sus sociedades, en el mantenimiento de una elevada participación de los productos básicos en sus exportaciones y, en años recientes, en la dependencia cada vez más estrecha de la captación masiva y creciente de recursos externos.

Por ello, la urgencia de atender angustiosos problemas de corto plazo no debiera apartarnos del propósito de trabajar en la elaboración de enfoques renovados que, junto con permitir enfrentar la crisis y preservar los avances económicos y sociales logrados en el pasado, ayuden a establecer las bases para un nuevo tipo de expansión económica, más sólida, más dinámica, menos vulnerable y más equitativa que la registrada hasta ahora.

Por otra parte, la naturaleza misma de la crisis ha determinado que desborde su ámbito estrictamente económico, como también lo sugiere la carta del Presidente Hurtado. Como consecuencia, cualquier solución a los actuales desafíos sólo será viable en la medida en que logre establecer fórmulas aceptables para la distribución de la carga del ajuste, tanto entre los distintos grupos sociales dentro de los países, como entre las diferentes naciones. Esa tarea es, en última instancia, una gran responsabilidad de los organismos políticos, los que se ven enfrentados a complejos dilemas.

Es sabido, además, que a pesar de los comunes denominadores de la región, existen diferencias entre los distintos países latinoamericanos y entre las situaciones que cada uno de ellos enfrenta ante la crisis. Por otro lado, no obstante los síntomas de recuperación que desde comienzos de año ha empezado a mostrar la economía de los Estados Unidos, no se dispone aún de una perspectiva clara sobre la evolución futura del conjunto de las naciones industrializadas y menos todavía sobre las consecuencias de los cambios significativos que están teniendo lugar en sus estructuras productivas.

Todos estos factores hacen, sin duda, difícil dar respuestas generales y definitivas acerca de cómo enfrentar los variados y complejos problemas que la coyuntura actual plantea a la región. Pero ellos representan también para nosotros una renovación de los desafíos latinoamericanos que marcaron el nacimiento de nuestras instituciones.

A la luz de estas consideraciones, hemos preparado un informe que se propone: i) describir la naturaleza y el alcance de la crisis económica de América Latina; ii) cuestionar el actual proceso de ajuste que, como consecuencia de la insuficiencia e inadecuación de la cooperación internacional a las exigencias de la coyuntura, crea condiciones externas a los países latinoamericanos que acentúan los costos económicos y sociales en que éstos deben incurrir para superar la crisis, y iii) identificar algunas orientaciones y propuestas prioritarias para estimular la acción conjunta de América Latina para superar la crisis, particularmente referida a los planos internacional y regional.

Cabe señalar, empero, que los lineamientos para la acción sugeridos en el presente documento responden a un criterio deliberadamente selectivo, procurando evitar la consideración detallada de numerosas medidas, de muy distinta importancia y naturaleza. Además, al presentar esas directrices, la sustentación

analítica ha sido por lo general reducida considerablemente con el propósito de mantener dentro de límites razonables la extensión del texto. Por estas razones, hemos concentrado nuestro esfuerzo en sugerir algunas bases genéricas sobre las cuales podría, a nuestro juicio, delinearse un programa de acción cuyo objetivo sería materializar en toda su plenitud las oportunidades que América Latina tiene para sobreponerse a las repercusiones de la crisis internacional, tal como nos lo solicita el Presidente Hurtado.

Nuestras reflexiones están inspiradas, asimismo, en la convicción de que es necesario hacer frente a la crisis mediante una réplica de carácter regional, que permita superar los riesgos de un inmovilismo pesimista motivado por la existencia de largas listas de reivindicaciones que parecen escasamente compatibles con los desafíos y posibilidades que plantea la situación actual. Por el contrario, es considerable la medida en que se podría incrementar el poder de negociación de los países latinoamericanos a través de una posición concertada sobre la base de un programa de acción selectivo, con prioridades claras, y firmemente apoyado en la cooperación regional.

En definitiva, estimamos que América Latina podrá aprovechar y movilizar su capacidad de respuesta ante los efectos negativos de la crisis internacional y que, de esa manera, será viable avanzar hacia el establecimiento de un nuevo orden económico y social latinoamericano, más dinámico, equitativo y estable, a la vez que más solidario.

II. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA CRISIS ECONOMICA DE AMERICA LATINA

A. La crisis internacional

La década de 1980 se ha iniciado con una recesión económica que es la más intensa y prolongada que ha sufrido la economía mundial en todo el período de la posguerra. Los efectos negativos asociados a la fase descendente del ciclo económico se han visto agravados por las políticas de ajuste aplicadas, por la agudización de algunas deficiencias estructurales de las economías centrales y por ciertos desequilibrios no resueltos en las relaciones económicas internacionales.

Además de excepcionalmente intensa, la crisis actual ha sido muy generalizada. En efecto, debido en esencia a la impresionante internacionalización de las economías en los últimos decenios, sólo pocos países han escapado a sus efectos y ella ha comprome-

tido, aunque en diversos grados, la marcha de los países desarrollados y de los países en desarrollo, de las economías socialistas y las capitalistas, de los países exportadores e importadores de petróleo y de las economías grandes, medianas y pequeñas.

En las economías industrializadas, la crisis se ha manifestado en la declinación de la producción, en una baja aguda de la inversión —que debilitará su ritmo de crecimiento futuro—, en un aumento excepcional de la desocupación, y en procesos inflacionarios desusadamente intensos y persistentes.

Con todo, el rasgo más distintivo de la crisis ha sido el nivel excepcionalmente alto alcanzado por las tasas reales de interés. En efecto, como resultado de la alta prioridad que los países industrializados otorgaron en años recientes a la reducción de la inflación, de la considerable magnitud de los déficits fiscales y, sobre todo, del enorme énfasis que en dicha tarea se dio en algunos de ellos al control de la oferta monetaria, las tasas de interés subieron marcadamente en los principales centros financieros internacionales a partir de 1978, y en términos reales alcanzaron durante el bienio 1980-1981 niveles comparables sólo a los registrados durante la Gran Depresión. Es cierto que desde mediados del año pasado las tasas nominales han disminuido, pero como su descenso ha ido acompañado por una baja considerable de la inflación en la mayoría de las economías industrializadas, ellas duplican o triplican aún en términos reales los niveles que prevalecieron durante la posguerra.

La persistencia de tasas de interés real desusadamente altas se ha convertido así en un problema clave de la coyuntura económica internacional. Así, problemas como la caída de las inversiones productivas —que en los últimos años han sido incapaces de competir con las financieras— son atribuibles en buena medida a los niveles de las tasas de interés. En el plano internacional, las elevadas tasas de interés y, sobre todo, sus bruscas variaciones, han constituido una de las causas principales de los movimientos erráticos de capitales y, a través de éstos, de las fluctuaciones igualmente marcadas de los tipos de cambio. El nivel excepcionalmente alto de las tasas reales de interés ha contribuido, asimismo, a reducir fuertemente la demanda de inventarios, entre ellos los de productos básicos, lo que, a su vez, explica en gran parte el deterioro de los términos de intercambio de las economías en desarrollo.

Como ya se señaló, a partir de los comienzos de este año se han registrado algunas señales de recuperación económica en algunas economías industria-

lizadas, especialmente en la de los Estados Unidos. Asimismo, los avances logrados en varios países centrales en la lucha contra la inflación han permitido cierto aflojamiento de las medidas de contención monetaria, lo que ha estimulado la demanda global y, en particular, las compras de ciertos bienes de consumo duradero, que tienen considerable importancia en la dinámica del ciclo económico de aquellos países.

En ciertos círculos, estos indicadores han dado lugar a opiniones relativamente optimistas sobre la posibilidad de que la recuperación de las economías industrializadas se consolide y extienda, y que sus probables efectos benéficos se difundan principalmente a través del comercio internacional y de la baja en las tasas de interés, a las economías de la periferia.

Sin embargo, estas posiciones están lejos de ser unánimemente compartidas y en ciertos medios persisten las opiniones escépticas sobre las perspectivas de una reactivación general, intensa y duradera de las economías industrializadas. Dichos medios señalan que, en general, las políticas macroeconómicas siguen siendo altamente restrictivas en los países centrales y subrayan, asimismo, que como consecuencia, principalmente, de las elevadas tasas de interés aún prevalecientes en los Estados Unidos, los déficits externos en varios países industrializados continúan siendo muy amplios. Es evidente, por otra parte, que la recuperación de los niveles de inversión se ha visto demorada en dichos países por el efecto conjunto de los altos intereses, del exceso bastante generalizado de capacidad ociosa en la industria y, especialmente, por la incertidumbre imperante sobre la evolución futura de la actividad económica.

Otro factor limitante es la persistencia de los conflictos entre las políticas comerciales de ciertos países centrales, los que podrían adquirir incluso mayor intensidad en los próximos años, de no producirse una realineación en el valor de sus monedas.

Sin embargo, los dos elementos más preocupantes y que amenazan más directamente la pronta recuperación de los países centrales son, por una parte, la continuada y simultánea aplicación de políticas recesivas en la mayoría de ellos y, por otra, su falta de disposición para empezar a aplicar, al mismo tiempo y de manera coherente, políticas encaminadas a generar una reactivación coordinada de sus economías. Tal posición resulta particularmente grave en el caso de aquellos países miembros de la OCDE que han controlado en mayor medida sus tasas de inflación y que han logrado, asimismo, reducir la magnitud de sus

déficits externos.

B. La transmisión de la crisis internacional hacia América Latina

La naturaleza de las relaciones económicas internacionales ha hecho que la negativa evolución reciente de las economías centrales haya incidido severamente sobre el comportamiento de los países en desarrollo y, en particular, sobre la evolución de los de América Latina, que en los últimos años se integraron en forma intensa en la economía mundial a través de un variado conjunto de mecanismos de relacionamiento comercial, financiero y tecnológico.

De hecho, la crisis de la economía mundial se extendió sobre la región a través de tres canales principales.

El primero de ellos fue el comercio internacional. Al igual que durante otras recesiones, el estancamiento de la actividad económica de los países industrializados tuvo efectos desfavorables sobre su demanda de importaciones y, por ende, sobre el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, en esta ocasión dichas consecuencias adversas se vieron reforzadas por el resurgimiento de prácticas proteccionistas en la política comercial de muchas economías centrales, las cuales fueron haciéndose más frecuentes y severas a medida que se incrementaba el desempleo y se prolongaba la recesión. En estas circunstancias, el volumen del comercio internacional, cuya acelerada expansión había jugado un rol fundamental en el crecimiento económico mundial durante la posguerra, aumentó apenas en 1980, se estancó casi por completo en 1981 y se redujo 2 o/o en 1982.

Como era previsible, esta progresiva pérdida de dinamismo del comercio mundial afectó fuertemente tanto al volumen como a los precios de las exportaciones de América Latina. En efecto, al prolongarse por tercer año consecutivo la recesión en los países industrializados y caer en términos absolutos el volumen del comercio mundial, en 1982 cesó por completo la expansión real de las exportaciones latinoamericanas, que entre 1976 y 1981 se habían incrementado, en cambio, a un ritmo excepcionalmente alto de alrededor de 8 o/o.

La contracción del comercio mundial condujo, asimismo, a que en 1982 se deterioran fuertemente los términos de intercambio de América Latina. La caída fue especialmente grave en el caso de los países no exportadores de petróleo ya que en ellos la baja de 1982 se agregó a las ocurridas en los cuatro años anteriores. Con esto, el valor medio de sus tér-

minos de intercambio en el trienio 1980-1982 fue inferior incluso al registrado durante los años 1931-1933, que constituyeron el período más crítico de la Gran Depresión.

El segundo mecanismo de transmisión estuvo constituido por las altas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacionales. Estas contribuyeron a desencadenar y acentuar la crisis de América Latina a través de dos vías complementarias. Por una parte, al frenar la recuperación de las economías industrializadas, ellas tendieron a reducir en éstas la demanda de las exportaciones de América Latina. Por otra, al elevar el servicio de la deuda externa —cuyo monto había aumentado ya con gran rapidez en los años anteriores— contribuyeron a ampliar enormemente el déficit de la cuenta corriente y obligaron a efectuar una transferencia real de recursos hacia el exterior también mucho mayor.

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

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

Por último, una tercera vía a través de la cual la recesión se difundió desde las economías centrales a América Latina fue la brusca reversión del movimiento neto de capitales, como consecuencia, principalmente, del cambio radical que experimentó en 1982 la percepción de los bancos comerciales internacionales acerca de la conveniencia de continuar

ampliando fuertemente sus créditos a la región. Así, el ingreso neto de capitales que había crecido con gran rapidez entre mediados del decenio pasado y 1981, cayó dramáticamente en 1982, alcanzando un monto de poco más de 19.000 millones de dólares, esto es, una cifra equivalente a menos de la mitad de la recibida el año anterior. Esta violenta contracción en el ingreso neto de capitales y la expansión extraordinaria que mostraron las remesas netas de intereses y utilidades más que compensaron los efectos del vuelco producido en el balance comercial —que, luego de generar un déficit de casi 2.000 millones de dólares en 1981, produjo un superávit de 8.800 millones en 1982— y obligaron a financiar una parte considerable del desequilibrio de la cuenta corriente con reservas internacionales. Los problemas de pagos se vieron agravados aún más por la simultánea reducción del plazo medio de los préstamos externos obtenidos.

Sin embargo, la fuerza con que los problemas de la economía mundial se hicieron sentir en América Latina se debieron también en parte a las políticas económicas aplicadas en muchos países de la región a partir de mediados del decenio pasado, que promovieron un crecimiento económico altamente dependiente de los ingresos de capitales del exterior.

En otros términos, fue la peculiar conjunción de los cambios adversos en el escenario internacional ya descritos, de persistentes problemas estructurales, y de políticas económicas excesivamente ligadas al financiamiento proveniente del exterior, la que puso término a comienzos de esta década al dinámico proceso de expansión que, en general, registraron las economías de la región entre 1950 y 1980, lapso durante el cual el producto interno bruto de América Latina se quintuplicó y la producción de la industria manufacturera más que se sextuplicó.

A partir de 1981 cayó fuertemente el ritmo de crecimiento de la actividad económica y en 1982 ella se redujo incluso en términos absolutos, fenómeno que no había ocurrido nunca en los 40 años anteriores. Esta marcada pérdida de dinamismo fue acompañada por una fuerte elevación de las tasas de desocupación abierta y por la ampliación de distintas formas de subempleo. Al mismo tiempo, tendieron a generalizarse los procesos inflacionarios, los cuales alcanzaron una intensidad y persistencia que habría sido difícil concebir hace apenas unos pocos años. Estos cambios desfavorables en el frente interno estuvieron estrechamente vinculados con otros no menos graves ocurridos en el sector externo y cuyas manifestaciones más evidentes han sido las severas crisis de balance de pagos, las frecuentes y, en algunos casos, enor-

mes alzas de los tipos de cambio y el drenaje de las reservas internacionales.

Sin embargo, un fenómeno especialmente preocupante en los últimos años fue el elevado endeudamiento externo en que incurrió la región. En efecto, la permisividad financiera con que operaron los bancos privados internacionales durante la segunda mitad de la década de 1970, y los intensos y persistentes esfuerzos que realizaron para colocar sus excedentes financieros en América Latina, alentaron una política de endeudamiento externo de magnitudes desconocidas en la región durante el último medio siglo. Esta política tuvo escasas excepciones entre los países de América Latina y sirvió para financiar políticas internas con propósitos muy diferentes, desde algunas que implicaron elevadas inversiones —que incluso sobreestimaron la futura expansión de los mercados internos e internacionales— hasta otras que promovieron una expansión exagerada del consumo —en especial de mercaderías importadas— o el fuerte aumento de los gastos de defensa. En años recientes, además, una proporción considerable y cada vez mayor del financiamiento externo fue utilizada para pagar el servicio de la deuda acumulada, con lo cual aquél fue acompañado en la práctica por una reducción de la transferencia real de recursos hacia América Latina.

En muchas economías de la región la declinación de la actividad económica fue acompañada por crisis profundas en el aparato productivo y en la situación financiera de las empresas, que condujeron a las quiebras o cierre de numerosas unidades productivas en la industria, el agro y el comercio. Ello, a su vez, contribuyó a deteriorar la calidad de las carteras bancarias y terminó por afectar la solvencia y viabilidad de una buena parte del sistema financiero privado. En esta forma se fue conformando una situación de falencias sin precedentes en casi medio siglo, tanto por su dimensión cuantitativa como por el número y variedad de empresas afectadas.

La crisis se manifestó asimismo en el pronunciado deterioro sufrido en muchos países por la economía del Estado, cuyos ingresos se vieron afectados por la caída del comercio exterior y por el estancamiento o declinación de la actividad económica interna. Todo ello contribuyó a generar fuertes déficits en las finanzas públicas y a acelerar el ritmo de la inflación. A su vez, los intentos para controlar esta última condujeron a menudo a abruptos recortes del gasto del Estado y en especial de las inversiones públicas, con lo cual se deprimieron aún más

los niveles de actividad interna.

No obstante ello, en numerosos países tendieron a acelerarse al mismo tiempo los procesos inflacionarios. En particular, éstos alcanzaron una intensidad sin precedentes en aquellos países que se vieron forzados a devaluar abruptamente sus monedas a fin de hacer frente a profundos desequilibrios en sus balances de pagos.

Como resultado de la declinación de la actividad económica, de la simultánea aceleración de los procesos inflacionarios, y de las políticas de estabilización de corte ortodoxo aplicadas a fin de reducir el ritmo de aumento de los precios, en muchos países se deterioraron sensiblemente las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos, los cuales se vieron afectados tanto por las bajas pronunciadas en las remuneraciones reales como por el aumento del desempleo y la subocupación.

III. LAS INEQUIDADES DE LOS AJUSTES EN CURSO Y LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO

A. La naturaleza de los ajustes en curso

La actual crisis internacional y la asimetría del proceso de ajuste modificaron drásticamente las condiciones del comercio y el financiamiento externo de América Latina, haciendo inevitable la introducción de cambios profundos en la política económica de los países de la región. Ello ha tenido dolorosas y desiguales consecuencias económicas y sociales. Además, los resultados obtenidos no han sido proporcionales a los esfuerzos realizados.

En estas circunstancias, un desafío importante que enfrenta la política económica es cómo minimizar los costos sociales que implica el ajuste y cómo distribuir esos costos en forma más equitativa, tanto entre los países acreedores y deudores como entre los diversos grupos sociales y agentes económicos internos.

En los últimos meses, el Fondo Monetario Internacional ha participado en el diseño de programas de ajuste que contemplan una reprogramación del endeudamiento externo y créditos de apoyo a los balances de pago. A través de ellos los gobiernos, junto con recibir recursos adicionales suministrados por esa institución, han tenido acceso a aportes de los bancos privados, destinados a aliviar la carga del servicio de la deuda externa de acuerdo a los términos de las negociaciones inducidas por el propio Fondo. En casi todos los casos los programas de

ajuste convenidos establecen que estos recursos externos deben ser suplementados por excedentes en la cuenta comercial del balance de pagos que los países deben generar a través, principalmente, de la adopción de políticas cambiarias, monetarias y fiscales conducentes a ese fin.

Aun cuando debe reconocerse que en dichos programas el Fondo ha introducido un mayor grado de flexibilidad en comparación con lo que era su condicionalidad tradicional, ellos todavía se basan fundamentalmente en políticas que actúan a través de la demanda agregada y que conllevan necesariamente un fuerte ingrediente recesivo. En efecto, es en buena medida a través de la reducción de la demanda interna que se espera generar los saldos comerciales positivos que se consideran imprescindibles para hacer frente al servicio de la deuda.

Este elemento recesivo de las políticas de ajuste aplicadas está determinado por la magnitud de los desequilibrios externos que enfrentan los países de América Latina y por las particulares condiciones de sus balances de pagos. En efecto, como ya se mencionó, el equilibrio de las cuentas externas se ha visto afectado por una conjunción de factores que escapan a la acción directa de los países y que tienden, a la vez, a reducir fuertemente el ingreso de divisas y a aumentar los pagos al exterior. Así, los ingresos provenientes de las exportaciones han disminuido tanto por bajas de los precios como de las cantidades exportadas y ha caído violentamente la captación neta de capitales. En cambio, los egresos de divisas han tendido a incrementarse como resultado de los altos recargos por sobre las tasas de interés básicas y las comisiones de administración cobradas por los bancos en sus programas de refinanciamiento. En muchos casos esos mayores costos han anulado o neutralizado parcialmente el efecto derivado de las caídas en las tasas nominales de interés registradas en los últimos meses.

Cabe concluir, pues, que, a pesar de los recursos adicionales aportados o movilizados por el FMI y en razón, principalmente, de la enorme magnitud de los servicios de la deuda externa, el equilibrio de las cuentas externas requerirá en alguna medida de ajustes recesivos por las vías de la compresión de la actividad económica interna.

Hay, por otra parte, tres problemas que suscitan fuertes reservas sobre los procesos de ajuste en curso. Ellos son, en primer término, la ineficacia que han mostrado hasta ahora las políticas aplicadas para conseguir los objetivos que se proponían lograr; en segundo lugar, los considerables costos económicos

y sociales asociados a estas políticas; y, por último, la capacidad de los países para mantener durante períodos más o menos prolongados esas políticas.

En la medida en que las políticas de ajuste superen ciertos límites, pueden generarse declinaciones en la actividad económica, caídas de la inversión o, incluso, destrucciones del aparato productivo que afectarán gravemente no sólo los niveles actuales de consumo y bienestar sino también la capacidad de recuperación futura de las economías.

Complementariamente, si la situación recesiva de la economía internacional se prolonga o si su eventual reactivación no se hace sentir con rapidez sobre las economías de la región, una aplicación continuada de esas políticas recesivas podría llegar a comprometer los límites de la tolerancia social y política de nuestras sociedades, con lo cual no sólo resultaría muy difícil aplicar aquellas políticas sino que su ejecución tendría consecuencias imprevisibles, tanto para los países latinoamericanos como para la comunidad internacional.

Lo anterior no significa, por cierto, que no valoremos los denodados esfuerzos que las administraciones financieras y los gobiernos de nuestros países vienen realizando para manejar una situación de pagos externos extremadamente difícil y para atender los compromisos externos asumidos, dentro de las limitadas posibilidades que les ofrece la actual cooperación financiera internacional. En este sentido, cabe destacar especialmente el enorme esfuerzo de ajuste realizado por los países de la región en 1982 y que, como ya se señaló, permitió reemplazar el déficit comercial registrado el año anterior por un excedente de alrededor de 8.800 millones de dólares.

Tampoco implica que no apreciemos las iniciativas puestas en práctica por el Fondo Monetario Internacional para enfrentar los problemas de pagos existentes con la intervención de las actividades financieras de los países industrializados, del Banco Internacional de Ajustes y del sistema bancario privado.

Pero lo que sí nos inquieta son las limitaciones y las inconsistencias de un apoyo internacional que no parece adecuado, ni cualitativa ni cuantitativamente, a la naturaleza del desequilibrio fundamental y generalizado en que se encuentran sumidos los países de la región, el cual, como ya se señaló, no admite comparación con ninguno registrado durante la posguerra.

Tenemos, asimismo, reservas respecto de la viabilidad de un ajuste basado en políticas de contracción que deben ser emprendidas por todos los países a la

vez y que están orientadas a aumentar colectivamente las exportaciones y a reducir conjuntamente las importaciones. En efecto, es de toda evidencia que a menos que exista un conjunto de países que acepte tener un déficit en sus balances comerciales, no será posible que un grupo numeroso de otros países genere un superávit. En consecuencia, los intentos de éstos para expandir sus exportaciones y comprimir sus importaciones terminarán agravando en ellos la recesión.

Es, asimismo, evidente que la posibilidad de resolver en el mediano plazo los problemas financieros que plantea el endeudamiento externo acumulado dependen estrechamente de las posibilidades de expandir las exportaciones de la región y éstas, a su vez, están condicionadas por la evolución del comercio mundial. En efecto, en última instancia, la superación de los agudos problemas financieros del presente requiere, indispensablemente, la recuperación de los precios y de los volúmenes de las exportaciones de América Latina. Por eso inquieta profundamente, que al mismo tiempo que nuestros países incurren en los enormes costos que implican las políticas encaminadas a equilibrar el balance de pagos y a cumplir con los compromisos financieros externos, continúan fortaleciéndose las políticas proteccionistas en los países acreedores.

En nuestra opinión, esta falta de atención en los programas de ajuste a la estrecha vinculación que existe entre los planos comercial y financiero constituye, sin duda, una de sus grandes limitaciones.

Por otra parte, consideramos también evidente que los recursos adicionales de refinanciamiento movilizados por las políticas de ajuste deberán ser acompañados con fondos externos de largo plazo para el apoyo de los programas internos de inversión y desarrollo. Lamentablemente, en las actuales circunstancias, no solamente han disminuido en forma violenta los recursos financieros privados, sino que tampoco se han fortalecido los organismos internacionales de financiamiento público. Por el contrario, resulta cada vez más difícil lograr préstamos de aquellos organismos y, paralelamente, prevalecen en ellos tendencias hacia la graduación, que, por definición, restringen las posibilidades de la región para acceder al crédito internacional público.

En síntesis, en los organismos financieros internacionales y en los gobiernos de los países acreedores prevalece la opinión de que es posible administrar la presente crisis de balance de pagos a través de los mecanismos de apoyo tradicionales reforzados con las políticas recientes del FMI y su asociación con la banca privada. Esta posición supone,

explícita o implícitamente, que se producirá una recuperación pronta, fuerte y duradera de la economía internacional.

Estas posiciones se ven controvertidas, empero, por opiniones diferentes dentro de los propios países centrales, que denotan preocupación por la intensidad y la duración del ajuste que se está exigiendo a los países en desarrollo, por sus efectos sociales y políticos, y por las consecuencias desastrosas que una situación de falencia o de pánico podría tener para la banca internacional, y, aun, para la economía mundial. A partir de estas preocupaciones, se aboga por soluciones globales de otro tipo, en que la superación de la crisis de pagos de los países en desarrollo pase a ser una parte imprescindible de las políticas de reactivación económica de los centros.

A efectos de cumplir con sus compromisos externos, los países de la región han puesto en marcha ajustes sumamente dolorosos, que están afectando severamente sus estructuras económicas y creando serias presiones sobre su equilibrio social. Estos ajustes definen su viabilidad dentro de los márgenes de maniobra que permite la actual cooperación internacional. Sin embargo, en numerosos países latinoamericanos se vienen generando dudas crecientes sobre la factibilidad social y política de este tipo de soluciones, sobre la posibilidad de mantener estas políticas durante un plazo significativo, y sobre la capacidad que tienen las economías de la región para cumplir con los acuerdos suscritos si se mantienen las actuales condiciones de la economía internacional.

Por lo tanto, consideramos que ha llegado el momento para que la región, junto con señalar la insuficiencia de los actuales mecanismos de cooperación internacional, haga presente ante las autoridades de los países industrializados y en los foros pertinentes la necesidad de contar con fuentes de apoyo adicionales a las actuales a fin de alcanzar una salida de la crisis. Una solución de este tipo no solamente estaría en el interés de los países latinoamericanos, sino que sería asimismo conveniente para la banca internacional y para las políticas de reactivación de los centros.

B. Hacia un enfoque alternativo

Las consideraciones precedentes no dejan lugar a dudas de que en la actualidad América Latina enfrenta una seria encrucijada caracterizada por tres factores adversos que se refuerzan mutuamente:

una severa crisis mundial, cuya salida tanto en el tiempo como en la forma resultan todavía inciertas; una cooperación internacional inadecuada en su magnitud y modalidades, y un proceso de ajuste con características recesivas.

Deseamos subrayar, empero, que, a nuestro juicio, la superación de esta coyuntura extremadamente compleja y la realización en los próximos años de un proceso de ajuste que permita al mismo tiempo restablecer el equilibrio de las cuentas externas y conservar al menos los niveles de ingreso por habitante, constituyen sólo el reto más inmediato que enfrentan los países de la región. En efecto, en el mediano plazo, ellos deberán tratar de superar un desafío adicional, no menos complejo e ineludible, como es modificar con persistencia y firmeza el estilo de desarrollo que ha prevalecido hasta ahora en la región a fin de instaurar un nuevo patrón de desarrollo más dinámico, menos vulnerable y, sobre todo, más equitativo.

Para ello, la región deberá efectuar una intensa movilización de sus recursos internos a través de la cooperación regional, hoy expuesta a serias tensiones derivadas de las propias fuerzas recesivas impuestas por la coyuntura internacional. En este sentido, estamos convencidos de que el momento actual es propicio para hacer una evaluación de los logros alcanzados por la cooperación regional, de las dificultades que ella ha encontrado, de su potencial actual y futuro, de los medios más adecuados para hacerlo efectivo y para emprender decididamente una nueva etapa en el proceso de integración regional.

Por otra parte, para avanzar en la superación de los difíciles problemas actuales, los países de la región deberán coordinar su acción internacional de modo de propiciar una reactivación de la economía mundial, que proporcione un marco externo que les permita alcanzar un crecimiento económico razonable, y de lograr la aprobación de un conjunto de medidas de emergencia por parte de la comunidad internacional que sean compatibles con la magnitud de la crisis de pagos externos que ellos enfrentan en la actualidad.

Desde el punto de vista de América Latina, la conveniencia de lograr la reactivación de la economía internacional deriva de la necesidad de generar cambios sustanciales en las condiciones externas de la región, las cuales son, a su vez, imprescindibles para superar muchos de los problemas económicos que hoy la aquejan o para reducir al menos su magnitud a límites manejables. Es por ello que un programa coordinado de reactivación de las economías industrializadas, que debería ser encabezado por

aquellas que han logrado mayores avances en materia de estabilidad interna y de equilibrio de sus balances de pagos, es especialmente necesario. Estas medidas deberían orientarse en especial a generar una caída sostenida e importante de las tasas de interés real, sin la cual ninguna recuperación será significativa y estable.

Sin embargo, la sola reactivación de las economías industrializadas no bastará para establecer un escenario internacional más dinámico, estable y equitativo. Para avanzar en este sentido, se requiere al mismo tiempo incorporar en las políticas económicas de los países centrales medidas fundamentales que permitan resolver los problemas estructurales de las relaciones económicas internacionales, tantas veces reclamadas por el Tercer Mundo en los foros de las Naciones Unidas y tantas veces postergadas en su solución. En efecto, una reactivación de las economías centrales que no vaya acompañada de cambios significativos en los campos de los productos básicos, de la apertura de los mercados, del freno a las políticas proteccionistas, o de las transferencias de recursos financieros, tendría escasa relevancia en la superación de la deteriorada y a veces desesperante situación en que se encuentran los países periféricos.

Es por eso que pensamos que son especialmente pertinentes, sin necesidad de detallarlas en esta ocasión, las medidas aprobadas en las recientes reuniones de los Países no Alineados en Nueva Delhi y del Grupo de los 77 en Buenos Aires, a las cuales América Latina ha adherido unánimemente.

Al respecto, la próxima conferencia de la UNCTAD abre una ocasión propicia para reclamar la definición y aprobación, por parte de los países industrializados, de un conjunto de acciones mínimas que acompañen sus políticas de reactivación y que permitan, al mismo tiempo, revertir el deterioro del proceso de desarrollo económico mundial. Una pujante presencia de América Latina en ese foro es, por lo tanto, necesaria e insoslayable.

Junto con apoyar un programa mundial de "reactivación con desarrollo", la acción internacional de América Latina debería fijar su atención en dialogar con los países industrializados con los cuales mantiene el grueso de sus relaciones comerciales y financieras externas, de modo de negociar y convenir un conjunto de medidas de emergencia que permitan aliviar sus agudos problemas actuales.

IV. LA ACCION INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA ANTE LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

A. La culminación de un ciclo del financiamiento externo regional

La administración del endeudamiento externo de la región en un contexto de crisis de balance de pagos se ha convertido en el problema económico más urgente que enfrentan los gobiernos de los países de la región. De su solución dependen la distribución del costo del proceso de ajuste y, en cierta medida, las oportunidades de crecimiento económico para lo que resta de la década. Tal expansión sin duda dependerá de patrones de financiamiento distintos a los conocidos en los últimos años.

1. Deuda externa y crisis de balance de pagos

A esta situación se ha llegado principalmente porque entre 1975 y 1982, la deuda externa total de la región más que se cuadruplicó, pasando desde 67 mil millones de dólares a cerca de 300 mil millones. Este crecimiento fue especialmente rápido entre 1975 y 1980, lapso durante el cual el endeudamiento externo se incrementó a un ritmo medio anual de casi 25 o/o, esto es, a una tasa bastante superior a la también muy alta (18 o/o) a que se expandió el valor de las exportaciones de la región. Este crecimiento de la deuda se moderó marcadamente en 1982 a raíz de la brusca caída del ingreso neto de capitales.

La expansión global de la deuda fue acompañada de una importante mutación en su origen y composición. A comienzos del decenio pasado, los flujos privados representaban menos del 40 o/o de los totales, mientras que en los últimos años sobrepasaron el 80 o/o. Al mismo tiempo los créditos de mediano y largo plazo y aquellos a tasas de interés concesionales fueron reemplazados por créditos de corto y mediano plazo y a tasas de interés variable. Ello implicó un fuerte deterioro en el perfil de la deuda latinoamericana —con mucho el menos favorable de todas las regiones del Tercer Mundo— y condujo progresivamente a un fuerte aumento del porcentaje de los ingresos de exportación que debió ser utilizado para atender el servicio de la deuda.

Mirado con la perspectiva de toda una década, en la generación del excesivo endeudamiento externo tuvieron responsabilidades compartidas las políticas de endeudamiento de los países latinoamericanos, la permisividad financiera del sistema bancario privado,

y las debilidades e insuficiencias de los mecanismos financieros internacionales.

En la etapa expansiva del ciclo crediticio, los bancos privados compitieron decididamente para colocar en la región parte de los grandes excedentes financieros que captaron en los mercados internacionales de capitales y especialmente en algunos de los principales países exportadores de petróleo. Es más, con alguna frecuencia ciertos bancos no hicieron evaluaciones rigurosas de sus posiciones crediticias o sobrevaloraron la capacidad de los países para absorber fondos. Al mismo tiempo, la combinación de tasas de interés internas mayores que las prevalecientes en los mercados internacionales y las abundantes reservas de divisas acumuladas por los países de la región contribuyeron a incentivar el flujo de recursos financieros hacia su colocación en dichos países.

Por otra parte, la insuficiencia de los mecanismos de los organismos financieros internacionales para efectuar el reciclaje de los grandes excedentes de los países petroleros hizo reposar buena parte de las transferencias de recursos de la década de los 70 en los bancos privados.

Este marco externo se alteró, empero, bruscamente en años recientes. El agudo deterioro de los términos del intercambio de la región y la paralización del crecimiento del volumen de las exportaciones, coincidieron con la abrupta elevación de las tasas reales de interés. Esto modificó la percepción de los bancos sobre la capacidad de pago de varios países de la región y condujo a una fuerte contracción de los movimientos netos de capital hacia América Latina.

Se generó así una situación de pagos externa imposible de sostener para la casi totalidad de los países de la región. Para hacerle frente, muchos de ellos debieron iniciar procesos de ajuste centrados en torno a la reducción de la demanda interna o debieron recurrir al FMI. Como resultado de ellos, desde 1981 disminuyeron en varios países tanto el nivel de actividad económica interna como el monto de las importaciones. Agotados esos expedientes, la mayoría de los países latinoamericanos debió hacer uso de sus reservas —que cayeron sustancialmente en 1982— y emprender procesos de renegociación de la deuda con sus acreedores, en la mayoría de los casos con la participación del Fondo Monetario Internacional.

2. Los acuerdos de refinanciación

En los procesos de refinanciación los bancos privados han asumido compromisos de otorgar créditos adicionales, que complementan los aportados por el FMI. El hecho que el "paquete de rescate" incluya a los bancos privados, constituye un aspecto novedoso e importante de los ejercicios de reprogramación de la deuda externa recientemente realizados o que se encuentran en marcha.

Sin embargo, la insuficiencia de estos mecanismos resulta evidente cuando se analizan algunas de sus características. En efecto, los ejercicios de reescalonamiento ofrecen pocas perspectivas para el crecimiento económico debido a que los recursos adicionales comprometidos por los bancos y el Fondo no son suficientes para cubrir el pago de los intereses. Al mismo tiempo, la mayor parte del costo del ajuste y del esfuerzo para hacer frente a las dificultades del servicio de la deuda han recaído exclusivamente en los países de América Latina. Además, los elevados márgenes pagados por sobre las tasas básicas de interés (**spreads**) y las comisiones adicionales de administración y servicio, han más que duplicado el costo de las refinanciaciones.

Por otra parte, las negociaciones realizadas no han logrado reducir la incertidumbre acerca de las perspectivas financieras de los países debido, por una parte, a que sólo incluyen los vencimientos de uno a dos años y, en parte, al largo plazo que media entre la declaración de dificultades con respecto al servicio de la deuda y el acuerdo final de reescalonamiento. Como es natural, estas incertidumbres tienen efectos negativos sobre la economía del país prestatario.

Algunos de los acuerdos se han visto complicados también por las políticas de ciertos bancos privados de cortar o reducir fuertemente las líneas de créditos comerciales, que tienen gran significación para el mantenimiento de los niveles del comercio internacional.

Además, y a pesar de la intervención del FMI, el elevado número de bancos participantes, sus evaluaciones y posiciones diferentes sobre la forma de superar los problemas de nuestros países, y la falta de experiencias previas sobre este tipo de operación, han hecho sumamente difícil y trabajosa la aprobación de estos programas de refinanciación.

Por otra parte, es indudable que como producto de la insuficiencia de la cooperación internacional en esta materia, los actuales procedimientos de refinanciación otorgan una prioridad mucho mayor al pago de las obligaciones de la deuda externa que a las exi-

gencias del proceso de desarrollo económico de los países deudores.

B. Nuevas condiciones para la reestructuración de la deuda externa

Como consecuencia de todo lo anterior, existen serias dudas, en algunos medios internacionales y nacionales, sobre la capacidad real de los países latinoamericanos para hacer frente a los compromisos asumidos, en la medida en que las condiciones de la economía internacional no se alteren sustancialmente y que al mismo tiempo no disminuyan los elevados costos tanto económicos como sociales asociados a los actuales procesos de ajuste.

En nuestra opinión, ello abre el paso a la necesidad de un diálogo constructivo tanto entre los países de la región como entre éstos y los países acreedores, para explorar la viabilidad de nuevos términos y políticas que operen guiados por el interés mutuo de todas las partes involucradas.

Para plantear sobre nuevas bases un enfoque distinto del desafío que implica la deuda externa latinoamericana, debe partirse del reconocimiento de que los principios vigentes en relación con la distribución del costo del ajuste entre deudores y acreedores son muy asimétricos.

Tal situación contrasta fuertemente con la experiencia de los años 30. En efecto, la deuda externa latinoamericana de aquella época se había contraído principalmente por la vía de la colocación de bonos en los mercados mundiales. Así, cuando los países deudores enfrentaron los problemas externos generados por la crisis, el precio de los bonos cayó fuertemente, debido, sobre todo, al riesgo de no pago. Como resultado de ello, al reiniciar los países latinoamericanos el servicio de su deuda externa pudieron recomprar los bonos por una fracción de su valor de emisión. De esta manera, el costo del ajuste se distribuyó entre acreedores y deudores de acuerdo con la evaluación del riesgo realizada en los mercados internacionales de capitales.

En cambio, en la actualidad, los acreedores son principalmente bancos comerciales, cuyas carteras no se transan con facilidad y que, en caso de tener que liquidarlas en el mercado, tendrían que enfrentar pérdidas sustanciales, poniendo en riesgo su estabilidad. De allí que la única opción que tienen en la actualidad es ofrecer a los deudores en dificultades, sea la refinanciación o la reprogramación de la deuda.

Al mismo tiempo no existe ningún mecanismo internacional apropiado para llevar adelante procesos de

renegociación o refinanciamiento que no sean los "clubes de París" o los consorcios de ayuda, ninguno de los cuales se ocupan de la deuda con los bancos privados, que es la que fundamentalmente interesa en el caso de América Latina.

El actual sistema de renegociación, además de inequitativo, no considera la mutualidad básica de intereses que existe entre los países y las instituciones acreedoras y los países deudores. En efecto, debido a sus elevados costos sociales, el ajuste actual podría conducir a situaciones incontrolables en éstos, las cuales tendrían, a su vez, fuertes repercusiones negativas para los países y bancos acreedores.

Por ello, una nueva aproximación a los problemas de la deuda de la región, basada en criterios de equidad y de mutualidad de intereses, debería tender hacia soluciones que garanticen una distribución internacional del ajuste más equitativa y una continuación del proceso de desarrollo de los países deudores, como forma de permitir la preservación del nivel de vida de los mismos y el fortalecimiento de su capacidad futura de pagos.

En estas circunstancias, para que el problema del endeudamiento latinoamericano pueda ser satisfactoriamente resuelto en el futuro, será necesario establecer un mecanismo que reúna las siguientes condiciones:

a) que contemple la creación de un procedimiento institucionalizado para la reestructuración de la deuda, quizás como un esfuerzo conjunto del FMI y del Banco Mundial;

b) que las reprogramaciones incluyan los vencimientos de varios años, estableciendo plazos de amortización más largos y, eventualmente, transformando una parte sustancial de la deuda de corto y mediano plazo de ciertos países en obligaciones de largo plazo;

c) que prevea el otorgamiento de recursos adicionales para atender al servicio de la deuda acumulada, y que permita mantener la capacidad operativa de los países para administrar su comercio exterior;

d) que disminuya el costo del refinanciamiento,

y

e) que facilite el acceso a créditos públicos adicionales para estimular el desarrollo económico.

1. La necesidad de nuevos mecanismos institucionales

La persistencia de los ejercicios de refinanciación hacen aconsejable impulsar el establecimiento a nivel internacional de nuevos mecanismos operati-

vos para cooperar con los países en desarrollo en el proceso de reprogramación, sustituyendo así los mecanismos *ad hoc* utilizados hasta ahora y beneficiándose de la experiencia acumulada por el FMI en este campo. Un servicio de refinanciamiento, en el marco de instituciones multilaterales ya existentes, con acceso automático y voluntario en función de indicadores objetivos y con apoyo a cada país estudiado, caso por caso y según las circunstancias, constituiría un eslabón decisivo en la cadena de cooperación internacional que la crisis actual y las magras perspectivas de la economía mundial exigen establecer.

Además, dado que los aspectos comerciales revisten una importancia crucial para la solución de fondo de los problemas de los países endeudados, debería considerarse la participación, en estos ejercicios de refinanciación, de instituciones vinculadas al comercio internacional, como el GATT y la UNCTAD, a fin de obtener facilidades especiales en el plano comercial. Estas deberían incluir cláusulas transitorias sobre compromisos de no innovar (*standstill*) o de apertura de mercados que ampliaran la capacidad de pago de los países deudores a través del aumento de sus exportaciones.

2. Nuevos términos y condiciones para la reestructuración de la deuda

Un objetivo importante en el nuevo planteo debe ser la reprogramación del servicio de la deuda para períodos y por plazos más amplios que los actuales.

En efecto, una reprogramación que abarque sólo los vencimientos de uno o dos años resulta insuficiente y somete a los países deudores a un proceso de refinanciación casi permanente. Asimismo, la inminencia de posibles negociaciones adicionales con respecto al pago del capital y los intereses de la deuda afecta negativamente la confianza de los acreedores y perjudica la restauración de un apropiado flujo de créditos adicionales hacia los países deudores. Por ello, consideramos que una fórmula más eficaz sería reprogramar los vencimientos correspondientes a un mayor número de años que los admitidos hoy. Además, los nuevos calendarios de pago deberían considerar la inclusión de períodos de gracia y de plazos más largos que los concedidos hasta ahora. Esto permitiría crear condiciones más apropiadas para el manejo del balance de pagos.

Estos términos deberían establecerse de tal modo de permitir a los países deudores mantener el nivel de ingresos por habitante durante el período de ajuste.

Tal principio sería más aceptable como criterio orientador de las renegociaciones en la medida en que se incluyera una cláusula especial en los convenios de reprogramación, por medio de la cual se incorporara un determinado grado de flexibilidad en el calendario de los pagos de capital e intereses refinanciados que dependería de las condiciones económicas del país prestatario. Si ellas mejoraran, una proporción de los frutos de esta situación más favorable sería compartida con los bancos acreedores a través de una aceleración moderada de los pagos de amortización y de intereses.

Para algunos países fuertemente endeudados, una solución que podría explorarse, sería la eventual transformación de una parte de su deuda externa no vencida de corto y mediano plazo en deuda de largo plazo. Esos países contrataron créditos de corto plazo para financiar inversiones socialmente rentables pero que tienen un largo período de maduración. Requieren, por tanto, una urgente reprogramación de ese financiamiento.

3. Recursos adicionales para atender el servicio de la deuda y mantener la capacidad operativa del comercio exterior

Sin embargo, una simple reprogramación de las amortizaciones de la deuda externa no es suficiente. Es preciso obtener nuevos recursos ya que en el corto plazo la capacidad para aumentar sustancial y unilateralmente el ahorro nacional de los países latinoamericanos es limitada.

Desde la perspectiva de la región en su conjunto, y bajo supuestos razonables en cuanto a la evolución probable de la economía mundial en los próximos años, los requerimientos de financiamiento externo que permitan compatibilizar el servicio de la deuda con la preservación como meta mínima del nivel de ingreso por habitante, implican la movilización de recursos adicionales mucho mayores que los que actualmente se están obteniendo a través de los acuerdos de refinanciación.

Se han hecho a este respecto sugerencias que merecen cuidadosa atención por su trascendencia y viabilidad: capitalización de una parte sustancial de los intereses de la deuda externa; pago de una proporción variable de los intereses con bonos transables en los mercados de capitales internacionales, y creación en el FMI de una facilidad especial de financiamiento de los déficit del balance de pagos provocados por alzas de las tasas de interés internacionales, que permitiera otorgar préstamos compensatorios a los

países deudores durante aquellos períodos en que esas tasas excedieran sus niveles históricos.

Junto con estos recursos adicionales, será fundamental mantener dentro de márgenes razonables los créditos del sistema bancario privado para financiamiento de operaciones de comercio exterior. Como se anticipó, la experiencia reciente demuestra que los severos cortes registrados en este tipo de financiamiento han venido a crear situaciones de angustia en momentos en que ante las dificultades que está enfrentando la región, sólo una importante reactivación de su comercio exterior le permitiría avanzar hacia una salida de fondo.

4. Reducción del costo del refinanciamiento

Desde el punto de vista de la equidad, la práctica de la banca privada de aumentar fuertemente el costo del crédito externo al presentarse la necesidad de reprogramarlo parece muy cuestionable. En verdad, al concluir un acuerdo de refinanciación no sólo no hay riesgo adicional para la banca privada sino que, en la práctica, se produce una mejora en la calidad de una cartera de préstamos originalmente débil.

Ello se debe, en primer lugar, a que al concluirse un acuerdo de reescalamiento, por lo general, la totalidad de los futuros pagos cuentan con garantía oficial, abarcando así créditos privados que no siempre estaban cubiertos por tal garantía. En segundo lugar, dichos acuerdos van normalmente acompañados del apoyo financiero del FMI y del consecuente compromiso del país deudor de seguir determinadas políticas de ajuste que garantizan que en el futuro estará en mejores condiciones de hacer frente a la atención del servicio de la deuda.

Bajo esta situación no se justifica aumentar el costo del crédito mediante el alza de los recargos, la que, en algunos casos, ha anulado la mayor parte del beneficio que estaban obteniendo los países deudores con la baja de las tasas nominales de interés.

5. Aumento considerable de los créditos públicos para el desarrollo

Las políticas de ajuste que se ven obligados a seguir los países latinoamericanos actualmente, requieren de una fuerte contracción del déficit fiscal, que generalmente se materializa a través de la reducción de la inversión pública más que por medio de la contención del gasto corriente. De allí la importancia de que, en la circunstancia presente, se mantenga un adecuado y creciente flujo de créditos a largo plazo de

los organismos financieros internacionales, con vistas a permitirles mantener un elevado nivel de inversión pública que asegure la continuación del proceso de desarrollo. Por ello el momento actual reclama el indispensable refuerzo de las instituciones multilaterales existentes, en particular del BIRF y del BID, para aumentar sustancialmente su contribución al financiamiento del proceso de desarrollo económico y social de la región.

En ciertos círculos de los países desarrollados predomina la impresión de que estas instituciones son solamente agentes que actúan en la transferencia de recursos subsidiados, ignorándose o subestimándose su papel como estabilizadores del sistema financiero internacional, particularmente en la medida en que desempeñan un papel anticíclico que contrapesa la gestión procíclica de los bancos privados. Los organismos multilaterales contribuyen así a dar mayor confianza en los mercados financieros privados, asegurando para los países en desarrollo, y también para los desarrollados, menores trastornos en los montos y modalidades de los flujos de capital.

A pesar de ello, tanto el BID como el Banco Mundial han evidenciado fuertes contracciones relativas en sus préstamos autorizados a la región. Como proporción de su déficit en cuenta corriente, los préstamos autorizados por el BID han caído desde un promedio de 25 o/o en 1965-1970 al 11 o/o en 1975-1980; las cifras correspondientes al Banco Mundial son 21 o/o y 12 o/o, respectivamente.

De ahí se desprende que una duplicación de los recursos disponibles para prestar a América Latina por parte de estas dos instituciones, sería una meta mínima razonable como aporte a los capitales externos de mediano y largo plazo que requiere la región.

Estas políticas serían mucho más positivas si se materializaran las viejas aspiraciones de los países de la región, en el sentido de que tales instituciones modificaran la condicionalidad de sus préstamos de manera de prestar un estímulo mayor a la actividad productiva interna. Esto podría lograrse flexibilizando una proporción bastante más elevada de sus préstamos de proyectos, ampliando el acceso a los créditos de programas económicos, y expandiendo su capacidad de financiamiento de los gastos locales. Además, en el caso de los préstamos de programas, sería conveniente una cooperación más estrecha entre el Banco Mundial, el BID y el Fondo Monetario Internacional.

C. El refuerzo de la capacidad operativa de las organizaciones internacionales de financiamiento y de la liquidez internacional

Muchos de los problemas actuales derivados del endeudamiento de los países en desarrollo podrían haberse evitado si los organismos financieros internacionales hubiesen contado con los fondos, mecanismos de reciclaje y facilidades necesarias para permitir un adecuado y equitativo proceso de ajuste a nivel mundial.

En cambio, el poder financiero de las instituciones multilaterales se ha debilitado significativamente en la década de los setenta y más particularmente en los últimos años. El Fondo Monetario Internacional ha agotado sus recursos no comprometidos y el aumento de cuotas recientemente convenido sólo comenzará a operar a comienzos de 1984 y por un monto que no sobrepasa el 20 o/o del déficit previsible para ese año en la cuenta corriente de los países en desarrollo. Esto resultará insuficiente para atender sus necesidades de financiamiento externo.

En igual sentido importa destacar que el BID ha encontrado dificultades crecientes para aumentar sus recursos ordinarios de capital, pese a que la gran mayoría de sus países socios ha dado fuerte apoyo a esa ampliación. Los recientes acuerdos alcanzados sobre esta materia han constituido un avance en la dirección correcta, aunque insuficiente.

Pensamos que ha llegado el momento de ampliar la capacidad operativa del Banco Interamericano con recursos provenientes de distintas fuentes o con la creación de nuevos fondos de préstamos que le permitan a esa institución expandir considerablemente la canalización de recursos financieros hacia América Latina.

En el caso del Banco Mundial, las dificultades para restablecer la capacidad operativa de la AIF son conocidas y se suman a la limitación para movilizar recursos que están experimentando otras instituciones multilaterales.

Creemos que la idea tantas veces expuesta de ampliar la capacidad de préstamos de estas instituciones aumentando gradualmente la relación activos/pasivos con que vienen operando, les otorgaría un margen considerable para expandir su actividad crediticia.

A fin de fortalecer la presencia de las instituciones multilaterales en el financiamiento del desarrollo latinoamericano también resulta necesario prestar especial atención a los arreglos de cofinanciamiento que puedan convenir con los bancos privados. De esta manera, se podría aumentar el flujo de recursos hacia

proyectos de inversión bien concebidos. También se aseguraría la pronta materialización de esos proyectos, así como la transferencia de recursos externos adicionales que permitirían ir mejorando progresivamente el perfil de la deuda de los países latinoamericanos.

Por otra parte, interesa destacar que la fuerte caída experimentada por las reservas de divisas de América Latina en 1982 fue parte de un fenómeno similar a nivel internacional. En efecto, las reservas oficiales mundiales de divisas disminuyeron en más de 13 mil millones de dólares en el curso de 1982 y continúan bajando en 1983, lo cual tiende a debilitar cualquier posibilidad de reactivación.

Parece, por lo tanto, oportuno apoyar decididamente la iniciativa de asignar derechos especiales de giro para aumentar la liquidez internacional. De esa forma podría distribuirse el peso de ajuste externo más equitativamente y en un plazo más breve que el requerido para aumentar los recursos ordinarios del FMI.

Además, el establecimiento de un "vínculo" directo entre la asignación de DEG y el financiamiento del desarrollo de los países en desarrollo sería una manera más efectiva de aliviar a los países deudores y, a la vez, de expandir ordenadamente el sistema financiero.

D. Las políticas internas y la condicionalidad del apoyo internacional

En las actuales circunstancias en que los países deudores están adaptando sus políticas internas a las nuevas condiciones del medio económico internacional y a las difíciles situaciones de sus balances de pagos, las instituciones internacionales rectoras de los procesos de ajuste, como el FMI, deberían modificar la condicionalidad de sus préstamos, de manera de evitar incompatibilidades en la política económica mundial y de lograr que esa política pueda contemplar el estímulo de la actividad global.

De acuerdo a ese lineamiento, parecería recomendable que el FMI flexibilizara la concepción teórica del proceso de ajuste para adecuarse mejor a las diversas metas socioeconómicas de sus cada vez más heterogéneos países miembros.

Esto sugiere confiar menos en el ajuste automático a través de incentivos sobre los precios en los mercados privados, dando mayor preponderancia al papel orientador del Estado y de los instrumentos directos

de ajuste que influyen sobre algunas variables económicas principales.

Complementariamente, el FMI necesitaría disponer de mecanismos adecuados para incentivar el ajuste en los países superavitarios en sus cuentas externas, de suerte que los costos de este proceso fuesen compartidos en forma más equitativa entre esos países y los deficitarios.

E. La necesidad de una acción regional coordinada en materia financiera

La diversidad y complejidad de las situaciones individuales en materia de endeudamiento externo no debería impedir una amplia concertación de los países latinoamericanos para actuar conjuntamente en los foros internacionales y ante los gobiernos de los países acreedores en la búsqueda de soluciones de mutuo interés para enfrentar la presente coyuntura financiera de la región.

Esto exige, en primer lugar, que se pase revista a las propuestas relacionadas con la solución de los graves problemas derivados del endeudamiento externo de la región, con vistas especialmente a coordinar la acción conjunta necesaria para que dichas propuestas puedan llegar a concretarse.

Esto exige, en primer lugar, que se pase revista a las propuestas relacionadas con la solución de los graves problemas derivados del endeudamiento externo de la región, con vistas especialmente a coordinar la acción conjunta necesaria para que dichas propuestas puedan llegar a concretarse.

También consideramos que sería oportuno que se abriese un diálogo directo entre los gobiernos de los países acreedores y los gobiernos latinoamericanos, actuando coordinadamente. Ello implicaría un avance significativo con respecto a la situación presente en que las negociaciones se realizan fundamentalmente entre los gobiernos de la región, por una parte, y los bancos comerciales y las entidades financieras internacionales, por la otra.

Esta opción no sólo permitiría impulsar soluciones de fondo a las dificultades anteriormente descritas, sino que también debería permitir a los gobiernos de los países acreedores apreciar la verdadera magnitud del impacto de la crisis internacional en América Latina, y sus posibles remedios, teniendo en cuenta en ello los elevados intereses políticos comprometidos.

Como importante complemento de estas iniciativas recomendamos la creación de un centro latinoamericano de información sobre financiamiento externo, vinculado a una o más instituciones regionales existentes, que permitirían acrecentar el conocimiento de los distintos países latinoamericanos acerca de las condiciones en que vienen operando las refinanciaciones y el mercado financiero internacional. Dicho centro podría servir, asimismo, para asesorar a los go-

biernos que lo requiriesen en la administración y solución de los problemas generados por la deuda externa.

Este fortalecimiento de la capacidad de información regional es por lo demás simétrico con la iniciativa que actualmente están adoptando los bancos acreedores para organizar y coordinar sus políticas frente a los deudores nacionales, y con la que cuentan los países industrializados a través de la OCDE y el Banco Internacional de Ajustes.

V. EL REFUERZO DE LA COOPERACION E INTEGRACION REGIONALES

A. La evolución reciente de los procesos de integración

Gracias en buena medida al funcionamiento de los esquemas subregionales de integración, el intercambio recíproco entre los países latinoamericanos creció regularmente hasta mediados de los años setenta. Desde sus inicios ese comercio ha estado constituido, además, en una elevada proporción por manufacturas, contrariamente a lo que sucede con las exportaciones hacia los países industrializados, en las que predominan los productos básicos y las semimanufacturas. No obstante, en los últimos años la importancia relativa del comercio intrarregional se tornó errática y perdió dinamismo a partir de la segunda parte del decenio de 1970, abriendo así paso a un creciente escepticismo acerca de su potencialidad.

Sería largo extenderse en el análisis de los múltiples factores que incidieron en la evolución de cada esquema de integración y que contribuyeron a su debilitamiento en los últimos años. Entre otras causas, en este fenómeno han influido las diferencias estructurales entre los países, la heterogeneidad de las políticas económicas nacionales, y las dificultades inherentes a los procesos de integración entre países en desarrollo. Pero, además de estos factores, han gravitado sobre aquel proceso otros elementos coyunturales característicos de la evolución económica de América Latina en el período reciente, como la abundante disponibilidad de recursos externos y la propia dinámica de las exportaciones latinoamericanas hacia fuera de la región, que alentó la expansión comercial hacia los mercados extrarregionales y disminuyó en algunos sectores su interés por los mercados regionales.

Además, el avance de la industrialización latinoamericana se vio obstaculizado en años recientes, sea porque algunos países abrieron bruscamente sus economías a la competencia internacional o porque otros no han logrado todavía equilibrar y profundizar ese proceso, debido al retraso que tienen en materia de

producción de insumos básicos y de bienes de capital. Por estas vías, se debilitó la capacidad de oferta de productos manufacturados al mercado regional y la demanda de bienes de capital en ese mercado.

Por lo tanto, buscar las causas del debilitamiento de la integración tan sólo en el funcionamiento de las instituciones regionales o subregionales o en los instrumentos jurídicos que las rigen, constituiría, sin duda, una percepción insuficiente de sus complejos y variados orígenes.

Interesa reconocer también que el potencial de cooperación no ha quedado enmarcado solamente por la naturaleza y el alcance de los instrumentos de integración. En el último decenio han surgido en América Latina modalidades de cooperación que tienen un profundo significado para el entrelazamiento económico y el avance de los países de la región. Ejemplos significativos y auspiciosos de esas modalidades son las obras binacionales de aprovechamiento de los recursos hídricos, de perfeccionamiento de la infraestructura común de transporte y comunicaciones, de integración fronteriza, así como el convenio petrolero de ayuda a los países del Caribe y Centroamérica, las empresas conjuntas en varias actividades, y otras acciones de cooperación que abarcan tanto el plano económico como el científico y tecnológico.

Sin embargo, en los últimos tiempos ha cundido el escepticismo sobre la importancia actual y futura de la cooperación regional. Además, los distintos esquemas de integración regional, en vez de fortalecerse y perfeccionarse, han atravesado un período de letargo institucional, o bien han enfrentado crisis peligrosas y recurrentes que han conducido al estancamiento o, incluso, al retroceso de los procesos de integración.

Esas tendencias se han visto profundizadas por la incidencia que tienen en las presentes circunstancias la desfavorable situación económica internacional y las dificultades de pagos que sufre actualmente la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Por ello, en la medida que no se produzca un vuelco significativo y no se consolide con firmeza una actitud preferencial hacia la cooperación regional, aquellos elementos negativos continuarán erosionando los logros alcanzados y ahondando las aprensiones que muestran ante el proceso los grupos empresariales y aun los propios gobiernos, que son, en definitiva, los agentes de cuya acción depende la ampliación y el fortalecimiento del proceso de integración regional.

B. El imperativo de la integración y cooperación regionales en la hora actual

Este cambio de actitud es hoy más fundamental

que nunca, ya que la cooperación intrarregional y especialmente el comercio recíproco adquieren especial sentido y urgencia, dadas las crecientes restricciones que afectan a la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo y la prioridad que, por ende, adquiere un estilo de desarrollo más introspectivo que el que prevaleció en la región en el decenio que precedió a la crisis actual.

En efecto, en la medida que sean desalentadoras las perspectivas de la cooperación Norte-Sur o que se demoren los beneficios que derivaría América Latina de una eventual reactivación económica de los grandes centros, adquiere vital importancia volver nuevamente los ojos hacia la región y hacer de la integración y la cooperación regionales un factor esencial para la dinamización de las economías latinoamericanas.

En las actuales circunstancias, un movimiento firme en ese sentido permitiría alcanzar tres objetivos fundamentales como son el uso más intenso de la abundante capacidad productiva ociosa o subutilizada que existe en la región; un aumento de la eficiencia derivado del aprovechamiento de las economías de escala, la que hoy ha sido severamente erosionada por la caída de la producción y, por último, una reducción del uso regional de divisas externas por unidad de producción.

Todo ello contribuiría decisivamente a lograr una mayor seguridad económica colectiva y haría viable un desarrollo apoyado en creciente medida en la demanda regional.

Por el contrario, si no se renovara la vocación integradora, para lo cual es indispensable que los gobiernos adopten un claro compromiso político, se corre el riesgo de pagar un precio muy alto. En efecto, a causa del carácter extremadamente desfavorable de la actual coyuntura internacional, las acciones unilaterales que los países pudiesen emprender para mejorar su inserción en el escenario económico internacional, podrían conducir a un ruinoso proceso competitivo entre los países de la región, a través, por ejemplo, de devaluaciones reiteradas o de cada vez mayores subsidios a la exportación.

En síntesis, como nunca antes, América Latina requiere en la actualidad de un programa de producción y complementación a nivel regional, con instrumentos de promoción y protección adecuados que promuevan simultáneamente un proceso de integración más eficiente y un reparto más equitativo de los beneficios de éste entre todos los países de la región. Dicho proceso debe incluir, además, políticas de mayor concertación de los países latinoamericanos en su acción internacional, y constituye un elemento

fundamental para incrementar el grado de autonomía del desarrollo económico y social de la región.

Para avanzar en este sentido, consideramos que, en las presentes circunstancias, es imperioso reafirmar las políticas latinoamericanas orientadas a lograr:

a) la máxima complementación factible en la producción, en el intercambio comercial, y en la utilización de servicios de transporte, seguros, tecnología, etc., etc., sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana y como medio de lograr un efectivo y eficiente proceso de sustitución de importaciones al nivel regional. Para cumplir este objetivo será preciso actuar con flexibilidad y pragmatismo recurriendo al uso más pleno de los instrumentos integradores existentes, a los arreglos *ad hoc* entre gobiernos y entre otros agentes económicos, y a todas las formas posibles de cooperación no tradicional;

b) la iniciación de un proceso efectivo de articulación y coordinación institucional de los diversos organismos que operan en el campo de la integración y cooperación regionales a fin de dar cohesión y dirección a sus iniciativas y acciones. Este proceso puede ser prolongado y complejo, pero permitiría evolucionar con claridad y firmeza hacia la constitución de una auténtica comunidad económica regional, y

c) la consolidación y profundización del poder conjunto de negociación de los países de la región para corregir así las asimetrías estructurales y coyunturales en sus relaciones económicas externas, y defender eficazmente sus comunes intereses, junto a las demás regiones en desarrollo, ante otros países o agrupaciones de países.

Para avanzar en el logro de estos objetivos, será preciso, en primer término, acrecentar la cooperación regional en el ámbito comercial y financiero, en el campo de la producción y abastecimiento de alimentos y energía y en el desarrollo de los transportes; fortalecer, en segundo lugar, la cooperación con los países de menor desarrollo relativo y con otras regiones en desarrollo; y, por último, articular adecuadamente las instituciones latinoamericanas vinculadas con los procesos de cooperación e integración regional.

C. Defensa y expansión del comercio intrarregional

Como ya se vio, el comercio intrarregional ha tendido a debilitarse en períodos recientes. A fin de revertir esta tendencia y aprovechar plenamente su potencialidad, deberán adoptarse medidas tendientes a:

a) defender los niveles de comercio ya alcanzados e impedir que él sea objeto de nuevas trabas u obstáculos;

b) establecer un margen de preferencia regional;

c) impulsar formas flexibles de comercio, dentro de un marco de disciplina multilateral y acordadas dentro de los esquemas de integración existentes.

a) Reforzar el comercio intrarregional y evitar su erosión

Un primer objetivo debería ser detener la erosión de las condiciones de acceso en el comercio intrarregional y evitar la imposición de trabas adicionales a su expansión.

Para lograrlo se requiere poner en marcha los mecanismos más elevados de consulta entre los funcionarios responsables de comercio exterior de los países latinoamericanos, de modo de enfrentar los conflictos surgidos, solucionar los problemas administrativos que se presenten, dar información sobre las restricciones que se están aplicando, conocer los sistemas de promoción de exportaciones existentes y explorar las vías abiertas para minimizar los impactos de la coyuntura económica y de las medidas comerciales restrictivas que acompañan las fuertes crisis de los balances de pagos de nuestros países.

A la vez, sería indispensable la adopción de un compromiso de no innovar (*stand-still*) a nivel regional, como base de sustentación fundamental para poder construir cualquier escalón adicional de la integración regional en su parte comercial y evitar así el tener que recomenzar por el levantamiento de las medidas impuestas a raíz de la generalización de restricciones entre países latinoamericanos. Una ventaja adicional de un acuerdo de este tipo sería que él configuraría automáticamente un trato preferencial respecto al que existiría para terceros países.

Esta iniciativa podría tomar la forma de una decisión administrativa que suspendiese la aplicación de toda medida de limitación al comercio intrarregional adoptada por cada país latinoamericano a partir de una fecha determinada, sobre la base de acuerdos parciales o de un instrumento formal multilateral.

b) Establecimiento de una preferencia latinoamericana

La Preferencia Arancelaria Regional (PAR) está contemplada en el Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la ALADI. A su vez, la Resolución No. 5 del Consejo de Ministros de esa agrupación re-

gional determina que la misma "abarcará en lo posible la totalidad del universo arancelario". De esta forma, la PAR está llamada a mantener el nexo multilateral entre los países miembros de la ALADI.

Sin embargo, consideramos que el establecimiento de una preferencia arancelaria regional debería llevar a la puesta en marcha de un mecanismo de integración comercial para toda América Latina. Por ello estimamos adecuado que se establezca un acuerdo **ad hoc** adoptado por todos los países latinoamericanos, que evite tener que pasar por instancias de ratificación o de adopción de legislaciones nacionales especiales para asegurar su rápida puesta en funcionamiento. Podría tratarse de un acuerdo basado en suspensiones parciales o totales, pero de naturaleza temporal, de los derechos de aduana.

Diversos estudios han sido elaborados sobre las diversas opciones que se presentan para sortear las dificultades que plantea la instrumentación de la PAR, particularmente en relación a la heterogeneidad de los sistemas arancelarios de los diferentes países miembros, con respecto a las preferencias parciales vigentes en virtud de las negociaciones desarrolladas en la ALADI, y como consecuencia de las preferencias existentes entre los países andinos. Para todos estos casos se han sugerido soluciones técnicamente adecuadas que facilitarían su adopción.

Las decisiones que acaban de adoptarse en el seno de la ALADI para negociar el patrimonio histórico común, podrían abrir los cauces para que se logre en el más breve plazo posible la decisión política de instrumentar este sistema preferencial. Su importancia se hace hoy mayor debido a que es preciso mantener elementos claros y firmes de multilateralidad en un esquema de relaciones comerciales que necesariamente va a tener que explotar al máximo y de manera pragmática las oportunidades que ofrecen los acuerdos de complementación parcial y las vías bilaterales para sostener y ampliar las corrientes de intercambio. Sin desconocer la importancia de estos últimos, parece particularmente significativo, tanto política como económicamente, que la región en su conjunto establezca una acción preferencial regional que lleve a un mecanismo de integración comercial de nivel global.

Es evidente, empero, que en las actuales circunstancias económicas, el mecanismo arancelario por sí solo no será suficiente para sortear otros obstáculos que se oponen a la expansión del comercio intrarregional. Sin embargo, las preferencias arancelarias pueden generar comercio, tanto mediante el estímulo

a la exploración de nuevos mercados preferenciales como a través del mejoramiento de las condiciones de acceso a aquellos mercados protegidos con niveles arancelarios relativamente elevados o con características institucionales que los hacen poco permeables a las importaciones que no provienen de los países industrializados.

La preferencia comercial puede ir más allá del plan arancelario y extenderse hacia una auténtica actitud preferencial latinoamericana de naturaleza global, con lo que en las presentes circunstancias podría convertirse en un instrumento anticíclico fundamental para hacer frente a la caída de las exportaciones hacia afuera de la región y también permitir una reducción de las importaciones extraregionales.

Esa actitud preferencial podría aplicarse en forma decidida a las compras estatales que constituyen hoy en día una parte significativa de las importaciones de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, la mayor parte de las grandes obras de infraestructura y de las compras de mayor volumen de bienes de capital que se realizan en la región pasan por las manos del Estado o de las empresas públicas. Además, en algunos casos, las inversiones efectuadas por empresas privadas cuentan con financiamiento o garantía oficiales. Por ello, un sistema preferencial regional en las licitaciones públicas en las que participan empresas extranjeras puede tener una importancia fundamental para aumentar el comercio y reactivar la demanda de bienes de capital, que se encuentra deprimida como consecuencia de las reducciones en las inversiones públicas que están teniendo lugar en numerosos países de la región.

c) Nuevas modalidades del comercio regional

En las actuales circunstancias, la ALADI ofrece un marco jurídico flexible para constituir un área de preferencia económica a través de la pluralidad de mecanismos. Entre otros instrumentos, se presta un reconocimiento explícito al papel que los acuerdos de alcance parcial pueden cumplir para desviar corrientes de comercio.

Sin embargo, creemos que al mismo tiempo que debe reconocerse el "realismo" del potencial que tienen los acuerdos de alcance parcial, debe mantenerse una disciplina multilateral como forma de evitar la reimplantación de corrientes bilaterales competitivas o excluyentes que frenarían los posibles avances hacia formas multilaterales permanentes y, eventualmente, hacia una auténtica comunidad económica regional.

Es en este contexto que debe visualizarse el papel

de los acuerdos de carácter subregional, bilateral o parcial, así como el comercio compensado que ha adquirido nuevo empuje en los últimos tiempos.

Es cierto que este último conlleva vicios o elementos de desviación comercial no siempre eficaces o económicamente aconsejables. Sin embargo, como lo demuestran las tendencias recientes de la economía internacional, estos mecanismos tienen atracción especial como respuesta a las emergencias que generan las crisis de balances de pagos y deberían ser explorados entre los países de la región. Los sectores de alimentos y de combustibles abren un espacio apropiado para este tipo de acuerdos comerciales.

Por ejemplo, en 1979 los países latinoamericanos importaron alimentos y bebidas por algo más de diez mil millones de dólares, de los cuales sólo tres mil millones provenían de otros países latinoamericanos. Es decir, las importaciones extrarregionales representaron aproximadamente los dos tercios de las importaciones totales de América Latina de esos productos. Por otra parte, en ese mismo año los países latinoamericanos exportaron fuera de la región algo más de veinticinco mil millones de dólares de esos mismos productos.

En materia de combustibles, debe señalarse que en 1979 los países latinoamericanos importaron veinte mil setecientos millones de dólares, de los cuales sólo algo más de ocho mil millones se originaron en la región. O sea, el 60 o/o de las importaciones regionales de combustibles provino del resto del mundo, lo que deja un amplio margen para fomentar el comercio recíproco.

Tomando en su conjunto las importaciones extrarregionales de estos dos grupos de productos, ellas alcanzan a un monto cercano al del total del comercio intralatinoamericano, a la vez que sus exportaciones fuera de la región son, en ambos casos, muy superiores a las importaciones extrarregionales. Esto permite tener una idea de las posibilidades que existen para expandir el comercio entre los países latinoamericanos, muy especialmente respecto de alimentos y combustibles, cuyo comercio se encuentra en gran parte en manos de empresas públicas o controladas por el Estado.

De ahí que adquiera trascendencia al expandir el conjunto de la región los intentos que ya se están haciendo bilateralmente por establecer mecanismos que permitan multiplicar las posibilidades de incremento del comercio compensado.

D. La cooperación financiera

El examen de los actuales problemas del comercio regional y de las limitaciones para su expansión, hacen ver la gran importancia que tiene la ampliación y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación financiera regionales.

Consideramos prioritario y factible a corto plazo la vigorización e interconexión de varios esquemas de financiamiento intrarregional ya existentes. Entre ellos, de los mecanismos multilaterales de pago (Cámara de Compensación Centroamericana, Sistema Compensatorio Multilateral de Pagos del Caribe, y Sistema de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos de la ALADI); de los mecanismos de saldos de comercio y de balance de pagos (Acuerdo de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetario, y Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana), y de financiamiento y seguro de crédito de exportaciones (Banco Latinoamericano de Exportaciones, Sistema Andino de Financiamiento del Comercio, y Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación). Se trata de iniciativas en su mayoría ya estudiadas y que podrían acrecentar su contribución al comercio recíproco y al ahorro de divisas en la región.

En el campo del financiamiento de proyectos vale la pena recordar que la región cuenta ya con cuatro organismos de carácter subregional —el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Cooperación Andina de Fomento y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata—, todos los cuales están en condiciones de absorber recursos adicionales tanto intrarregionales como extrarregionales. Estos últimos recursos podrían constituirse en complemento valiosísimo de los esfuerzos en materia de ahorro interno que debe realizar la región para acelerar su desarrollo.

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, ha desempeñado un papel muy significativo como organismo de fomento del desarrollo de América Latina en sus casi veinticinco años de existencia, aunando recursos de los países de la región con aquéllos provenientes de países extrarregionales. Sin embargo, tendría una importancia creciente en el proceso de integración latinoamericano si promoviera con mayor énfasis el financiamiento de exportaciones intralatinoamericanas y ampliara sus acciones en pro de la cooperación regional, entre ellas las de promoción y financiamiento de proyectos de inversión conjuntos entre varios países.

E. La cooperación en materia de alimentos, energía y transporte

América Latina enfrenta el riesgo de una creciente dependencia exterior para satisfacer su consumo de alimentos. En efecto, las perspectivas de la evolución futura de la demanda y la producción de alimentos para el conjunto de la región indican que, de no modificarse las tendencias actuales, el déficit neto del comercio de productos alimenticios de América Latina con el resto del mundo se elevaría fuertemente. Esto sería grave, no sólo en términos de su incidencia sobre el balance de pagos, sino también en lo que se refiere al agravamiento de la vulnerabilidad externa en un sector tan estratégico como éste.

Por ello, los países latinoamericanos han establecido recientemente en el marco del SELA un Comité de Acción cuyo objetivo es desarrollar un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional. En el marco de dicho Comité se ha establecido un programa de acción cuyos objetivos están a la medida de la preocupante situación alimentaria de la región. Es decir, que en esta área América Latina ya cuenta con el marco institucional y programático necesario para hacer frente a uno de los más importantes desafíos que tendrá que afrontar en los años venideros. De allí que consideremos de la mayor importancia que todos los países latinoamericanos participen activamente de esta empresa y que a partir del otorgamiento del apoyo político que la misma merece, se pueda llegar a asegurar su plena instrumentación.

Lo mismo sucede en materia de energía. A través de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y de su Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), del Programa de Cooperación Energética para países de América Central y del Caribe establecido por el Acuerdo de San José, y de diversas iniciativas bilaterales e incluso multinacionales, se ha establecido en la región una amplia red de acuerdos y programas de acción que deberían permitir a América Latina enfrentar en el futuro más adecuadamente los problemas que se derivan de su vulnerabilidad comercial y tecnológica, en el sector energético.

En las actuales circunstancias, consideramos que resulta de particular importancia que se otorgue el apoyo político y financiero necesario para que estas iniciativas, y especialmente el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética, puedan desarrollarse plenamente. Su incidencia en la reactivación econó-

mica de la región, en el mantenimiento del nivel de los ingresos de exportación de los países importadores, y en la consolidación del desarrollo tecnológico regional son enormes, y podría resultar negativo para América Latina que se los desatendiera cuando mayor es el aporte que pueden proporcionar.

En el caso del transporte son numerosas las acciones que se pueden efectuar para perfeccionar la administración y tecnología del movimiento de mercancías que resulta del comercio de la región con el resto del mundo y dentro de ella misma. Se trata principalmente de reducir los costos, mejorando la competitividad frente a los servicios que ofrecen terceros países, y de captar una proporción creciente del amplio mercado de fletes y seguros que hoy están principalmente en manos de empresas de fuera de la región. Baste señalar que en 1982 la región pagó a empresas extranjeras por concepto de fletes marítimos alrededor de ocho mil millones de dólares, es decir, alrededor de 70 o/o del gasto total en este rubro.

A fin de poder hacer frente a estos problemas y de buscarles soluciones adecuadas, estimamos necesario contar con un foro —que hoy no existe— en que puedan estudiarse a nivel regional las cuestiones del fortalecimiento institucional del transporte marítimo y de la facilitación del transporte.

Este foro, que podría institucionalizarse bajo la forma de un Comité Permanente de Transporte Marítimo en el marco del SELA, recibiría el apoyo técnico de la CEPAL y de los organismos regionales de integración. El tendría como objetivo el estudio integral de los problemas que afectan al transporte marítimo y problemas conexos en América Latina a fin de promover el desarrollo de las marinas mercantes nacionales, incrementar su participación en la movilización de su comercio internacional, y mejorar los servicios marítimos intrarregionales.

F. La cooperación intralatinamericana con Centroamérica y el Caribe

No parece posible alcanzar el doble ideal de un desarrollo acelerado y relativamente autónomo y de una mayor equidad regional sin favorecer de manera especial a los países de Centroamérica y el Caribe, dentro de cada esquema de integración o buscando los instrumentos *ad hoc* que permitan vincularse a ellos a los países que no son miembros. Se podría crear así nuevos espacios geoeconómicos, enriqueciendo las potencialidades de la integración y cooperación y de la concertación política regional.

En gran medida el ordenamiento jurídico para ello ya existe, dado que el Tratado de Montevideo de 1980 permite ofrecer tratamientos preferenciales no recíprocos a países en desarrollo no miembros de la ALADI, como los países centroamericanos y del Caribe, y otros países que no son miembros de esquemas de integración, como Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana. Aunque son significativas las dificultades de una iniciativa destinada a acrecentar las vinculaciones económicas y comerciales entre los países de la ALADI (que incluye al Grupo Andino) y los países centroamericanos y del Caribe, también estamos conscientes de que la región sólo alcanzará su verdadera dimensión política y económica cuando exista una red de efectivos nexos que unan a todos los países de la Comunidad Latinoamericana, evitando simultáneamente la presencia de elementos que tiendan a reproducir relaciones poco equitativas entre ellos.

En ese marco de ideas, consideramos propicia la ocasión para que se haga un esfuerzo particular para incorporar plenamente a este proceso a los países del Caribe y a los de Centroamérica.

Centroamérica es una zona especialmente afectada por la crisis económica internacional y por graves tensiones políticas que amenazan con romper la paz de la región. Estimamos que el resto de América Latina no puede permanecer indiferente ante esa situación. Por ello proponemos que se adopte un programa latinoamericano de emergencia en apoyo a Centroamérica, para que los países de esa subregión puedan morigerar los efectos de la crisis y revitalizar su proceso de desarrollo económico y social. Ese programa podría constituirse sobre la base de dos grupos de medidas principales.

En primer lugar, América Latina debería propiciar una iniciativa de cooperación económica regional con los países centroamericanos que contribuyese a promover su crecimiento económico y, por esa vía, ayudase a lograr la distensión política. Si bien esa acción requeriría un aporte financiero de los demás países latinoamericanos, su principal virtud y potencialidad radicaría en la asistencia que prestarían estos países para lograr un mayor nivel de financiamiento externo global para las naciones centroamericanas.

En segundo término, de acuerdo con lo estipulado en el Tratado de Montevideo de 1980 de la ALADI, los países más desarrollados de la región podrían facilitar el acceso de productos centroamericanos a sus respectivos mercados a través de un tratamiento comercial preferencial.

En el caso de los países caribeños, su pasado histórico y su rico bagaje cultural difieren en muchos aspectos de los del resto de los países latinoamericanos. A medida que han ido accediendo a la independencia, se han incorporado a las organizaciones regionales, compartiendo con ellas y dentro de ellas sus problemas y aspiraciones. En las presentes circunstancias, estos países son plenamente conscientes de la particular identidad de su región y de la necesidad de fortalecer su unidad para hacer frente a los desafíos de su desarrollo económico, social y político.

Por su parte, está en el mejor de los intereses de los demás países de América Latina, y en particular de los que se encuentran en la vecindad de la zona del Caribe, realizar los máximos esfuerzos para apoyar el desarrollo económico de los países caribeños y para fortalecer las estructuras de cooperación pertinentes.

Teniendo en cuenta la seriedad de los impactos de la coyuntura internacional sobre la economía de los países del Caribe, estimamos necesario que los países latinoamericanos con mayores potencialidades, y a pesar de sus limitaciones económicas presentes, amplíen sus facilidades de apoyo a esta subregión mediante una iniciativa que debería analizarse y proyectarse conjuntamente con los países del Caribe.

En ese orden de ideas, es muy alentadora la continuación del programa de cooperación energética de México y Venezuela en favor de los países de Centroamérica y el Caribe.

C. La falta de articulación del sistema institucional latinoamericano

Queda por último un aspecto de la cooperación latinoamericana que quisiéramos plantear con especial énfasis en esta ocasión, dado que consideramos que es un condicionante importante de las posibilidades de reforzar la cooperación regional. Nos referimos a la desarticulación imperante a nivel de las instituciones latinoamericanas.

En los últimos años han surgido numerosos organismos especializados regionales, se ha creado un gran número de comités u órganos dependientes de dichos organismos y se han establecido múltiples planes de acción y estrategias regionales vinculadas a las más diversas materias. Muchos de estos mecanismos se superponen o entrecruzan con aquellos surgidos en el marco de los acuerdos de integración comercial o física regional y subregional, o con las estructuras regionales de los organismos y agencias especializados del sistema de las Naciones Unidas o del sistema

interamericano. Cada una de estas instituciones cuenta generalmente con su propio mecanismo gubernamental y su propio secretariado. Todo esto constituye un tejido institucional denso pero carente de estructuras y de articulación de conjunto. No existe ningún mecanismo que permita establecer alguna forma de coordinación entre todas estas instituciones o, al menos, entre parte de ellas. Más aún, muchos de esos organismos suelen seguir a menudo caminos paralelos y en algunos casos hasta contradictorios.

Todos estos hechos hacen aconsejable la creación de algún tipo de mecanismo central que permita la adecuada coordinación y promoción, desde un elevado nivel político, de las actividades e iniciativas que se plantean en esta variedad de instituciones. Antes que abogar por mecanismos de contralor colectivo, proponemos integrarlas en el plano funcional, dándoles orientaciones comunes y reforzando así el valor de las actividades que se desarrollen a través de unas y otras.

Conforme a sus mandatos originales, cabe al SELA asumir posiciones de orientación y coordinación de aquellas instituciones latinoamericanas que tengan un contenido de negociación, tanto en la concertación de posiciones comunes frente a terceros países cuanto en materia de integración y cooperación regionales. Creemos que de esta forma se atendería de manera más coordinada y eficaz a una multiplicidad de iniciativas que a menudo no llegan a concretarse en realizaciones efectivas, debido a la debilidad institucional en que se apoyan o porque compiten con iniciativas semejantes provenientes de otros foros. Alternativamente, es necesario que se asegure el apoyo a iniciativas que, luego de tomarse, se debilitan, ya que sólo mediante la sustentación que les otorgan los gobiernos es posible asegurar su sobrevivencia y desarrollo.

La marcha de los procesos de integración y cooperación regionales hacia sus metas últimas debe ir articulando al mismo tiempo la estructura institucional requerida por el desarrollo y la consolidación de la comunidad latinoamericana.

VI. LA CONCERTACION REGIONAL ANTE LOS PROBLEMAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Resulta claro que los problemas básicos del balance de pagos y del endeudamiento de la región sólo tendrán solución en el mediano y largo plazo si mejoran las condiciones del comercio mundial y se hace efectivo un programa sostenido de expan-

sión del comercio regional. En efecto, si no se generan los recursos externos necesarios por la vía del comercio, no será posible resolver los estrangulamientos actuales del balance de pagos ni hacer frente a los requerimientos del servicio de la deuda.

Es probable que en los próximos años el ritmo de incremento del comercio internacional sea relativamente lento y más o menos considerable a la poco dinámica evolución del producto mundial que está siendo proyectada por varios organismos especializados. Ello se origina en parte en la pérdida de impulso que ha sufrido el proceso de apertura comercial de los países industrializados, que acompañó y promovió su rápido desarrollo económico en el período iniciado en los años de la posguerra y que se prolongó hasta mediados del decenio de 1970. Con ello se ha ido frenando también el avance hacia una nueva división internacional del trabajo a nivel mundial que estaba teniendo lugar.

Por otra parte, los principios y normas de liberalización comercial que, bajo la tutela del GATT, han regido el comercio internacional desde hace más de 30 años, vienen siendo progresivamente erosionados. Esta tendencia negativa no pudo ser revertida en la última reunión ministerial de ese organismo que tuvo lugar a fines de 1982. Así, el carácter crecientemente discriminatorio y poco transparente de las medidas que se han venido adoptando ha hecho que, en la práctica, las excepciones a las reglas del GATT cubran en la actualidad una muy elevada proporción del comercio internacional y afecten en particular a América Latina.

Para hacer frente a esas tendencias desfavorables, América Latina puede recurrir a tres tipos de acciones complementarias entre sí. De un lado, definir y adoptar políticas que lleven a fortalecer su potencialidad conjunta de réplica y negociación ante los centros industrializados. De otro, aprovechar su presencia en distintos foros multilaterales y bilaterales para plantear más activamente sus reivindicaciones. Finalmente, diversificar sus mercados para mejorar las posibilidades de colocación de sus exportaciones.

A. Fortalecimiento del poder negociador de América Latina

Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos y de manufactura —cuya expansión es fundamental para el desarrollo de la región— enfrentan en los mercados de los países industrializados escalonamientos arancelarios (de acuerdo al grado de procesa-

miento de los productos exportados) y barreras no arancelarias. Ambas modalidades proteccionistas tienen un carácter limitativo y discriminatorio y están llevando progresivamente a una situación en la que los países centrales han adquirido la capacidad para administrar su comercio con las naciones en desarrollo y particularmente con América Latina. Esa administración pueden hacerla de manera selectiva y discontinua o, en caso necesario, en forma más amplia, intensa y frecuente.

Por esos motivos, consideramos que una tarea esencial es lograr que la región se organice y aproveche su capacidad de negociación para tener efectivamente la posibilidad de aplicar un tratamiento comercial simétrico para las exportaciones originadas en los países desarrollados que pongan en vigor políticas proteccionistas, aspiración que en repetidas oportunidades ha sido manifestada y aprobada por los países latinoamericanos.

Sin embargo, para formular y sancionar esas medidas se requiere primeramente disponer de información oportuna y precisa sobre las características y el alcance de los instrumentos proteccionistas de las naciones industrializadas, así como de los productos o grupos de productos en los que los países latinoamericanos podrían llegar a ejercer medidas de compensación. Posteriormente, la aplicación de tales medidas podría ser convenida y realizada a través de distintas opciones: una válida solamente para el o los países latinoamericanos afectados por una o más modalidades específicas de proteccionismo de los centros; otra a niveles de acuerdos tomados dentro de agrupaciones subregionales existentes; y una tercera, más amplia, que constituyera un convenio para toda la región.

Por otra parte, dado que los productos básicos aún representan alrededor del 80 o/o del valor total de las exportaciones latinoamericanas, y excluyendo el petróleo aproximadamente 40 o/o de éstas, surge claramente lo fundamental y prioritaria que es su valorización, la defensa de los precios internacionales de esos productos, y la materialización de un mayor y más estable poder de negociación frente a los países consumidores.

A pesar de la importancia que tienen los productos básicos para los países en desarrollo, los principales actores en el comercio mundial de estos rubros son los países desarrollados de economía de mercado, los que generan cerca del 60 o/o de las exportaciones mundiales y absorben más del 70 o/o de las importaciones totales de productos básicos. Esto significa que en el caso específico de algunos productos (cereales y algodón, por ejemplo), el éxito de las medidas

que se propongan al nivel internacional dependerá del grado en que los países en desarrollo puedan organizar su poder de negociación para equilibrar el de los países industrializados, sea como productores o como consumidores. A tales efectos, América Latina debería definir políticas diferenciadas para cada producto o grupo de productos básicos, de acuerdo a sus características propias, a los tipos de acciones o medidas a los cuales se prestan, y al rol que la región podría desempeñar en cada caso.

Al respecto, es urgente dar el máximo apoyo posible a los convenios sobre productos básicos, de acuerdo con los objetivos que nuestros países acaban de definir en la reunión preparatoria de la UNCTAD VI en Cartagena, convalidados poco después en la reunión del Grupo de los 77 en Buenos Aires.

En aquellos casos en los cuales no existan convenios internacionales con funcionamiento adecuado para los intereses de los países de la región, o que se hayan demostrado estériles las tentativas de buscar soluciones a través de los convenios tradicionales, la América Latina debiera ejercer al máximo las oportunidades que le brinda el poder de compra conjunto en una mesa de negociación. Al respecto, es urgente ampliar y fortalecer la capacidad de negociación de las asociaciones de productores existentes (GEPLACEA y UPEB), así como de las comercializadoras multinacionales (COMUNBANA y MULTIFERT) de suerte que su éxito sirva de antecedentes para la creación de organismos similares en el caso de otros productos básicos importantes de la América Latina.

La estrategia en materia de exportación de productos básicos requiere también incorporar sistemáticamente, como una de sus dimensiones esenciales, grados crecientes de procesamiento y comercialización nacionales de dichos productos. A las medidas que en tal dirección se definan —varias de las cuales recaerán sobre las operaciones de las empresas transnacionales— les cabe desempeñar un papel protagónico dentro de la formulación de una política integral para los sectores productores exportadores de esos bienes. Tal como ya lo han venido haciendo algunos países latinoamericanos, sería recomendable que las autoridades nacionales incorporasen a sus políticas sobre inversión extranjera medidas orientadas a que las empresas transnacionales incrementasen sus exportaciones industriales —de manufacturas o semimanufacturas— y generasen, crecientes saldos positivos en los balances comerciales de sus operaciones.

B. Acciones en los foros multilaterales y bilaterales

No quisiéramos reiterar aquí las líneas de acción que han puesto de relieve los países del Grupo de los 77 y la América Latina sino insistir tan sólo sobre las que son más urgentes y relevantes en las presentes circunstancias. La región debe continuar presionando, en coordinación con el Grupo de los 77, para que la progresiva reducción de los varios tipos de escalonamientos arancelarios y restricciones no arancelarias existentes sea considerada y negociada en el contexto del GATT. Complementariamente, para la identificación de los problemas envueltos en este campo y la adopción de posiciones comunes de los países en desarrollo, la institucionalidad existente en la UNCTAD ofrece una buena alternativa, cuya oportunidad y pertinencia se ve realizada con motivo de celebrarse en junio próximo la sexta conferencia mundial de ese organismo.

Los países de América Latina deben actuar también de consuno para lograr que se amplíen los beneficios derivados de los sistemas generalizados de preferencias (SGP). Las diversas limitaciones de que esos sistemas adolecen desde el punto de vista de su transitoriedad, unilateralidad, selectividad, origen, cantidades permitidas y graduación han causado amplia frustración. Urge, pues, perfeccionarlos, a través del foro multilateral de la UNCTAD, para lo cual es indispensable la acción conjunta y persistente de la región, sin perjuicio de las negociaciones bilaterales, con cada uno de los países o regiones del mundo industrializado que tienen en funcionamiento esquemas de SGP.

Una de las modalidades de proteccionismo de los países desarrollados más nocivas por su dimensión, diversificación y los efectos negativos que provoca sobre la actividad económica de la región, está constituida por los subsidios a la producción y exportación que otorgan esos países a diversas actividades productivas fundamentales.

Por tales motivos, consideramos que uno de los temas cruciales que debe negociarse con los países desarrollados es el de los subsidios, lo que corresponderá hacer en los foros pertinentes y con un gran sentido de urgencia, dado que el código de subsidios actualmente existentes es inapropiado y poco eficaz. Mientras esas negociaciones avancen será necesario contar con algunos mecanismos operativos complementarios y de apoyo y de análisis técnico radicados en la esfera de la UNCTAD.

Por otra parte, es indispensable también redoblar

los esfuerzos para fortalecer y ampliar el programa integrado para los productos básicos (PIBP) convenido en el marco de la UNCTAD, tanto en lo que se refiere a la aprobación gradual de acuerdos internacionales entre productores y consumidores para 18 productos seleccionados, como en cuanto a la iniciativa complementaria para la creación del Fondo Común para los productos básicos. Particularmente en lo que corresponde al Fondo Común, creemos firmemente que los países latinoamericanos pueden desempeñar un papel de efectivo liderazgo en el proceso de obtención de firmas y de ratificaciones que se requiere para completar la entrada en vigor del Convenio Constitutivo de ese Fondo.

C. La necesaria diversificación de mercados para las exportaciones latinoamericanas

Debido a la creciente debilidad de los mercados de los países industrializados centrales para absorber exportaciones latinoamericanas adicionales, así como también a causa de las cada vez mayores dificultades de acceso a ellos, una política encaminada hacia la ampliación y el fortalecimiento de otros mercados tiene una clara justificación y una elevada prioridad. En esa línea están las oportunidades que ofrece el intercambio con los países de economía centralmente planificada, principalmente aquellos de Europa Oriental que son miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME). El comercio con los países del CAME ha registrado un crecimiento relativamente rápido en los años recientes, aunque a partir de cifras bajas. Entre ellos y los países de América Latina se ha firmado un elevado número de convenios comerciales y de pagos, muchos de los cuales exceden el campo puramente comercial para incluir asuntos de cooperación industrial, científica y tecnológica. Por lo tanto, las bases existentes permiten considerar en forma positiva las perspectivas de una mayor expansión del comercio recíproco, aunque ello en parte dependerá de que se logren soluciones satisfactorias para el establecimiento de arreglos multilaterales para la liquidación de los saldos comerciales.

Conviene anotar la inclinación de los países latinoamericanos a diversificar sus exportaciones a los países del CAME, actualmente constituidas casi totalmente por productos primarios, mediante la exportación de productos manufacturados. Además, se debería explorar la posibilidad de que los países del CAME extendieran contratos preferenciales de largo plazo para productos de interés regional, dentro de un nuevo sistema de relaciones comerciales internacionales.

D. La cooperación con otras áreas en vías de desarrollo

Resulta altamente prioritario fortalecer los lazos de cooperación con otras regiones en vías de desarrollo, continuándose los esfuerzos ya iniciados con países del Africa y de Asia.

Esta cooperación debe trascender los ámbitos meramente comercialistas para entenderse y ubicarse en un contexto más amplio de recíproca cooperación dentro de un marco integrado donde, junto con el comercio, se vean estimuladas acciones de cooperación en los campos de la tecnología, los transportes, los intercambios de experiencias y las inversiones conjuntas.

Ciertamente que sobre la materia hay factores que restringen la posible expansión de las relaciones comerciales, como son las limitadas ofertas exportadoras, los problemas de transporte, comunicaciones y financiamiento, la ausencia de regímenes preferenciales y, sobre todo, la escasez de informaciones confiables y oportunas.

Una de las tareas prioritarias es aprovechar la oportunidad que se abre en las presentes circunstancias para una profundización de estas acciones de cooperación, dentro de las cuales el establecimiento de un sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo puede jugar un papel significativo, junto con la movilización de los propios países en desarrollo a través de las instituciones regionales existentes.

VII. LOS DESAFIOS DE LA CRISIS Y UNA NUEVA MODALIDAD DE DESARROLLO

Los análisis precedentes muestran la gran vulnerabilidad externa de América Latina ante la crisis económica internacional y las limitadas posibilidades que ofrece la política actual de los agentes financieros internacionales. Como respuesta, hemos planteado la necesidad de una acción latinoamericana en el plano internacional para lograr un ajuste estructural profundo que permita diferir en el tiempo y distribuir en forma más equitativa los costos a que se ven hoy abocados los países de la región.

América Latina viene enfrentando la crisis ajustando severamente sus economías y afrontando elevados costos sociales y económicos. Hasta ahora, en la mayoría de los casos, los resultados no parecen responderse con los sacrificios. De persistir las ac-

tuales condiciones, la recuperación seguirá siendo lenta y los costos sociales y políticos serán aún más elevados.

La movilización del potencial latinoamericano de negociación internacional y de cooperación regional se hace así imprescindible para lograr una repartición más equitativa de los costos entre los países centrales y América Latina. Esta redistribución de costos ampliaría el grado de maniobra a los países, evitando crear tensiones sociales indeseables y peligrosas. Si bien ahora hemos debido concentrar nuestras recomendaciones en los problemas urgentes del momento y, en particular, en los que derivan del relacionamiento externo, es indudable que la acción en el plano de las políticas internas es imprescindible si se desea administrar la recesión actual con un criterio de equidad y con una visión de largo plazo de los problemas existentes. Al mismo tiempo ello dotaría a la acción internacional de un adecuado sustento político, social y económico interno.

Desde una perspectiva estructural de los problemas que nos aquejan, la crisis ha venido a poner de manifiesto la inviabilidad a largo plazo de estrategias de desarrollo que han demostrado una vez más su extrema vulnerabilidad externa, así como su tendencia a la creación de sociedades inequitativas.

Es por eso que al abordar los problemas del ajuste de corto plazo, deseamos también llamar la atención sobre la necesidad de alterar sustantivamente las modalidades presentes de nuestro desarrollo económico y social. En ese contexto pensamos que las medidas que se propician en los campos internacional y regional, deben, a la vez que reducir los desequilibrios externos de corto plazo, crear las bases de sustentación de formas distintas de crecimiento y de distribución.

La nueva modalidad de desarrollo deberá apuntar a cambios sustantivos en las relaciones económicas externas, corrigiendo las asimetrías estructurales que las han caracterizado. Más aún, es necesario reconocer que aunque se produzca la esperada reactivación, tanto de la economía de los centros como del comercio mundial, las relaciones extrarregionales latinoamericanas requerirán contemplar como restricciones el elevado endeudamiento inicial y un nuevo contexto financiero internacional. Aun cuando se alcance éxito en la renegociación de la deuda, su servicio seguirá afectando a las economías latinoamericanas, y es altamente improbable que el financiamiento externo neto vuelva a jugar un papel similar al que desempeñó durante los años setenta. De otro lado, la inestabilidad del comercio mundial y el proteccionismo difícilmente dejarán de gravitar, lo que torna cuestionable las es-

trategias que hacen reposar el dinamismo económico de la región fundamentalmente en las exportaciones a los centros. Por tanto, la nueva modalidad de desarrollo deberá apoyarse cada vez más en los mercados nacionales e intrarregionales, y, en la medida en que se vayan fortaleciendo las relaciones Sur-Sur, en los mercados del resto del mundo en desarrollo.

Las necesidades y urgencias vinculadas a la crisis, al reducir apreciablemente los niveles de importaciones con que funcionaban las formas previas de crecimiento económico, abren una vez más posibilidades de sustitución en los planos nacional y regional. En esta nueva etapa de la sustitución de importaciones la eficiencia en la operación es, a nuestro juicio, indispensable. Por otra parte, el grave deterioro económico actual no admite el desaprovechamiento de los recursos escasos con que se cuenta. Además, nos parece imperativo orientar la transformación productiva propia de la nueva modalidad de desarrollo en el marco de un mercado regional. En este sentido, las recomendaciones que se presentan en torno al comercio, al financiamiento y a otras formas de cooperación regional deben considerarse como primeras etapas de un proceso de largo plazo y de carácter multilateral.

La nueva modalidad de desarrollo enfrenta, en lo interno, otras exigencias. En el plano de la equidad deberá adecuarse la política para defender niveles apropiados de consumo y de posibilidades de empleo para las grandes mayorías. En lo relativo a la expansión a mediano y largo plazo, es imprescindible preservar la infraestructura física e industrial que costó tantos años y esfuerzos construir. Además, en los sectores claves para la nueva expansión económica es preciso recuperar cuanto antes los niveles de inversión que en algunos casos amenazan hoy con ser insuficientes incluso para cubrir el desgaste de la capacidad productiva existente.

Estos desafíos contrastan abiertamente en muchos casos con las modalidades previas de consumo y ahorro. De allí que, a nuestro juicio, las nuevas políticas económicas habrán de apuntar a una austeridad mucho mayor que en el pasado. Austeridad en el consumo público y privado y, muy especialmente, en el de los estratos de altos ingresos. En efecto, la re-

ducción del consumo diversificado y altamente dependiente del exterior de esos estratos, además de facilitar el consenso social, permitirá alcanzar los objetivos de ahorro interno, aminorará la presión sobre el balance de pagos y facilitará el control de la inflación.

La complejidad de los problemas que enfrentamos y la naturaleza de los cambios necesarios plantean exigencias muy severas a la conducción económica. Sin embargo, los obstáculos más arduos se presentarán en el plano político e institucional. Tanto las medidas de corto plazo, como el tránsito hacia una nueva estrategia de desarrollo, están demandando una dirección firme y deliberada por parte del Estado. La variada experiencia política de América Latina pone de manifiesto que no existen mecanismos ni instituciones que por sí solos puedan asegurar un desempeño eficiente y legítimo del proceso económico.

El mercado tiene virtudes económicas y políticas, pero entre ellas no se cuenta la de poder, por sí solo, dirigir el desarrollo ni enfrentar la crisis de manera eficaz. Creemos que es imprescindible que el Estado tenga un papel central en la conducción del proceso económico en períodos de crisis, así como en la coordinación y concertación de esfuerzos. Pero no debe caerse en la ilusión tecnocrática de creer que esa sola intervención garantiza un grado razonable de eficiencia.

La coordinación se refiere sobre todo a la necesidad de que el aparato estatal en su conjunto —central y regional, administrativo y descentralizado— tenga una actuación integrada y armónica. La concertación tiene que ver en especial con la capacidad del aparato estatal para reflejar los intereses de los grupos sociales, orientar su acción y aunar voluntades en torno a propósitos comunes.

Si la coordinación del aparato estatal es condición necesaria y principal de su eficiencia, la concertación de esfuerzos entre los sectores público y privado, sindical y empresarial, es la esencia de la acción planificadora que tanto reclama el momento actual.

Sólo mediante esa conjunción de acciones orientadas hacia comunes propósitos, podrán las sociedades resolver sus agudos problemas y dar una respuesta no sólo a las inquietudes del momento, sino también a los desafíos del futuro.

DOCUMENTO

El Compromiso de Santo Domingo

Los representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe reunidos en la ciudad de Santo Domingo con el objeto de analizar las propuestas contenidas en el documento "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional" preparado conjuntamente por el SELA y la CEPAL, en respuesta a la solicitud que les formulara el Señor Presidente del Ecuador Don Osvaldo Hurtado, y otras propuestas presentadas por los gobiernos, y de acordar las acciones y procedimientos que requiere el esfuerzo conjunto de América Latina y el Caribe ante la grave crisis económica regional e internacional, asumen el siguiente:

COMPROMISO DE SANTO DOMINGO

1.- América Latina y el Caribe viven su más grave crisis económica. Ella está golpeando duramente el bienestar y progreso de sus pueblos y comprometiendo su desarrollo, seguridad y autonomía. La vulnerabilidad estructural del sector externo de la economía latinoamericana ha permitido que los efectos de la crisis, originada principalmente en la conducción económica de los países desarrollados, se transmita con

efectos multiplicadores a la región. Esta crisis difícilmente puede ser enfrentada y resuelta individualmente por cada país.

2.- En estas circunstancias, América Latina y el Caribe no pueden confiar el bienestar y el progreso de sus pueblos sólo a las contingencias de la recuperación económica de los países desarrollados y, frente a la gravedad de la situación que confrontan, deben movilizar conjuntamente todas sus energías y recursos, así como organizar su potencial de negociación en defensa de sus intereses.

3.- Las naciones latinoamericanas y del Caribe, dentro de las limitaciones de su realidad económica, están actuando con evidente responsabilidad y sacrificio para enfrentar la actual crisis internacional. Los países desarrollados en cambio, como lo demuestran las conclusiones recientes de Williamsburg, del GATT y de la UNCTAD, no parecen estar plenamente conscientes de la gravedad de los efectos que la crisis tiene para los países latinoamericanos y de los riesgos que plantea para la estabilidad de la economía internacional.

4.- En el ámbito de la crisis, los problemas del financiamiento externo, en particular el de la deuda externa, y los del comercio internacional, tienen una importancia prioritaria y determinante. La forma como ellos sean resueltos condicionará en gran medida, la validez de las opciones que permitan superar los graves problemas económicos y sociales que nos afectan y posibilitan nuestro futuro desarrollo.

5.- Por las consideraciones anteriores, América Latina y el Caribe consideran impostergable compromete-

ter toda su voluntad política, a fin de impulsar acciones y procedimientos que requieren el esfuerzo conjunto ante la grave crisis económica regional e internacional. Esas acciones estarán destinadas a mejorar sustancialmente las injustas condiciones internacionales prevalecientes en los campos de financiamiento y del comercio, así como a fortalecer al máximo la cooperación e integración regionales. Sólo así será posible contrarrestar los efectos de la adversa coyuntura internacional sobre las economías de la región.

A tal efecto los Representantes Personales de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y del Caribe, entienden urgente el desarrollo de acciones inmediatas y la realización de estudios técnicos y consultas políticas, orientadas a la adopción de un plan de acción conjunta frente a la emergencia económica que vive la región. Ese plan se concentrará, prioritariamente, en la promoción y fortalecimiento de la cooperación y la integración regionales; en el estímulo del comercio intrarregional; en el suministro de alimentos, combustibles y servicios; y en los problemas financieros y monetarios internacionales.

6.- Para el desarrollo de las tareas preparatorias de ese plan, se considerará como documento de trabajo básico el presentado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y el Secretario Permanente del SELA, titulado "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", sin que ello excluya otros documentos y propuestas que puedan presentar los gobiernos o que se encomienden a otros organismos latinoamericanos.

7.- Sin perjuicio de las acciones inmediatas que se desarrollen en el marco de los organismos existentes y en los próximos foros económicos y financieros internacionales y regionales, que este Compromiso entiende inspirar y guiar, los elementos específicos del plan de acción conjunta serán considerados y formalizados, a alto nivel político, en una Conferencia Económica Latinoamericana a celebrarse en la ciudad de Quito, preferentemente en el curso del presente año, la cual será convocada por el Gobierno del Ecuador, en consulta con los demás gobiernos de

América Latina y el Caribe, a la luz de los avances del proceso de preparación de la misma.

Con este propósito, resuelven encomendar a la Secretaría Permanente del SELA y a la Secretaría de la CEPAL, así como a todos los organismos regionales, subregionales y especializados pertinentes, dentro de sus competencias y posibilidades, concentrar su inmediata labor técnica en la elaboración de estudios y recopilación de antecedentes vinculados a los campos prioritarios señalados anteriormente. Las conclusiones de la Conferencia Económica Latinoamericana serán canalizadas para su ejecución, cuando así corresponda, a los organismos regionales, subregionales y especializados existentes, en el marco de sus disposiciones jurídicas y mecanismos institucionales.

8.- Solicitan a los señores Presidente (República Dominicana), Vicepresidentes (Costa Rica, Perú y Jamaica) y Relator (Argentina) de la presente reunión que, acompañados por un representante del Señor Presidente del Ecuador, asuman las funciones de seguimiento de la aplicación de este Compromiso y de preparación de la Conferencia Económica Latinoamericana, con el asesoramiento de la Secretaría Permanente del SELA y de la Secretaría de la CEPAL, así como de los organismos latinoamericanos que consideren necesario invitar.

9.- Encomiendan a los gobiernos del Ecuador y de la República Dominicana den a conocer los resultados de esta reunión a los gobiernos de los países que no estuvieron representados en ella y a los organismos regionales, subregionales y especializados de América Latina y el Caribe.

10.- Solicitan a ambos gobiernos, que requieran del Consejo Latinoamericano la inclusión en la agenda de su IX Reunión Ordinaria, que se celebrará del 12 al 21 de Septiembre de 1983, de un nuevo tema para considerar las acciones necesarias que coadyuven a la ejecución del compromiso aquí contraído.

DOCUMENTO

Declaración de Santa Cruz de la Sierra

Reunidos en tierra boliviana, en el año del bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, retomando la lucha por la construcción y la liberación, nosotros, voces y expresiones de los pueblos de América Latina, rescatamos el mensaje de libertad, igualdad y unidad de los protagonistas de la independencia de nuestras naciones.

Preocupados por el destino de nuestros pueblos, afectados por una crisis que los compromete en todos los aspectos, emitimos esta declaración de Santa Cruz de la Sierra como conclusión del encuentro internacional de líderes políticos "Las opciones de América Latina frente a la Crisis".

Reconocemos la iniciativa del Presidente Hurtado del Ecuador y el apoyo técnico en el debate de CEPAL y SELA, cuyas opiniones resultaron significativas para la elaboración de esta declaración. En este sentido, respaldamos la convocatoria de una conferencia económica latinoamericana con la finalidad de poner en marcha un programa de acción regional para hacer frente a la crisis.

Valoramos el apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), y de la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz (COR-DECRUZ), promotores de este evento.

Documento suscrito por los participantes de un encuentro internacional de líderes políticos latinoamericanos denominado "Las opciones de América Latina frente a la crisis". Santa Cruz de la Sierra, 26 de agosto de 1983.

Convencidos de que:

1. El desafío de la crisis económica mundial debe llevar a nuestros países a retomar con urgencia el camino de la integración.
2. Las particularidades que distinguen a nuestros países, ceden frente a las dimensiones de las crisis y deben llevar a nuestros pueblos a movilizar su capacidad de acción conjunta y apoyo recíproco a fin de articular una nueva relación a nivel mundial y recuperar la voz y presencia de América Latina.
3. Es necesario fortalecer las relaciones con los otros países en desarrollo y reactivar la participación de los pueblos del Tercer Mundo, en los foros mundiales a fin de lograr cambios significativos en las relaciones internacionales.
4. Que la crisis que nos agobia debe ser abordada en su integridad y no únicamente en aspectos parciales y que nuestra tarea no debe ser únicamente la de resolver la coyuntura sino aportar a la configuración de un nuevo orden económico y social.
5. Únicamente el protagonismo de los pueblos expresado en un sistema democrático pluralista, permitirá superar la actual situación;
6. La paz es condición indispensable del progreso, por lo que hacemos votos por la resolución pacífica de las controversias entre países hermanos. Preocupados hoy, además, por la situación en Centro América manifestamos nuestro pleno respaldo al Grupo de Contadora, haciendo votos porque sus gestiones faciliten el pronto restablecimiento del clima de paz que

los países de la región requieren para su pleno desarrollo.

Advertimos:

1) CARACTERISTICAS DE LA CRISIS:

1. América Latina atraviesa la crisis económica más grave desde la depresión de los años 30. Ella se expresa en la caída de sus niveles de producción global, crecientes tasas de desempleo y subocupación, contracción de los mercados internos, violentos procesos inflacionarios combinados con fenómenos recesivos, problemas de balanza de pagos, desproporcionando endeudamiento externo y acentuación de la desigual distribución de los ingresos. Factores todos que agudizan la crónica situación de miseria que afectan a millones de personas.

2. Es necesario afirmar, que esta situación forma parte de la crisis económica mundial, pero que en la región encuentra su máxima expresión.

En América Latina, es consecuencia de una combinación de factores externos e internos. En el orden externo es expresión del desequilibrado ordenamiento económico internacional impuesto por los países centrales que, a través de mecanismos tales como el intercambio desigual o la dependencia tecnológica y de los capitales, posibilitar la captación de los excedentes productivos y la acumulación en las naciones industrializadas, impidiendo el crecimiento de los países en vías de desarrollo.

En lo interno, muchas veces fue posibilitada por la instauración de regímenes autoritarios y represivos que se expresaron en políticas antinacionales y antipopulares. En otros casos fue consecuencia de políticas de crecimiento que intentaron articular proyectos de desarrollo que fueron frustrados por las modalidades del orden económico internacional. En ambos casos el denominador común fue la profundización de la dependencia.

3. El endeudamiento externo es resultado de la creencia exagerada en las ventajas ilimitadas del recurso al ahorro externo y, en muchos casos, de la indiscriminada apertura de la economía y a la carrera armamentista, provocada por conflictos y tensiones en la región, intensificada en estos últimos tiempos. A ello contribuyó, también, la permisividad del sistema financiero privado internacional,

con fuerte manipulación de las tasas de interés. Las políticas restrictivas vigentes en los países del centro que conllevan a la contracción del producto y del comercio mundial; el deterioro de las relaciones del intercambio latinoamericano y la incapacidad de los organismos financieros internacionales creados en Breton Woods para viabilizar soluciones satisfactorias y duraderas.

4. Pese a la urgencia y gravedad del endeudamiento externo, es preciso subrayar que el problema, es integral y no solamente de deuda. Por ello las condiciones de los organismos financieros, limitadas a la contracción de la demanda interna y el control del gasto público, resultan inaceptables para nuestros países que tienen expectativas superiores al solo pago de la deuda.

2) HACIA UNA NUEVA OPCION DE DESARROLLO

1. El mayor desafío de los pueblos de América Latina está directamente ligado a su capacidad y dinámica para construir una estrategia alternativa propia, inspirada en sus tradiciones nacionales y populares y en sus valores culturales.

2. En este nuevo patrón de desarrollo es un imperativo cambiar las condiciones de la producción, alcanzar mayor eficacia en las inversiones, austeridad en los patrones de consumo y una creciente equidad regional y social en sus resultados.

3. La opción democrática nacional y popular procurará un desarrollo más autónomo en base a un mayor ahorro nacional, ampliación de mercados locales y regionales, readecuación de la oferta y los nuevos y deseables patrones de demanda, con énfasis en la producción de bienes y servicios esenciales, además de una redefinición del papel del Estado que debe combinar funciones de promoción en la formación de capital con las de promoción social y del empleo.

4. Procuramos un desarrollo tecnológico coherente con las necesidades de nuestros países, que movilice efectivamente nuestra riqueza.

Es condición además, buscar la independencia financiera a partir de un mayor aprovechamiento del ahorro interno, así como una nueva inserción en el mundo comercial con mejores estructuras de

intercambio en donde resulten prioritarios el comercio y la complementación inter-regional y Sur-Sur.

5. Esa estructura debe estar al servicio de transformaciones sociales profundas que al tiempo de erradicar bolsones de miseria, eleven el nivel de vida de nuestros pueblos. En ella no hay espacio para la corrupción, y el despilfarro, ni para explotaciones comerciales degradantes de la condición humana. En este modelo, la paz, condición para el desarrollo económico y social, permitirá transferir recursos desde el armamentismo a la satisfacción de las necesidades básicas.

6. Procuramos la integración latinoamericana en sus aspectos económicos, políticos y culturales. Ella exige imaginar nuevas formas de comercio en la región, en base a fondos propios de compensación, pautar complementaciones de las producciones, programar la utilización común de servicios, estructurar obras conjuntas de infraestructura.

Debe complementarse, asimismo, con un sistema efectivo de solidaridad interdemocrática, que erradique los focos de tensión inter-estatal y que actúe conjuntamente en la lucha antimperialista y anticolonial.

Esta integración que, se desarrollará buscando generalizar para el conjunto de las naciones de América Latina y el Caribe las ventajas que cada país logre en su relacionamiento financiero con el resto del mundo, deberá articularse a las necesidades e intereses comunes de los demás pueblos del sud, favoreciendo la consecución de un nuevo orden económico internacional.

7. Es condición básica de este modelo el reconocimiento de mecanismos de concertación, participación y descentralización.

Sobre estos criterios, resulta necesario el establecimiento de sistemas de planificación concertada que al tiempo de establecer niveles de acumulación defina criterios de distribución.

En este marco el Estado tiene un nuevo papel y será protagónico y eficiente en la medida en que contribuya al aprovechamiento de las capacidades productivas instaladas y a la ampliación de las mismas en función de la nueva opción de desarrollo aquí defini-

da y al fortalecimiento de la autonomía alimentaria tecnológica y energética: asegure la incorporación de los pueblos a los procesos y beneficios del desarrollo: entregue una adecuada oferta de recursos a la expansión de la producción y el empleo y opere en un marco de austeridad y equidad y definan reglas del juego claras y permanentes en las que deberán operar los agentes económicos y sociales.

3. NUESTRA OPCION DE AJUSTES

La caracterización de la crisis como simultáneamente inflacionaria y de estancamiento exige que la implementación de políticas de corto plazo no inhiba los objetivos generales de la opción nacional y popular.

Para la recuperación de nuestra economía cumple un papel decisivo el reordenamiento de los sistemas monetarios, financieros, de intercambio y de pagos a nivel internacional, así como la renegociación externa de nuestras deudas. No seremos capaces de impulsar nuevas políticas de desarrollo mientras continúe la sangría externa.

Por ello propugnamos:

1. Que la deuda externa no se aborde prescindiendo de las necesidades del desarrollo. Nuestra actitud debe hacer comprender a los organismos financieros y a los acreedores que la deuda no se puede pagar a expensas del hambre de nuestros pueblos.

Ella debe refinanciarse distribuyendo costos entre deudores y acreedores y procurando siempre evitar consecuencias nocivas sobre sectores sociales y países de menores recursos.

Por su dimensión política, esa renegociación debe ser de gobierno a gobierno y los latinoamericanos debemos concertar —cuando menos— pautas de información y consulta conforme al espíritu de las recomendaciones de CEPAL y SELA.

Debe, además, tener en cuenta tasas accesibles y programarse conforme a la evolución del comercio y de los precios de nuestros productos de exportación.

2. Nuestros países deben concertar políticas a los efectos de modificar substancialmente las condiciones del comercio y del sistema monetario mundial. Debe propenderse a luchar contra el proteccionismo y la discriminación comercial de los países centrales, procurando un mayor acceso de nuestros productos a sus mercados.

3. Las restricciones actuales al comercio deben responderse con un mayor intercambio entre nuestros países a partir de una programación inmediata de sustitución de importaciones de la extra-región, de una ampliación de los acuerdos de compensación de pagos, de la exclusión de nuestros países en las restricciones que algunos de ellos impongan a las importaciones como consecuencia de las dificultades externas y a la ampliación de las preferencias arancelarias.

4. Los ajustes internos deben inscribirse en una perspectiva anti-inflacionaria, adecuarse a una política de ingresos que reactive la demanda a partir del incremento del salario real, racionalice el gasto público reduciendo lo prescindible y reasignando recursos en términos productivos. Tiene que contemplar la racionalización de las importaciones profundizando los procesos de sustitución selectiva de las mismas. Debe

gravar los consumos suntuarios desalentando, especialmente, aquellos con incidencia en el balance comercial, debiendo tratarse al sector financiero como un servicio público.

Para hacer políticamente viable el ajuste y poder convocar a la participación que es condición de la democracia, resulta indispensable operar inmediatamente con programas de alimentación y salud que recuperen a los que, como consecuencia de las estructuras, están destinados, especialmente los niños, irremediablemente a la muerte o a la degradación en su condición humana.

Por todo ello concluimos en que solo la efectiva participación, políticamente organizada de nuestros pueblos y su acción transformadora será capaz de vencer, por el ejercicio de la libertad, el drama actual.

Sólo con la implementación de una opción alternativa de desarrollo donde estén impresos los nuevos objetivos definidos por los sectores populares mayoritarios en la sociedad y capaces de conducir el proceso, de acuerdo a los intereses nacionales, seremos capaces de alcanzar un desarrollo nacional independiente y socialmente equitativo.

DOCUMENTO

El futuro del endeudamiento externo de América Latina

INTRODUCCION

La Reunión de Representantes Personales de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe que se realizó del 1 al 3 de agosto de 1983 en Santo Domingo elaboró "una lista indicativa, no exhaustiva, de temas que deberían ser objeto de una consideración especial en las tareas preparatorias de la Conferencia, por parte de los organismos competentes". Esa lista incluye los siguientes temas:

A. "En el campo financiero cabría enfocar, entre otros los siguientes aspectos:

- a) Fórmulas que permitan encarar la deuda externa de aquellos países latinoamericanos que así lo soliciten, en base a una evaluación racional y realista de sus capacidades de pago;
- b) Análisis de la viabilidad política y técnica de criterios alternativos, que puedan guiar los procesos de renegociación individuales de los países interesados, para asegurar una solución equitativa y estable al problema de su deuda, y que se refieran entre otros a niveles de interés y comisiones, plazos mínimos de gracia y amortización y relación entre los servicios de la deuda e indicadores económicos pertinentes;
- c) Mantenimiento de un flujo adecuado de recursos adicionales para atender las necesidades de desarrollo y un volumen de crédito comercial suficiente para cubrir los requerimientos del intercambio;

Documento de la Secretaría Permanente del SELA, emitido en ocasión de la IX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas, 12 al 21 de septiembre de 1983.

d) Desarrollo de un intercambio de experiencias e informaciones sobre la deuda externa, para reforzar la capacidad de negociación de los países, a cuyos efectos deberá tenerse en cuenta lo acordado en esta materia durante la Primera Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes o Gobernadores de Bancos Centrales de los Estados Miembros del SELA realizada en Lima en abril de 1980".

La Secretaría Permanente ha considerado que podría contribuir a la mejor preparación de esa Conferencia presentando a la IX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano un documento que tratara algunos aspectos centrales y antecedentes de aquellos aspectos del endeudamiento externo de América Latina que se mencionan en la citada lista.

Con esta finalidad se han seleccionado dos temas de particular importancia. El primero es el establecimiento de un mecanismo de información y concertación latinoamericano sobre el financiamiento externo. Sobre este tema la IV Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina, recientemente realizada en Antigua, Guatemala, expresó en su Declaración Final:

"La manifestación y ejecución de la solidaridad latinoamericana respecto de su deuda externa requiere, entre otros aspectos, de un intercambio ágil de información sobre las dificultades encontradas en el proceso de reestructuración de la deuda así como una identificación y concertación respecto de los aspectos que van a negociar país por país con la banca privada y con las instituciones rectoras de los procesos de ajuste, al igual que con los países acreedores. Para ello podría crearse un mecanismo de consultas, así como un centro latinoamericano de información sobre financiamiento externo vinculado a una o más institu-

ciones regionales existentes, lo que permitiría acrecentar el conocimiento de los distintos países de América Latina acerca de las condiciones en que vienen operando "las refinanciaciones y el mercado financiero internacional".

En este documento se pasa revista a los antecedentes sobre el tema y se presentan los elementos esenciales de lo que puede ser una propuesta ulterior.

El segundo tema que se considera en este documento es el de la búsqueda de soluciones globales al problema del endeudamiento externo de la región y especialmente el establecimiento de mecanismos de renegociación de la deuda que pueden ser más adecuados que los actuales.

Con ese fin, se analizan los mecanismos tradicionales de renegociación de deuda y se sugieren los lineamientos generales de un mecanismo alternativo, que pueda encarar soluciones más globales y equitativas que las que se han conocido hasta el presente.

Al respecto, en un anexo a este documento se presenta un ejercicio de simulación de renegociación de la deuda externa de América Latina destinado a analizar los posibles resultados de la aplicación de criterios distintos a los tradicionales. Dicho ejercicio no tiene otro objeto —ni otro valor— que el de poner a prueba en un caso totalmente hipotético de renegociación global algunas propuestas en materias de términos y condiciones de renegociación que han sido reiteradamente expuestos pero que hasta aquí nunca se han aplicado.

CAPITULO I

Las Renegociaciones Recientes de la Deuda Externa en América Latina

En el curso de 1982, el financiamiento externo recibido por América Latina fue unos 20.000 millones de dólares menor que el correspondiente a 1984. Como consecuencia de ello, la mayor parte de los países de la región experimentaron, desde mediados del año pasado, serios problemas de balanza de pagos, que se tradujeron en una pérdida global de reservas del orden de los 10.620 millones de dólares y, en varios casos, en la imposibilidad de hacer frente al servicio de la deuda externa.

Esta situación ha sido consecuencia del impacto de la crisis económica de los países industrializados sobre las economías latinoamericanas y constituye una clara demostración de las insuficiencias del sistema de ajuste internacional. Para hacer frente a las consecuencias de aquella crisis, los países de la región

han tenido que adoptar severas medidas de ajuste interno que, en buen número de casos, se han evidenciado insuficientes ante la gravedad de los problemas con que se tropiezan. Como consecuencia de ello, se han multiplicado las situaciones de estrangulamiento externo y un buen número de países han tenido que proceder a refinanciar el servicio de su deuda externa correspondiente a 1983.

Desde el tercer trimestre de 1982 en adelante, se han llevado a cabo en América Latina una decena de renegociaciones de deuda externa. La mayoría de ellas se han realizado siguiendo un esquema general similar, y cuyas características principales han sido las siguientes.

Primero, los bancos acreedores o las tesorerías de algunos países industrializados, directamente o a través del Banco Internacional de Ajustes, concedieron al país deudor en dificultades "créditos puente" para permitirle continuar atendiendo el servicio de la deuda mientras se completaba el proceso de renegociación con los bancos privados. Esto, a su vez, estuvo condicionado a los resultados de la negociación del país deudor con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener un "crédito", generalmente compuesto de un giro de dicho país contra los tramos más altos de su cuota y de la utilización de la parte que le correspondiera de la facilidad de financiamiento compensatorio. El Fondo, por su parte, obtuvo, con la colaboración de las autoridades monetarias de los países acreedores, que los bancos privados aceptaran reprogramar los vencimientos de los pagos por amortización de la deuda correspondientes al año siguiente y prestaran al país deudor fondos "frescos", equivalentes aproximadamente al siete por ciento de la deuda contraída con los bancos. Estos fondos debían permitir el pago de una parte de los intereses que vencían en ese mismo período.

Estas renegociaciones fueron generalmente largas y difíciles de instrumentar; y para los países latinoamericanos han implicado la aceptación de la consabida "condicionalidad" del FMI y han tenido un costo financiero muy elevado. La condicionalidad del Fondo —fuertes devaluaciones, unificación de los mercados cambiarios, liberación de las restricciones a los pagos, contención del déficit fiscal y de la emisión monetaria, eliminación de subsidios— no han dado los resultados esperados.

Estas políticas, que ya habían sido adoptadas por varios países latinoamericanos antes de la profundización de la crisis, han acentuado el proceso inflacionario desencadenado en la mayoría de ellos y han tenido un fuerte impacto recesivo que ha afectado despro-

porcionadamente a los sectores sociales de más bajos niveles de ingreso. Además, como las devaluaciones fueron adoptadas simultáneamente por muchos países que compiten entre ellos en la exportación de los mismos productos, han contribuido a mantener deprimidos los precios de exportación sin llegar por ello a generar aumentos de los volúmenes exportados. Ello se debe a que el mercado internacional continúa condicionado esencialmente por la caída de la demanda de los países industrializados. Demanda que, a su vez, es muy poco elástica a las reducciones de precios de los productos de exportación de los países en desarrollo.

Por otra parte, la contrapartida establecida por los bancos privados para aceptar estas refinanciaciones ha sido un aumento considerable de los recargos ("spreads") sobre las tasas básicas de interés y de las comisiones bancarias, que ha absorbido buena parte de la disminución de dichas tasas registrada en los mercados de capitales desde fines de 1982.

Si se comparasen los "spreads" y comisiones vigentes para un mismo país en 1979/80 con los aplicados en las renegociaciones llevadas a cabo en 1983, se observa un aumento que, en promedio, es del orden de un punto y medio. Si se considera que los montos renegociados hasta el presente y los préstamos ligados a los mismos para diez países latinoamericanos suman aproximadamente 54.000 millones de dólares, los beneficios adicionales obtenidos por los bancos por vía de dichos aumentos, superarían los 800 millones de dólares anuales.

Estos sobrecargos resultan particularmente injustificados dado que, en muchos casos, los países deudores han extendido la garantía oficial de créditos de origen privado y, por otra parte, se han comprometido ante el Fondo Monetario a adoptar severas medidas para poder contar con los medios necesarios para saldar regularmente los pagos futuros de los intereses y, en algunos casos, de una parte de la amortización del capital; a poner al día los atrasos en que hubieran incurrido y; una vez vencido el período de gracia previsto en las refinanciaciones, a continuar atendiendo el servicio de la amortización del capital.

La idea subyacente en estos esquemas de refinanciación es que en los años venideros se registrará en los países industrializados una recuperación de la actividad económica que permitirá incrementar la demanda y las importaciones que, a su vez, revertirá la tendencia a la baja de los términos del intercambio de los países en desarrollo. Esto deberá dar lugar a un aumento de ingresos de exportación de dichos países, y al mantener éstos las actuales políticas de ajuste, po-

drán llegar a sanear su situación financiera externa.

Es decir que la mencionada solución prevé que los países de la región seguirán manteniendo, en los próximos años, la actividad económica en el deprimido nivel actual y continuarán siendo exportadores netos de capital. La persistencia de esta situación, especialmente si la reactivación de las economías industrializadas no se produce con la rapidez y en la magnitud esperadas, significará la detención por un prolongado período del proceso de crecimiento de la mayor parte de los países latinoamericanos. Esto tiene ya serias consecuencias sobre el aparato productivo de dichos países y, de no corregirse el tipo de políticas de ajuste que la situación está imponiendo en muchos de ellos, llegará a tener repercusiones sociales cuyas consecuencias políticas pueden ser importantes.

En algunos países latinoamericanos existe la confianza de que la recuperación de la economía de los países industrializados, las medidas de ajuste interno adoptadas y los esquemas de refinanciación acordados permitirán, en los años venideros, reducir el peso del servicio de la deuda externa a un porcentaje razonable de los ingresos de exportación. El potencial económico y la capacidad de crecimiento demostrada en el pasado por algunos de dichos países podrían justificar esta visión del problema. Sin embargo, en el caso de aquellos países latinoamericanos que no cuentan con la capacidad de aumentar rápidamente sus ingresos de exportación en caso de reactivación de las economías industrializadas, es probable que, de no modificarse el esquema de refinanciación que se ha generalizado y la condicionalidad que lo acompaña, se mantengan en una recesión prolongada con todas las consecuencias antes señaladas. Más aún, incluso para aquellos países que gracias a su estructura económica pueden tener mayores posibilidades de recuperación al ocurrir una reactivación de las economías industrializadas, sería deseable que aquella pudiera llevarse a cabo sin tener que mantener deprimido el ritmo de crecimiento por un período tan prolongado y en forma tan pronunciada.

Por otra parte, estos esquemas de refinanciación han demostrado cierta fragilidad, por cuanto en algunos casos los bancos acreedores no han aportado la totalidad de los fondos adicionales que estaban previstos en los acuerdos. Situación ésta que ha creado cuadros de crisis de tesorería en varios países de la región, obligándolos a suspender pagos externos o a aplazar importaciones esenciales. Ambos problemas tienen serias repercusiones, tanto sobre el sistema bancario internacional como sobre las economías de

los países deudores.

De este modo, el problema del endeudamiento externo se ha convertido en el principal cuello de botella del desarrollo latinoamericano y está condicionando cualquier posibilidad de recuperación del ritmo de crecimiento y, por ende, de solución a los problemas estructurales que afectan a las economías de América Latina.

Además, los términos y condiciones de la mayor parte de las renegociaciones llevadas a cabo en los últimos tiempos, además de ser muy onerosas para los países deudores, han puesto de manifiesto la insuficiente capacidad negociadora de muchos de ellos frente a los bancos privados o a los organismos financieros internacionales.

Dicha insuficiencia y la fragilidad de las soluciones encontradas hasta el presente, unido a la persistencia del impacto de la crisis económica de los países industrializados sobre las economías latinoamericanas y a la asimetría del sistema de ajuste a nivel internacional, permiten suponer que numerosos países de la región continuarán viéndose confrontados, a corto y a mediano plazo, con nuevos procesos de renegociación de su deuda externa.

Estas razones justifican que América Latina dé diversos pasos dirigidos a fortalecer su posición negociadora con vistas a que el endeudamiento externo deje de ser el principal condicionante de su desarrollo futuro.

El primero de dichos pasos debería ser el establecimiento de un sistema de información y concertación sobre temas de financiamiento externo. El segundo, el desarrollo de una firme acción conjunta para que a nivel internacional se adopten soluciones globales con relación a la deuda externa de América Latina.

CAPITULO II

La creación de un mecanismo de información y concertación sobre financiamiento externo

La creación de un mecanismo de esta naturaleza contribuiría a establecer un cierto equilibrio con los bancos y países acreedores, los que disponen de una multiplicidad de mecanismos de información, control y coordinación sobre diversos aspectos que hacen al financiamiento externo y especialmente al endeudamiento de los países en desarrollo en general y de América Latina en particular.

En el ámbito del Consejo Ministerial y de varios

comités de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los países industrializados que la componen consideran regularmente cuestiones tales como los movimientos internacionales de capital, las variaciones de las paridades entre las principales monedas, las tasas de interés vigentes en dichos países, y diversos aspectos de los principales rubros de sus balanzas de pagos y de las políticas que los afectan. En el contexto de la misma OCDE funciona también un Comité de Créditos a la Exportación encargado de revisar y controlar regularmente la marcha del acuerdo sobre términos y condiciones de los créditos de proveedores que conceden los países industrializados a los países en desarrollo y a los países socialistas.

En el Grupo de los Diez se suelen considerar periódicamente aquellos mismos asuntos o los problemas relacionados con el sistema monetario internacional, y es en el ámbito de ese Grupo donde se toman decisiones tan importantes para los países en desarrollo como la ampliación de las cuotas del Fondo Monetario Internacional o la creación de liquidez a través de la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG). A este respecto, corresponde señalar que después de la reunión en la cumbre de los siete principales países industrializados de Occidente en Williamsburg, el llamado Grupo de los Cinco (Alemania Federal, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido) ha comenzado a considerar los problemas derivados del endeudamiento del Tercer Mundo.

Al margen de los diversos mecanismos nacionales de control que existen en los países industrializados cabe también recordar que el Comité Permanente de Euromonedas, que funciona en el marco del Banco Internacional de Ajustes, sigue sistemáticamente, sobre la base de un mandato que recibió en 1980 de los gobernadores de los bancos centrales de los países del Grupo de los Diez, la evolución de la situación financiera internacional, la posición de los bancos de los países acreedores y la posición de los países deudores. En el curso del último año, este Comité ha multiplicado el número de sus reuniones y se supone que ha recomendado que, a nivel nacional, se amplíen los controles sobre el grado de exposición de los bancos con relación a ciertos países deudores. En los últimos meses se ha hecho público que dichos controles han sido perfeccionados en varios países industrializados: Suiza, Reino Unido, Japón y Estados Unidos.

Por otra parte, los representantes de treinta y cinco bancos privados activos en los mercados internacionales (entre los que se incluyen tres bancos brasileños) decidieron recientemente crear el Instituto para

las Finanzas Internacionales, que tiene por vocación mejorar la disponibilidad y calidad de información sobre los principales países deudores. El Instituto tendrá su sede en Washington y estará abierto a la participación de los bancos comerciales y de las empresas aseguradoras que operan en el mercado financiero internacional.

Esta red de mecanismos de seguimiento y supervisión existente en los países industrializados contrasta marcadamente con la situación en que se encuentran los países latinoamericanos. Más allá de la capacidad individual de cada país para establecer su propio sistema de información —capacidad que a menudo resulta insuficiente— y a pesar de la similitud y gravedad de los problemas financieros que éstos enfrentan, no existe ningún mecanismo regional que les permita disponer de una información equivalente a la que se maneja en los países industrializados sobre temas que tienen una gran importancia para el financiamiento externo de América Latina. Lo mismo puede decirse con relación a la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación entre estos mismos países con respecto a los principales aspectos de dicho financiamiento.

Esta situación ya fue reconocida por los Presidentes Bolivarianos que en su Manifiesto de Caracas del 25 de julio último, expusieron: "Los acreedores se han organizado para concertar la agresiva defensa de sus intereses. Es lógico que los deudores, a su vez, hagan lo necesario para coordinar sus posiciones, que en cada caso se basan en las conveniencias específicas de cada uno de los países implicados, pero con orientaciones y lineamientos comunes".

En realidad, en América Latina, excepción hecha de las reuniones que anualmente mantienen los gobernadores latinoamericanos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, o las que esporádicamente mantienen los gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, no existe ninguna otra instancia donde los representantes de los bancos centrales o de los ministerios de finanzas de los países de la región puedan intercambiar regularmente informaciones o coordinar posiciones respecto de tales cuestiones. De hecho, dichas reuniones están generalmente limitadas a tratar problemas relacionados con la marcha de los citados organismos financieros internacionales o con sus políticas. Esto no significa restar importancia a tales reuniones ni a los temas en ellos considerados, sino resaltar la insuficiencia de las mismas para poder mantener un adecuado flujo de información mutua y de coordinación respecto de problemas de más corto plazo, y especialmente aquellos que están vinculados

con el financiamiento de fuente privada.

La ausencia de mecanismos de este tipo pudo haber estado perfectamente justificada mientras cada país latinoamericano estaba conceptualizado en los centros financieros internacionales como presentando un grado de riesgo —en tanto que deudor— distinto al de los restantes países. En las circunstancias actuales, de paralización prácticamente total de los flujos autónomos de fuente privada hacia todos los países latinoamericanos —incluyendo aquellos pocos cuyo endeudamiento externo no es muy elevado— y de creciente intervención de las tesorerías o de los bancos centrales de los países industrializados y de los organismos financieros internacionales en los procesos de renegociación de la deuda externa latinoamericana, tales argumentos parecieran perder vigencia. De allí que, desde diversos medios, se esté preconizando insistentemente la necesidad de establecer una mayor cooperación entre los países latinoamericanos con relación a los problemas de la deuda externa.

Con esta finalidad se ha considerado que podría resultar de interés establecer un mecanismo regular de circulación de informaciones provenientes de fuentes extrarregionales o regionales, de intercambio mutuo de información originada en la región, y de consulta y análisis de dicha información, con vistas a poder seguir de cerca los principales acontecimientos que se producen en materia de financiamiento internacional.

La información de esta naturaleza puede ser diferenciada en dos grandes categorías: la que es de conocimiento público y fácil acceso o amplia difusión, y la que es de limitada divulgación, está muy dispersa, o circula con cierto retraso como para poder ser utilizada cuando es necesaria. Lógicamente la capacidad de accesos de los distintos operadores o agentes vinculados a estos problemas no es siempre igual, de allí que puedan existir opiniones divergentes sobre la categoría en que pueda entrar un determinado tipo de información. Hecha esta salvedad, puede considerarse que, en general, dichas informaciones pueden ser divididas en la siguiente forma.

En la primera categoría entrarían las informaciones vinculadas a:

- i) La evolución de los mercados financieros internacionales (tipos de cambio, tasas de interés, volumen de operaciones de créditos sindicados o de obligaciones, condiciones generales de tales operaciones, etc.);
- ii) Los elementos principales de las disposiciones o regulaciones adoptadas en los países industrializados

acerca de operaciones bancarias, créditos internacionales, movimientos de capitales, etc.;

iii) Informaciones generales relacionadas con operaciones realizadas con el Fondo Monetario Internacional, con procesos de renegociación de deuda de fuente privada, o a través del Club de París o de consorcios de cooperación financiera.

En la segunda categoría entrarían:

i) Detalles específicos de los dos primeros tipos de información incluídos en la categoría anterior (p.e. tasas de interés sobre monedas de uso limitado en este tipo de transacciones, detalles o textos completos de regulaciones bancarias en los países industrializados, etc.);

ii) Informaciones sobre los principales rubros de los balances de las entidades bancarias que intervienen más activamente en los mercados de capitales (utilidades obtenidas por operaciones vinculadas a colocaciones en países en desarrollo, comisiones ganadas en dichas operaciones, grado de exposición respecto de determinados países, etc.);

iii) Informaciones específicas vinculadas a la negociación de nuevos préstamos o a renegociaciones de deuda externa (recargos sobre las tasas básicas de interés —"spreads"—, comisiones y otros cargos para distintas categorías de operaciones y de países, períodos de gracia, plazos de amortización, tipos de contrato o cláusulas específicas asociadas a dichas operaciones, nómina y grado de participación de los bancos y otras entidades intervinientes);

iv) Detalles de los "paquetes" de renegociación (montos, plazos y condiciones, "créditos puente", procedimientos y mecánica de la renegociación);

v) Detalles de operaciones con el FMI ("pre-condiciones", términos y condicionalidad).

En esta categoría pueden también entrar informaciones que, aunque de naturaleza distinta, pueden también contribuir a mejorar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos. Es la que se refiere a iniciativas o negociaciones en curso con relación a los temas del endeudamiento o del financiamiento externo de los países en desarrollo en el marco del Fondo, del Banco Internacional de Ajustes, de la OCDE, o de otros foros exclusivos de

los países industrializados.

El mecanismo regional de información cuya creación se sugiere, podría estar básicamente centrado en el tipo de informaciones incluídas en la segunda categoría. A los efectos del funcionamiento de este mecanismo se ha considerado que posiblemente la forma más eficiente de estructurarlo sería contando con un "punto focal" en América Latina, donde se recibiese información de distintas fuentes —regionales y extrarregionales— y desde el que se difundiera dicha información regularmente —una o dos veces por semana— vía télex a los bancos centrales de todos los países de la región. En segundo lugar, podría establecerse un foro regular de representantes de bancos centrales que se reuniesen periódicamente —de ser posible mensualmente— con dos objetivos: primero, intercambiar informaciones consideradas como "confidenciales" y que no se considerara apropiado que circulen vía télex y, en segundo lugar, analizar colectivamente la información recibida y las consecuencias que se desprenden de la misma para los países latinoamericanos.

Desde el punto de vista del apoyo institucional podría ser adecuado que colaboraran en esta tarea el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano (CEMLA), la CEPAL y el SELA.

La CEPAL cuenta con una oficina en Washington que, si dispusiera de los medios adecuados, podría estar en condiciones de reunir y transmitir al "punto focal" que se estableciese la información originada en los organismos financieros con sede en aquella ciudad y en los medios bancarios estadounidenses. Sería necesario poder contar con una facilidad equivalente en Europa, de preferencia en Londres.

La información transmitida por estas dos fuentes y por los bancos centrales de los países de la región podría ser reunida, procesada y posteriormente retransmitida vía télex por el "punto focal" que se estableciera. Este podría ser también la sede de las reuniones que se proponen entre los representantes de los bancos centrales a las que prestarían colaboración los organismos regionales antes mencionados. Periódicamente, dichas reuniones podrían llevarse a cabo en los centros financieros internacionales o en las sedes de reuniones de los organismos financieros, y servir como foro de preparación y coordinación de posiciones comunes con vistas a dichas reuniones. Una vez al año, la reunión de representantes de los bancos centrales elevarían un informe al Consejo Latinoamericano evaluando la evolución de los temas de su competencia y el funcionamiento de este

mecanismo de información y coordinación, para que en dicho foro se pudieran tomar las decisiones políticas que correspondieran.

Sin necesidad de mayores cálculos, resulta evidente que el funcionamiento de este mecanismo está muy por debajo de los beneficios que pueden derivarse del mismo. A través de dicho mecanismo se estaría prestando un servicio a más de veinte bancos centrales de la región —muchos de los cuales, es posible que no tengan actualmente un acceso regular a buena parte de este tipo de informaciones—, y se estaría facilitando el desarrollo de una mecánica de cooperación que puede contribuir a reforzar la capacidad negociadora individual de los países miembros.

El financiamiento de este mecanismo de información podría hacerse a través del presupuesto regular de los tres organismos latinoamericanos participantes en proporción a su contribución al funcionamiento del mismo. Podrían también explotarse otras fuentes de financiamiento pero, dado la naturaleza de este tema, se considera altamente deseable que su financiamiento se haga con fondos exclusivamente propios de la región.

CAPITULO III

LA NECESIDAD DE SOLUCIONES GLOBALES

Si bien es cierto que los problemas derivados del endeudamiento externo de los países latinoamericanos no son, en cuanto a magnitud o urgencia, iguales en todos los casos, sí son básicamente comunes sus causas y características. De allí, entonces, la necesidad de que se arbitren soluciones que contemplen dicho origen común. Estas tendrán que pasar, en cualquier caso, por un aumento sensible de las transferencias de recursos desde los países industrializados, sea por medio del aumento de los ingresos de exportación latinoamericanos —como consecuencia de la reactivación de las economías de los países centrales— o a través de flujos financieros que pueden tomar diversas formas. De no ser así, los países latinoamericanos seguirán siendo exportadores netos de capital durante muchos años y el crecimiento de sus economías se verá postergado por largo plazo.

Dado que no cabe prever que en los años venideros se restablezca el flujo de préstamos bancarios autónomos de fuente privada y que la recuperación de la economía de los países industrializados se está produciendo muy lentamente y es posible que su impacto favorable sobre América Latina tarde en hacerse sentir, la única alternativa que cabe para que

ésta pueda salir de la encrucijada actual pasa por un alargamiento considerable en el tiempo de los vencimientos de su deuda externa, por la mejora de los términos y condiciones de la misma y por un aumento importante de los flujos de fuente oficial.

Con esa finalidad, hay dos vías que parecieran ser las más indicadas a seguir en las actuales circunstancias. Ambas requieren de una creciente concertación entre los países latinoamericanos. La primera es una rápida asignación de precios de Derechos Especiales de Giro, completada con un importante aumento de los recursos puestos a disposición de los organismos financieros internacionales. La segunda, el establecimiento de un marco institucional y la adopción de determinados criterios que permitan una rápida y eficiente renegociación de la deuda externa de los países de la región.

Los argumentos en favor de una nueva asignación de DEG han sido reiteradamente expuestos y hoy se ven considerablemente reforzados por la importante pérdida de reservas que afecta a los países en desarrollo, pero también a ciertos países industrializados.

El aumento de los fondos puestos a disposición de los organismos internacionales se ve plenamente justificado, tanto para dotarlos de los medios necesarios para participar en los procesos de renegociación de deuda como para que puedan contribuir a poner a disposición de los países en desarrollo los fondos necesarios para continuar financiando la inversión pública. Esta se ha visto severamente afectada por la reducción del gasto público a que llevan las políticas de ajuste emprendidas por la mayoría de dichos países para hacer frente a la crisis.

Estas dos iniciativas han sido largamente discutidas en diversos foros (el Grupo de los 24, la UNCTAD VI, el Comité Interino del Fondo) y poco cabría agregar aquí sobre el tema, excepto en lo que se refiere a la necesidad de intensificar la acción concertada de América Latina en los foros adecuados para que estas propuestas puedan concretarse con la urgencia necesaria.

A. Los esquemas de renegociación

No puede decirse lo mismo de los mecanismos y condiciones de renegociación de deuda. Las importantes modificaciones que ha sufrido en el curso de los últimos años el endeudamiento externo de América Latina, ha llevado a que los procesos de refinanciación siguieran caminos distintos a los tradiciona-

les.

Desde mediados de los años 50 hasta mediados de los años 70, las renegociaciones de deuda externa de los países en desarrollo se llevaron a cabo en el marco de los grupos de coordinación o consorcios de ayuda, o de los llamados "Clubs de París", según fuera el tipo del endeudamiento externo del país afectado.

En el primer caso, se trataba de mecanismos creados generalmente a instancias del Banco Mundial, para examinar y tratar de resolver los problemas de financiamiento externo de países muy dependientes de la "asistencia oficial para el desarrollo". Normalmente se trataba de un grupo de países industrializados reunidos para auxiliar a un determinado país en desarrollo con un bajo nivel de ingreso "per cápita" y limitada capacidad de generación de exportaciones con relación a sus necesidades de recursos externos, que atravesaba por una difícil situación de balance de pagos. En esos casos, los países donantes decidían convertir la deuda con vencimiento en el ejercicio siguiente en deuda de largo plazo con baja tasa de interés.

La repetición de estos ejercicios con relación a un mismo país dió origen a la creación de verdaderos consorcios de ayuda, que se reúnen periódicamente para analizar los planes de desarrollo y las necesidades de financiamiento externo de un país, y acordar la asistencia financiera o de otro tipo que le pueden otorgar, ya sea bilateralmente o a través de los organismos financieros internacionales.

En América Latina este tipo de mecanismos han sido establecidos sólo en tres casos y con una existencia muy limitada en el tiempo: para Colombia en 1962, Bolivia en 1977 y los países del Caribe de habla inglesa en 1978.

Los "Clubs de París", en cambio, fueron inicialmente creados para atender los problemas financieros de países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Chile y Perú. Más aún, fue a través de este mecanismo que se llevaron a cabo la mayor parte de las renegociaciones de la deuda externa de los países latinoamericanos desde 1958 hasta fines de la década del 70. En el marco de los mismos, se consideraban los problemas planteados con relación al servicio de las deudas contraídas con organismos oficiales o con relación a los créditos de proveedores con garantía o seguro de crédito otorgados por organismos públicos o semi-públicos. Es decir, se ocupaban básicamente de las deudas comerciales o semi-concesionales, y en la negociación tomaban parte el país deudor y los Gobiernos de los países acreedores, representados por

sus tesorerías o bancos centrales y por los organismos de seguros de créditos a la exportación.

Este tipo de mecanismo fue perdiendo paulatinamente importancia para los países latinoamericanos a medida que se fue modificando la estructura de su financiamiento externo. Baste con señalar que mientras en 1972 el 14,6 o/o de la deuda externa latinoamericana correspondía a créditos de proveedores en 1981 dicha relación se había reducido al 3,5 o/o.

A mediados de la década de los años 70 comenzaron a registrarse las primeras operaciones de renegociación de deudas contraídas con bancos privados. Anteriormente se habían registrado casos de refinanciación de deudas bancarias mediante el otorgamiento de nuevos préstamos para permitir que el país deudor los utilizara para saldar los vencimientos de préstamos anteriores. Sin embargo, a medida que se generalizó el financiamiento de fuente bancaria para los países en desarrollo, aquéllos que tropezaron con serios problemas de balanza de pagos debieron recurrir, para resolver el problema, a reescalonamientos de los vencimientos y, en algunos casos, a la obtención de nuevos préstamos para poder hacer frente al pago de los intereses.

Estas negociaciones normalmente se llevaron a cabo en el marco de un comité de seguimiento ("steering committee") integrado por el país deudor y los bancos líderes ("chef de file") de los diferentes sindicatos o consorcios de bancos que habían organizado las distintas operaciones de préstamo al país en cuestión, en representación de todos los bancos acreedores.

Una característica común a las operaciones realizadas a través de los "Clubs de París" y a través de los comités de bancos acreedores ha sido que, en prácticamente todos los casos, los acreedores han exigido como condición previa a la aceptación del acuerdo de renegociación, que el país deudor recurriera al Fondo Monetario Internacional para obtener un crédito contingente ("stand-by") que le exigiría la firma de una carta de intención, comprometiéndose a adoptar una serie de medidas de políticas dirigidas a restablecer el equilibrio de su balanza de pagos y a originar un superávit que le permitiera atender los compromisos surgidos de la renegociación de su deuda.

Otra característica común a dichas operaciones ha sido que, en la mayoría de los casos, se trataba de operaciones que sólo contemplaban los vencimientos de sólo un ejercicio. Como consecuencia de ello, y dado que en muchos casos las dificultades por las que atravesaba el país deudor no eran simplemente coyunturales, ha sido común que el país deudor tu-

viera que recurrir en repetidas oportunidades a renegociar los vencimientos de varios años sucesivos.

La situación ha cambiado sustancialmente en los últimos años en que ha pasado a predominar el financiamiento de origen bancario y en el que la magnitud de la deuda y el peso de su servicio a corto plazo requieren la instrumentación de soluciones que escapan a la sola participación de los bancos acreedores y reclaman la colaboración de los gobiernos de los países donde tienen sus sedes dichos bancos y de los organismos financieros internacionales.

De allí la necesidad de establecer un mecanismo, bajo la égida del Fondo Monetario y del Banco Mundial, en el que participen, en cada caso individual de renegociación de deuda externa, el país deudor, los bancos "líderes" de los préstamos concedidos a dicho país, representantes de los países en los que están establecidos los bancos acreedores, el Fondo y el Banco, los bancos de desarrollo regional que colaboran regularmente con el país deudor, el GATT y la UNCTAD.

De este modo, se contaría con un marco institucional en el que se podría examinar la situación creada al país deudor en su globalidad y no sólo desde el limitado enfoque que pueden darle normalmente al tema los bancos acreedores. Al mismo tiempo, se contaría con la posibilidad de elaborar soluciones globales que incluyeran los aportes de todas las partes presentes a través de combinaciones de elementos tales como reprogramaciones de vencimientos, nuevos préstamos —de los bancos privados, de las tesorerías de los países industrializados, o de los organismos internacionales—, otorgamiento de garantías para la emisión de bonos y otras obligaciones de consolidación de deuda, subsidios de intereses, etc.

Los términos y condiciones de estas soluciones deberían ser objeto de un acuerdo general previo que sería adaptado en función de la situación del país deudor y de su capacidad de pago futura. En todo caso, los criterios que rigieran los mismos deberían asegurar que el país deudor no estuviera obligado a aceptar soluciones que implicasen una reducción del nivel de ingresos per cápita. Con tal finalidad, las soluciones que se elaborasen deberían partir de un programa de financiamiento del sector externo de mediano plazo —no menos de tres años— y las reprogramaciones convenidas deberían estar sujetas a una cláusula de ajuste ("bisque clause") que implique el principio de que si el superávit comercial no alcanza la suma prevista en el programa de financiamiento externo por causas vinculadas a las políticas monetarias y fiscales de los países industrializados (aumento de las tasas de interés de base) o de su política comercial

(problemas de acceso a sus mercados o de competencia de sus exportaciones subvencionadas), o como producto de una nueva recesión en esos países (reducción de sus importaciones o de los precios de exportación de los productos del país deudor), la diferencia se deducirá de la suma a pagar por concepto de intereses durante el ejercicio y pasará a engrosar los servicios por concepto de amortización del capital un determinado número de ejercicios más tarde, rindiendo un interés previamente acordado durante ese lapso. Inversamente, si el superávit fuera mayor de lo previsto, una vez alcanzando un nivel razonable de reservas, el excedente se destinaría a amortizar anticipadamente una parte del capital al final del ejercicio.

Por esta razón, se considera de particular importancia que también puedan estar presentes en el curso de la renegociación el GATT y la UNCTAD, que también podrán contribuir a que se asegure a los productos de exportación del país deudor condiciones de acceso adecuadas a los mercados de los países acreedores, de modo de facilitar que la solución del problema creado por el excesivo endeudamiento pueda encontrarse por la vía del comercio.

Si se contara con un marco institucional de este tipo y con un conjunto de pautas sobre términos y condiciones de renegociación más adecuados que los actuales, se podrían evitar las soluciones extremas a las que parece conducir la reiteración de los traspies de los acuerdos actualmente en vigor. Soluciones cuyas consecuencias son difíciles de prever tanto para el país deudor que las tenga que adoptar como para el sistema financiero internacional.

B. Los términos y condiciones de las renegociaciones

Tal como se indicara antes, el hecho de que la mayor parte de las renegociaciones de deuda realizadas en el pasado sólo cubrieran los vencimientos correspondientes a uno —o a lo sumo dos— ejercicios, obligaban frecuentemente a los países deudores a emprender sucesivos procesos de negociación con los acreedores, hasta que conseguían superar la crisis planteada.

En las circunstancias actuales de crisis económica generalizada, con una economía internacional que pareciera no estar en condiciones de permitir altas tasas de crecimiento del comercio internacional —y por lo tanto de modificar el nivel de ingresos de exportación de los países deudores—, con una deuda de los países latinoamericanos con un perfil poco

apropiado, teniendo que pagar por concepto de intereses una suma quizás superior a la mitad de aquellos ingresos y con el financiamiento de fuente privada prácticamente paralizado, resulta imposible encontrar una solución al problema planteado por la sola vía del ajuste interno, o mediante renegociaciones que sigan los esquemas tradicionales. Más aún, los esquemas de renegociación aplicados en los últimos meses no solo resultan —como también se señalara antes— insuficientes, sino que también es posible que no puedan ser aplicados en nuevos casos debido a la reticencia de los bancos —y especialmente de los más pequeños— a aumentar su exposición ante los países deudores en desarrollo y más particularmente respecto de los latinoamericanos.

Por esta razón, resulta urgente imaginar nuevas combinaciones de refinanciaciones de diverso tipo (de deuda con acreedores públicos y privados) y distribuyendo la carga del ajuste en forma más adecuada que hasta el presente entre las diversas partes involucradas.

Un ejercicio, hecho a simple título de ensayo, por esta Secretaría Permanente, estaría demostrando que, bajo ciertos supuestos de evolución futura de la economía internacional y latinoamericana, si se renegociara la deuda del conjunto de América Latina en condiciones levemente más generosas que las actuales, sería posible resolver en pocos años la situación de asfixia financiera externa por la que están atravesando la mayor parte de los países de la región. Esto no quiere decir ni que la deuda de todos los países latinoamericanos deba ser renegociada, ni que aquellos que ya han renegociado no puedan llegar a encontrar una salida a su situación, a pesar de las condiciones en general poco favorables en que se han llevado a cabo dichos ejercicios. Tampoco implica que los supuestos bajo los cuales se ha realizado dicho ensayo sean los que vayan a darse en la realidad. Simplemente se ha tratado de demostrar que pueden imaginarse esquemas de renegociación distintos a los conocidos y que con sólo redistribuir la carga del ajuste en forma más adecuada que hasta el presente, es posible encontrar soluciones a un problema que se ha convertido en el mayor escollo del futuro desarrollo de América Latina.

CAPITULO IV

La instrumentación de las propuestas

En la carta de remisión del documento "Bases pa-

ra una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", los Secretarios Ejecutivos de CEPAL y Permanente del SELA decían, el 16 de Mayo de 1983, al Presidente Hurtado:

"Para América Latina el principal compromiso es desarrollarse y ello exige adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de el tiempo la deuda acumulada para poder mantener el nivel de las importaciones esenciales. Ello impone en las renegociaciones se lleven a cabo sobre nuevas bases, que se reduzcan el costo para los países deudores, distribuyan equitativamente el peso del ajuste internacional y permitan, al menos, preservar el nivel de vida de dichos países, salvaguardándose la autonomía de las decisiones nacionales".

"Resulta pues, urgente una concertación latinoamericana a un nivel político que permita considerar conjuntamente una solución al problema del endeudamiento que afecta tan severamente a la mayor parte de los países de la Región. Las soluciones individuales deben apoyarse en mecanismos de carácter global, de tal forma que no se siga tratando cada caso como si se tratara de una serie de crisis financieras aisladas, sin vinculación entre sí, ni con el contexto internacional que las origina".

Esta concertación y la consideración de dichas soluciones deberán realizarse especialmente a partir de la próxima Conferencia Económica Latinoamericana. Para avanzar en su preparación, se ha considerado que en esta IX Sesión Ordinaria el Consejo Latinoamericano podría tomar, en el marco de la preparación de esa conferencia, algunas decisiones que facilitarían los trabajos de la misma.

Así, por ejemplo, con relación al mecanismo de información y concertación en materia de financiamiento externo, el Consejo podría solicitar a las Secretarías ejecutivas del CEMLA, la CEPAL y el SELA que elaboren un proyecto más detallado y su correspondiente presupuesto para que sea analizado directamente por la Conferencia.

En lo que se refiere a las soluciones de carácter más global —es decir a la asignación de DEG, el refuerzo de los recursos de los organismos financieros internacionales, y la creación de los nuevos mecanismos de renegociación de deuda y la adopción de criterios generales sobre nuevos términos y condiciones de dichas renegociaciones— quizás fuera oportuno que el Consejo solicitara a los Directores Ejecutivos latinoamericanos ante el Fondo Monetario Internacional, por intermedio de los Gobiernos de los países a los que representen que hagan llegar, a la luz de las decisiones que adopte la próxima Asamblea General del Fondo, sus opiniones y sugerencias sobre dichos

temas a la Conferencia Económica Latinoamericana. De este modo, la Conferencia podría contar con va-

liosos antecedentes y opiniones para mejor orientar sus decisiones sobre la materia.

Celso Furtado

América Latina: Crisis internacional y nueva dependencia

La crisis que está viviendo el mundo capitalista en la actualidad no corresponde a una depresión cíclica más, dentro de los altibajos característicos del sistema, con sus períodos de expansión y contracción. Esta crisis reviste un carácter profundamente estructural, se trata de un proceso muy complejo que quizás tarde bastante tiempo en manifestarse a plenitud y en sus etapas y transformaciones correspondientes. El fenómeno no resulta sorprendente para nosotros, suele haber quienes postulan que el capitalismo no es algo estático, sujeto a ciclos inmutables, sino que es un proceso en permanente evolución, lo que hace la situación más compleja, dentro de la crisis actual por ejemplo, hay elementos cíclicos y otros de naturaleza estructural, mezclados, excluyéndose recíprocamente. Existe sin duda una crisis muy seria en el sistema financiero internacional, que afecta a todo el mundo y de manera particular a nosotros los latinoamericanos. Y hay una crisis directa, nuestra, que es la del endeudamiento externo de los países de la región, no de algunos de ellos, sino de la mayoría, situación que compromete en forma grave el futuro inmediato y más de largo plazo de nuestros países. Para quien ha aprendido a visualizar el sistema económico imperante en el plan internacional, no como algo ya establecido, sino como resultado de

CELSE FURTADO. Economista brasileño, Ex-Ministro de Planificación de Brasil, investigador de la CEPAL. Ex-catedrático de varias universidades latinoamericanas y europeas. Autor de una gran cantidad de estudios sobre los problemas del desarrollo latinoamericano. Actualmente es miembro Directivo del Centro Brasileño de Pesquisas (CEBRAP).

un proceso histórico, y por lo tanto conformado por estructuras que están en constante transformación, las tensiones que se observan hoy en día no constituyen una sorpresa. Sabemos que ya desde el inicio del dinámico proceso de crecimiento y expansión capitalista en la post-guerra, se estaban engendrando conflictos y contradicciones de raíces estructurales que terminarían por manifestarse y que están a la par de la situación que se vive hoy en día. A mi juicio el rasgo más sobresaliente de la evolución que ha experimentado a partir de entonces el mundo industrializado, ha consistido en la integración de las grandes economías centrales en un solo mercado; se ha logrado la formación de un mercado más o menos unificado en el centro mismo de la economía capitalista. Es una observación que no tiene nada de novedoso, la formulación fue hecha y desarrollada hace ya bastante tiempo por diversos analistas, yo mismo escribí sobre el tema hace cosa de una década. Ahora bien, esta integración se realizó a nivel de los circuitos comerciales y también de los financieros monetarios. De este modo fueron creándose nuevas posibilidades para la concentración de capital, para una difusión más rápida del progreso técnico, para una mayor homogeneización de los patrones de consumo, para una circulación más eficaz de la información, etc. Todo ello hizo posible la formidable expansión que conocieron las economías capitalistas industrializadas (el centro industrial del capitalismo), que tiene lugar entre 1948 y 1973. La rapidez con que se consigue la integración de los mercados se manifiesta en el hecho de que las transacciones comerciales internacionales han crecido durante ese lapso a un ritmo que duplica el incremento experimentado por la producción de bienes y ser-

vicios. Así, gracias a la apertura suscitada por la integración, el coeficiente de comercio exterior de estas economías se multiplicó por dos en el transcurso de ese cuarto de siglo. Una evolución de este tipo debería haber conducido al establecimiento de un sistema económico global coherente, era lo que tenían en mente muchos observadores de la época y en cierta forma era el proyecto de la llamada Comisión Trilateral. Ahora bien, un sistema económico presupone la existencia de dispositivos de coordinación para asegurar una cierta unidad de objetivo y comando, vale decir, requiere la existencia de centros de decisión que incorporen elementos no solo económicos, sino también políticos y sociales. Sin embargo, la evolución del contexto institucional estuvo en la práctica muy lejos de ser satisfactoria durante el período. En efecto, se observó un debilitamiento de los centros nacionales de decisión, esto es, una merma en la capacidad de control de las economías y dificultades crecientes de coordinación interna de esos países, sin que se registrara ningún avance, como contrapartida lógica hacia la creación de un sistema de control o de coordinación supra-nacional. Muchos son los factores que han contribuido al surgimiento de estos desajustes y atraso institucional, de estas limitaciones al sistema de coordinación y control al nivel internacional. Me limitaré aquí a señalar alguno de ellos. En primer lugar, están las asimetrías en el proceso de integración de los mercados, fenómeno particularmente visible en el caso de los Estados Unidos. La expansión de la economía norteamericana hacia el exterior se ha caracterizado por la transnacionalización de una buena parte de sus grandes empresas. Así, el sistema productivo norteamericano conoció un fuerte crecimiento orientado hacia el resto del mundo; en estas circunstancias, las exportaciones de capital y tecnología tuvieron efectos negativos sobre la cuenta corriente y de capital y tecnología de la balanza de pagos, puesto que las empresas que se establecían en el exterior creaban mayores flujos de importación hacia el mercado norteamericano. Es una situación inversa a la que vivió Inglaterra en su época clásica de exportación de capitales, en la que la exportación de capital creaba un flujo de ingresos que tenía efectos positivos sobre la balanza de pagos. Inglaterra pagaba gran parte de sus importaciones con ingresos que recogía del exterior. En cambio, las empresas norteamericanas, se instalan en el exterior para exportar a los Estados Unidos. Se crea en esa forma una tendencia estructural a generar déficits en la balanza comercial, que exigen compensaciones a nivel de las exportaciones de servicios.

Esto engendra inevitablemente presiones de endeudamiento externo en un país que por su naturaleza debe exportar.

Esta situación fue o ha sido beneficiosa para el consumidor norteamericano, evidentemente, ya que tenía acceso a mercancías o mercaderías de precios más bajos producidas en el exterior, pero el estímulo a la inversión dentro del país, dentro de los Estados Unidos, se fue debilitando, lo que tuvo repercusiones negativas sobre la competitividad internacional de la economía norteamericana. La productividad de ésta crecía a un ritmo inferior a la de los grandes países competidores, mientras que el desempleo aumentaba más rápidamente en los Estados Unidos, como lo demuestra el hecho de que ya en la década de los sesenta la tasa de desocupación de ese país era el doble de la imperante en Europa Occidental. Se trata pues, de desajustes estructurales que encuentran su origen en la forma como se fue integrando la economía de Estados Unidos al Sistema Internacional. No debe olvidarse que en términos relativos, el comercio de ese país creció a un ritmo dos veces mayor que su producto durante el período considerado.

La segunda fuente de desajustes estructurales que explica la crisis actual, consiste en la excesiva apertura en que incurrieron numerosas economías nacionales, particularmente Europa Occidental. Allí los coeficientes de comercio exterior (vale decir, la participación de la suma de importaciones y exportaciones en el producto interno), pasa de 20 ó 30 % a 40 % ó 60 %, lo cual hizo más difícil la aplicación de políticas de estabilización interna con pleno empleo frente a las turbulencias del acontecer internacional. La situación revistió mayor gravedad en los países de la Comunidad Económica Europea, debido a la mayor autonomía de sus centros nacionales de decisión, como consecuencia del proceso de integración. Profundizar la integración, era de alguna manera renunciar al control de la propia economía, aumentar el margen de autonomía en lo que respecta a las relaciones externas. A ese resultado llevaba la exagerada apertura al exterior, en circunstancias en que, como estoy tratando de demostrar, el contexto internacional acusaba asimetrías que anticipaban el desencadenamiento tarde o temprano de una crisis de naturaleza nueva. La permanente expansión de las exportaciones creó así para los países de la Comunidad Económica Europea restricciones no sólo para el crecimiento económico, sino también para el logro de un satisfactorio nivel de empleo.

El tercer factor que conducía al desajuste estruc-

tural, tuvo su origen en el funcionamiento de la economía japonesa, cuya integración al mercado internacional a diferencia de lo que sucedió en Estados Unidos, se hizo principalmente sobre la base de una mayor participación en el comercio internacional, vía una expansión espectacular de las exportaciones. De ahí, que las inversiones japonesas se hayan concentrado al interior del país, lográndose avances considerables en la productividad interna y en la competitividad en los mercados mundiales. La persistencia de la posición excedentaria en la balanza de pagos es un reflejo de esa situación estructural; además, en contraste con lo ocurrido en los países de la Comunidad Económica Europea, la integración internacional en Japón no afectó en términos negativos la capacidad de coordinación interna de la economía. De allí que el Japón haya logrado conciliar sus objetivos hacia una política orientada al mejoramiento sistemático de su competitividad internacional, manteniendo el pleno empleo. Todo eso evidentemente, se iba traduciendo en una mayor autonomía de acción de las economías que competían con el Japón.

El cuadro estructural que ésta evolución produjo, tenía necesariamente que afectar la dinámica del sistema a partir de fines de los años sesenta, los países de la Comunidad Económica Europea empiezan a manifestar aprensiones con respecto a esa situación, y creen que podrán encararla exitosamente vía la intensificación de los vínculos comunitarios, pero no existían condiciones políticas regionales para avanzar en tal sentido, menos aún por la entrada por aquel entonces, de Gran Bretaña en la Comunidad. El proyecto fue avalado en 1969 por los Jefes de Gobierno de las Naciones de la Comunidad Económica Europea, en el sentido de fortalecer esta Comunidad, como mecanismo de decisión y coordinación introduciéndole los cambios de estructura que fuera menester. El fracaso fue completo no sólo por la presencia de Gran Bretaña, sino por las dificultades políticas que surgieron por razones diversas en varios países de la región, en particular Francia y Alemania. Por otro lado, la precariedad de la situación de la Balanza de Pagos de los Estados Unidos se hizo evidente en esa época, lo que condujo en 1971 al abandono de los acuerdos de Bretton Woods que no fueron sustituidos por ningún mecanismo coherente. La brusca elevación de los precios del petróleo en la segunda mitad de 1973, introdujo nuevos factores de desajuste en ese cuadro ya perturbado. Por primera vez aparecía en la escena internacional un grupo de países que generaban un importante excedente en Cuenta Corrien-

te de la Balanza de Pagos, y que estaban en condiciones de utilizarlo en el incremento de sus importaciones o en inversiones directamente reproductivas de capital en el exterior. Sus recursos excedentarios fueron depositados a plazos relativamente cortos en instituciones financieras de otros países (las que constituyen el Sistema Bancario Privado Internacional), a fin de reciclarlos, como se decía en la época, o de reintroducirlos en los circuitos productivos, a cambio como es natural, de un beneficio.

Ahora bien, los países que habían sufrido un deterioro en los términos de intercambio, a causa de la drástica elevación de los precios del petróleo, se dividieron en dos grupos. De un lado, estaban los países industrializados que buscaban recuperar el equilibrio de sus cuentas corrientes vía el aumento de sus exportaciones. Del otro, se situaron las naciones del Tercer Mundo y los países socialistas que creyeron encontrar la solución de sus problemas en el endeudamiento externo. Este segundo grupo aumentó sus importaciones de productos manufacturados en un período en que tanto la productividad interna como la capacidad para importar tendía a declinar, debido al deterioro en los términos de intercambio. La verdad es que el comportamiento de estos dos grupos de países fue complementario. Los primeros no podrían haber instrumentado la política que siguieron respecto a las exportaciones, si es que no hubiese existido un aumento correlativo en la demanda de importaciones del segundo grupo.

El endeudamiento de los países del Tercer Mundo y Socialistas, se transformó en una fórmula mágica que les permitía mantener el impulso a expandir sus compras en el exterior, mientras que los países industrializados por su lado lograban aumentar sus exportaciones. Pero se trataba en el fondo de un reajuste aparente, pues lo que estaban haciendo esos países, era generar un desequilibrio mayor en el futuro. Los bancos imaginaban hacer grandes negocios, sin darse cuenta que la recesión que se implantaba en los países industrializados y la reducción del margen de utilidades de los sistemas productivos se propagaría a los países que se endeudaron, reduciendo la posibilidad de reembolso de los préstamos. Cabe agregar, que las naciones industrializadas al aumentar sus exportaciones en términos reales, con el objeto de compensar la elevación de los precios relativos del petróleo, creaban presiones inflacionarias internas, las que eran contrarrestadas por políticas recesivas. De esta forma los países del Tercer Mundo, nuestros países, y los socialistas empezaron a encarar dificultades crecientes para aumentar sus exportaciones hacia el Norte,

expansión que era presuntamente imprescindible para pagar el servicio de la deuda externa. La presión que hicieron en tal sentido para exportar más, contribuyó a la baja de los precios de los productos primarios de exportación, vale decir, a acentuar el deterioro en términos de intercambio.

En síntesis, cuando ya se había alcanzado el punto de inflexión del crecimiento impulsado por la integración de los mercados en el centro del mundo capitalista y se hacía indispensable encontrar formas nuevas de desarrollo y coordinación en el plan internacional, se suscita el problema del reciclaje. No se trataba como se creyó en aquel entonces, de simples problemas de administración de liquidez internacional susceptibles de ser solucionados por bancos privados. El desafío de fondo, en rigor, consistía en asegurar la transferencia internacional de activos reales, lo que exigía la creación de instrumentos adecuados de créditos con garantía de los gobiernos. Además, se hacía necesario modificar progresivamente las estructuras de las economías nacionales y del intercambio internacional, para que los países pudiesen absorber en forma adecuada el impacto del aumento de los precios relativos de las fuentes primarias de energía. Sin embargo, la carencia de una percepción global de lo que estaba ocurriendo, hizo pensar que el problema se limitaba a buscar clientes para utilizar los fondos depositados en los bancos. Estas instituciones, sin experiencia ninguna en materia de crédito internacional especializado, pasaron de la noche a la mañana a administrar enormes masas de recursos financieros en los mercados de eurodólares.

Me parece necesario insistir en que las consecuencias negativas de la pérdida de autonomía de los centros nacionales de control y coordinación, ya eran evidentes antes de las bruscas elevaciones de los precios del petróleo. Esa situación se vio agudizada debido a la enorme expansión del Sistema Financiero Internacional y de la parálisis de un número creciente de gobiernos a causa del excesivo endeudamiento. La pregunta que cabe formularse es ¿cómo evolucionará todo éste cuadro en un futuro previsible? En el pasado, las crisis del capitalismo llevaron a un reforzamiento de los sistemas nacionales de decisión, al nacionalismo, a las guerras, etc.

La situación presente se caracteriza por el fenómeno inverso. Por el debilitamiento de la capacidad de decisión de los Estados Nacionales, no sólo en el plan económico, sino también en el ámbito social, es en realidad la crisis del Welfare State. Este deterioro no ha sido compensado por una acción coordina-

da de las empresas transnacionales, en la línea de lo que pareció postular el Proyecto de la Comisión Trilateral. Lo que sucede es que las empresas transnacionales, no tienen solución aparente para el problema del desempleo que aflige a los grandes países industriales. Todo va evolucionando entonces, como si estuviéramos frente a una situación de impasse. Se debilitaron gradualmente los Centros de Decisión Nacional hasta que sobrevino la crisis, pero ésta no ha restaurado ese poder de decisión a diferencia de lo que sucedió en el pasado con las crisis cíclicas. En una perspectiva global de lo que está pasando, se perciben algunas líneas de fuerza que se manifiestan ya en diversos foros internacionales. La reunión del GATT del 83, por ejemplo, fue muy aleccionadora en este sentido. Uno se da cuenta en efecto, que en los países centrales la crisis se presenta esencialmente como un problema de baja en la eficacia de decisión de los gobiernos, esto es, una reducción de la capacidad de iniciativa de los gobiernos en el plano económico.

Se aprecia también una progresiva toma de conciencia de que si esos países han perdido el control de la situación, no han encontrado todavía una solución en el campo de la cooperación. En general se atribuye el problema a la exagerada apertura de las economías, particularmente las economías de Europa Occidental, no sólo en el plano comercial, sino en el plano financiero y monetario. Se siente la incapacidad, por ejemplo, de hacer frente a las grandes presiones que ejercen los capitales especulativos que se desplazan a corto plazo, y se aprecia la necesidad de tener una política monetaria realmente autónoma que permita reaccionar frente a modificaciones en las políticas monetarias fiscales de Estados Unidos, las cuales repercuten de inmediato en el Mercado Financiero Internacional, y por esa vía en los mercados financieros y cambiarios de diversos países.

Si esto último es verdad, y se llega a manifestar en el terreno de las decisiones políticas, esas decisiones se van a encaminar en el sentido de una nueva repartición de poder a escala mundial. No porque vayan a entrar en conflicto esos países (no creo que regresemos a esa época), sino porque la idea de un espacio económico integrado parece consolidarse cada día más. Frente a las crisis cíclicas que han ocurrido en el pasado, se buscaba reforzar el sistema nacional. Es muy posible que frente a esta crisis se busque una alternativa al sistema nacional que no sea la total internacionalización. Yo no sabría decir si se van a conformar tres o cuatro bloques de coordinación a escala internacional, pero por lo menos tres bloques son pre-

visibles.

Un bloque en Europa Occidental, otro en Estados Unidos y el tercero por esfera de influencia, el japonés; quizás un cuarto bloque si la Comunidad Económica Europea no se mantiene unida y da origen evidentemente a una división de la región. En todo caso, yo no creo, o no veo cómo se podría volver a la ideología que prevaleció hace 10 años, que postulaba la existencia de un solo espacio. En la base de todo el pensamiento económico que ha prevalecido hasta nuestros días está inserto el modernismo y la racionalidad de un mercado global.

Los Estados Unidos en particular están evidentemente en una situación más grave, diría yo, porque como centro político y como centro controlador del sistema financiero se beneficia de las ventajas de ser mayor centro, y además se beneficia del inmovilismo y de que todas sus iniciativas sean ejecutadas ampliamente por los otros.

El desajuste estructural más grande se encuentra en el fondo de ese país, en la forma en que se ha integrado en el mercado internacional. Conociendo la economía americana, la abanderada en el proceso de transnacionalización es la que tropieza con mayores dificultades para solucionar sus problemas de Balanza de Pagos. Por cierto una forma de superarlo consiste en exportar su inflación, transmitiéndola al resto del mundo, o como se ha visto en 1979, a través de una elevación brutal de las tasas de interés. Pero es evidente que se trata de una situación que no puede repetirse o permanecer por mucho tiempo, pues se agudizan los problemas de desempleo en varios países del mundo y en los propios Estados Unidos.

En lo tocante a Europa, el problema crucial es la fragilidad que exhiben sus aparatos de decisión ante el Japón, es decir una asimetría de sus relaciones con los otros grandes centros industriales. Japón es sin duda el sistema más dinámico, pero también es el más dependiente, porque importa de Europa y Estados Unidos. Lo que interesa destacar es que la estructura de las relaciones internacionales prevaleciente hoy, no admite la aplicación de una política que lleve a corto plazo a reactivar la demanda. Por eso, el debate acerca de las posibilidades de lo que el actual sistema ofrece para superar la crisis más o menos espontáneamente, resulta de una reactivación prolongada que acentuará los desajustes y las tensiones estructurales del sistema que acabo de señalar. Por lo tanto, la conclusión preliminar, y creo que lo más importante para nosotros los de América Latina, que se puede extraer de ese análisis (y que nos afecta a todos), es que posiblemente vamos a

enfrentar un largo período de bajas tasas de crecimiento en la economía internacional. Es decir, una economía mundial poco dinámica hasta el momento en que se comprenda la necesidad de acometer verdaderas transformaciones estructurales. Parece difícil, sin embargo, que lleguen a comprender esto los líderes de las grandes naciones industrializadas, particularmente Estados Unidos y los grandes países de Europa, como lo son Alemania e Inglaterra.

Pasando ahora al segundo tema de nuestra reflexión, la crisis problemática propiamente financiera, y no ya la crisis estructural. Diría que más que una crisis financiera internacional, estamos en presencia de una crisis de la banca privada internacional. Los grandes bancos se encuentran en una situación de virtual insolvencia y hacen todo tipo de malabarismos para ocultar esa situación, aunque su suerte esta subordinada casi por completo a lo que hagan las autoridades monetarias, sobre todo las norteamericanas. Es interesante observar como esta crisis ya reconocida y diagnosticada, está siendo objeto de estudio. Debemos reconocer que se ha avanzado bastante en este terreno del tratamiento de la crisis, pero se trata de un avance que nos condena al fracaso, si no se reconoce la naturaleza misma del problema. Se está promoviendo, por ejemplo, la reestructuración del sistema bancario privado internacional, que va a traducirse en la eliminación de buena parte de las instituciones carentes de experiencia y capacidad. Estos han sido por lo general bancos pequeños que han venido operando bajo la forma de sindicatos bancarios a partir del auge de la época de reciclaje de los petrodólares. Casi todos esos bancos van a tener que salir o están saliendo del sistema. La reestructuración se está haciendo a partir de los grandes bancos, los cuales están absorbiendo las carteras de los pequeños en forma indirecta y de la creación de un prestamista, diría yo, de un último recurso y que operan a través de agentes internacionales de Suiza, de Brasil o en forma directa a través de la reserva federal de Estados Unidos.

La experiencia que tuvimos con la renegociación de la deuda de algunos países de América Latina, incluso de Brasil, ha sido aleccionadora. El plan de rescate ha sido diseñado por un comité de asesores en el cual participan personeros de los grandes bancos, quienes, por lo demás, también habían conducido las negociaciones junto a los demás bancos. Ningún banco pequeño pudo por ejemplo, ni siquiera esgrimir como amenaza ir a los tribunales para reclamar, por el no pago oportuno de un compromiso de un tercer país, como el caso del Brasil. Todo fue hecho como si existiera un acreedor de segunda línea, decidido a

refinanciar el sistema para evitar a todo precio la posibilidad de insolvencia de un acreedor mayor. Queda demostrado así, que los grandes bancos privados norteamericanos asumen un papel tutelar o intentan asumir un papel tutelar en la solución de la crisis bancaria internacional. Dan por sentado que en las operaciones de rescate, la Reserva Federal no los respaldará. No existe nada establecido formalmente, pero ya desde el 79 se ha venido aplicando el principio de que toda negociación de una deuda externa presupone y exige previa y anticipadamente un arreglo con el Fondo Monetario Internacional. Ahora bien, ¿qué significa esto?. El Fondo Monetario Internacional es una Institución creada con el objeto, según lo establecen sus estatutos, de ayudar a los países en la solución de problemas transitorios en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, llamados desequilibrio de corto plazo. En rigor, el Fondo no es nada más que una segunda línea de reserva a la que se echa mano cuando se enfrenta un déficit en cuenta corriente de Balanza de Pagos. En los estatutos del Fondo se establece explícitamente que el Organismo no puede o no debe operar en materia de problemas creados a nivel de la cuenta de capital, ni a resolver ningún problema de ese carácter, ni a refinanciar ningún país en el momento en que viva un problema estructural a nivel de su cuenta de capital, ya que sus recursos no están destinados a esos fines. La tradición puesta en práctica a través del tiempo estaba en concordancia con ese principio, en que la cuenta de capital era responsabilidad del país, y más aún, que los flujos de capital deben ser regulados y controlados por cada país. Pero lo que se está observando en la práctica en este momento, en nuestros países, es que el Fondo presenta una receta, una terapia de shock de corto plazo, para encarar problemas que son indiscutiblemente de mediano y largo plazo. Es decir, está utilizando sus limitados recursos para atender a desequilibrios que tienen su origen en desequilibrios de la cuenta de capital del país considerado. La experiencia de Brasil sobre este punto es muy ilustrativa. Basta detenerse a examinar el peso que tiene el servicio de la deuda sobre la Balanza de Pagos del Brasil, para darse cuenta que el desequilibrio en cuenta corriente surge de un elemental problema de la cuenta capital. Entonces, el tratamiento tradicional consistente en la contracción de la demanda interna no sirve de nada, porque por esa vía no se va a lograr la formidable expansión de exportaciones que Brasil requeriría para sobrellevar su deuda. Los problemas graves de la Balanza de Pagos por la cantidad de deudas acumuladas con el exterior, exigen una reestructuración de la economía y deben

ser encarados en el marco de una estrategia que tenga como objetivo principal mantener el crecimiento de la economía, porque los países con deudas muy grandes sólo pueden pagarlas, si sus economías están generando medios suficientes de pago.

Pero estos problemas están siendo tratados de una forma totalmente distinta, una medicina de "shock" como se dice, que postula la contracción de la demanda interna, la reducción deliberada de la actividad productiva, mayores tasas de desempleo, sub-utilización de la capacidad instalada, todo ello con el fin de lograr supuestamente establecer un desequilibrio en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos.

A pesar que este tipo de problemas no son la especialidad del Fondo, éste ha asumido el comando de las operaciones requeridas para encararlos. La ayuda de emergencia que el Fondo presta a los países, significa un tope de endeudamiento adicional que queda estipulado en el respectivo acuerdo stand-by. En el mismo convenio se establece, que todos los préstamos nuevos deberán destinarse a atender el servicio de la deuda ya contraída y la liberación de los recursos queda subordinada a la autorización del Fondo, indirecta por lo menos.

Por lo tanto, diría yo que, la crisis de endeudamiento está siendo encarada en función de los intereses de los bancos privados internacionales, amenazados de insolvencia. Por lo tanto, la diferencia que señalé muy claramente, entre el problema del sistema bancario internacional de liquidez y que compete a los bancos centrales, está siendo confundido con la deuda, que es un problema estructural que exige evidentemente una reestructuración de la economía y un cambio en el contexto internacional.

El hecho de que la crisis está siendo administrada por el Fondo Monetario Internacional, de acuerdo a los criterios que éste maneja respecto al origen de los desequilibrios externos, implica presionar a los países del Tercer Mundo, los países nuestros, a subordinar completamente y a reducir su política económica a un problema de deuda externa.

Estamos ante un panorama económico tan poco promisorio, de recesión que aparentemente va a ser prolongada y de crecientes dificultades en el acceso a los mercados internacionales, de deterioro del sistema de intercambios, de elevadas tasas de interés que seguramente se mantendrán en tanto no se solucione el problema del déficit fiscal de Estados Unidos, se suma la adopción de una política que viene pregonando el Fondo Monetario Internacional, y de alguna manera imponiendo, por que los bancos privados no negocian antes de que el Fondo apruebe, no es que el Fondo

tenga plata, pero tiene intereses y los bancos utilizan al Fondo Monetario Internacional como exigencia previa a toda negociación del financiamiento de la deuda.

Todo significa un esfuerzo desmesurado de los países en dificultades, obligados a aplicar una política interna de una dureza increíble, para empezar a desendeudarse justamente en momentos en que el comercio internacional está viviendo una fase de contracción. Mi opinión personal es que esta política no es muy viable, lo más probable es que éstas exigencias despierten una reacción vigorosa de rechazo a una fórmula diseñada por burócratas internacionales carentes de toda visión y sensibilidad político-social.

Me parece importante que todas estas cosas sean analizadas con claridad, y que se definan responsabilidades, para que sepamos hoy a que atribuir las crisis que se pueden desencadenar en el futuro próximo en nuestros países. Y hablo de crisis en el sentido social y en el sentido político, ya que lo que comprometemos bien podría ser el proceso de democratización y el aplicar políticas tendientes a aumentar los recursos sociales.

La suerte de la democracia en muchos de nuestros países, depende de que no permitamos que se nos impongan esas condiciones. Los países subdesarrollados están siendo sometidos no sólo al impacto brutal del deterioro del sistema de intercambio, sino que ahora tienen que absorber las exigencias, que con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, impone la gran banca privada internacional. Su objetivo no es otro que salvaguardar el prestigio de sus ejecutivos, estabilizar las cotizaciones de sus acciones en la bolsa de valores, incrementar su rentabilidad, etc.

Se trata de objetivos que para ellos pueden ser muy importantes, pero que para nuestros países no tienen ningún sentido frente a las actuales dificultades que enfrentamos.

Lo que quiero señalar es que resulta imperativo que mantengamos o recuperemos el control de nues-

tras economías. A causa de la internacionalización, todos los países, inclusive los Estados Unidos, han perdido algo del control que antes ejercían internamente. Pero los países nuestros han sido los más afectados. Hemos perdido por completo el control sobre los fondos financieros, con lo que en medida importante se nos ha ido de las manos la administración de las políticas monetarias y cambiarias, y la posibilidad de cambiar la política fiscal que tradicionalmente constituía la base principal de nuestra política económica.

El desafío que encaramos los países de la periferia, es romper esta camisa de fuerza que ha producido una pérdida de control sobre las variables fundamentales de la política económica. Para aplicar una política, cualquiera que ella sea, se requiere poder usar los instrumentos teóricamente disponibles, lo que exige recuperar el control sobre el sistema monetario internacional.

Ya hace más de tres años que yo planteé en mi país el problema con toda claridad, la necesidad de la renegociación de esa deuda para tener una política propia y para poder pagar a más largo plazo esa deuda. En esa época disponíamos de reservas monetarias importantes, había efectivamente posibilidad de negociar en condiciones, diría yo, casi unilaterales. Actualmente, muchos de esos países han perdido esas reservas y se encuentran bajo una situación de presión y de terrorismo ejercida por aquellos que administran la liquidez internacional, siendo ahora mucho más difícil la negociación unilateral. Hace falta por lo tanto una cooperación más amplia, un entendimiento no para negociar la deuda, pero para tener los mismos propósitos, la misma orientación en la negociación, para no ceder en lo esencial.

Si alguna vez fue importante la solidaridad latinoamericana, es ahora, es en estos momentos cruciales cuando se torna indispensable. Es la única forma de poder luchar con eficacia con posibilidades efectivas de defensa de la independencia.

Aldo Ferrer

La deuda externa y la convergencia latinoamericana e iberoamericana

Los países iberoamericanos enfrentan desafíos simultáneos desde diversos frentes. Las amenazantes tendencias del orden mundial, la vulnerabilidad de los sistemas económicos nacionales y los obstáculos a la consolidación de la democracia y la libertad como valores supremos de nuestra cultura. Cada uno de nuestros países, debe generar desde adentro de cada realidad nacional, reajustes impostergables a tales desafíos. Pero la convergencia de este grupo de países, unidos por una común tradición histórica y problemas, en buena medida semejantes, constituye un elemento importante para enriquecer las opciones abiertas a cada una de nuestras naciones.

Esta perspectiva es particularmente significativa en un tema que asume, actualmente, una dimensión crítica. Se trata de la deuda externa, que compromete la posición de los pagos internacionales de varios países latinoamericanos y sus posibilidades de desarrollo a corto y largo plazo. Al mismo tiempo, el problema financiero se ha convertido en el punto más crítico de la escena económica internacional. No sólo los deudores tienen dificultades. La cartera de los bancos acreedores está tan comprometida con un reducido número de países en desarrollo, fundamentalmente latinoamericanos, que la falencia de uno o más de los principales deudores comprometería la estabilidad del sistema financiero internacional.

Hará falta mucha lucidez en todos los actores del proceso para que las dificultades no se agraven y lograr resolver el problema de la deuda en el único mar-

co posible: la recuperación de la economía mundial y el desarrollo de los países deudores. Pero las respuestas no se generarán espontáneamente ni vendrán, unilateralmente, de una respuesta lúcida y generosa de los centros de poder mundial y de la banca internacional. Antes bien, predomina aún en tales ámbitos el viejo estilo de la relación centro-periferia, es decir, mecanismos de dominación inadmisibles para nuestros países e, incluso, para la recuperación indispensable de la producción y el comercio mundiales. De este modo, el debate franco y solidario de estas cuestiones, entre los países latinoamericanos e iberoamericanos, constituye un requisito clave para la convergencia de nuestras naciones, vale decir, para la formación de criterios y decisiones que fortalezcan la posición negociadora de cada país y amplíen las fronteras de la cooperación y el desarrollo internacionales.

Desde estas perspectivas se procura, en este ensayo, ubicar la cuestión de la deuda en el marco más amplio de las tendencias de la economía mundial y de los problemas que confrontan nuestros países. Con estos propósitos se explora, en el primer apartado, el contexto internacional. Enseguida, se identifica la dimensión interna del problema del endeudamiento. El tercer apartado, considera las características del proceso de ajuste de los pagos internacionales bajo las actuales circunstancias. Por último, se propone la necesidad de la convergencia entre nuestros países como instrumento clave para su proyección internacional.

1. El marco internacional

Desde fines de la década de 1950, los recursos y la cartera de los bancos que operan a escala mundial aumentó a una tasa promedio del 30 o/o anual. El mercado de eurodólares se convirtió en el núcleo del sistema financiero internacional. La fuente principal de

ALDO FERRER. Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ex-Ministro de Economía y Trabajo de Argentina. Actualmente es consultor de diversos organismos internacionales.

recursos del sistema fue el déficit del balance de pagos de los Estados Unidos. Por ser el dólar un activo de reserva para el resto del mundo, los Estados Unidos tuvieron el privilegio de financiar su desequilibrio "exportando" su moneda nacional. La liquidez que se fue acumulando en los bancos centrales se filtró progresivamente hacia la banca privada aumentando su capacidad prestable. Otros dos factores influyeron en la expansión de la liquidez disponible en la banca internacional. En primer lugar, el desarrollo de las actividades de las corporaciones transnacionales y la expansión de sus excedentes financieros. En segundo término; a partir de 1973, la formación de un cuantioso superávit en los países exportadores de petróleo.

El aumento de la liquidez internacional, la liberación de los flujos de fondos entre las economías industriales, la expansión de las corporaciones y de la banca transnacional, provocaron una estrecha integración entre las plazas financieras de los principales países. Los movimientos de capitales de corto plazo alcanzaron una gran importancia. Las paridades cambiarias quedaron sometidas a las corrientes especulativas generadas en las expectativas de los operadores económicos y en los cambios en la políticas de los principales países. Las corrientes de crédito internacional se insertaron, así, en un marco de creciente peso de las actividades financieras y de integración transnacional de las plazas locales.

Es importante observar que la expansión del financiamiento internacional en el curso de la década de 1970 se produjo simultáneamente con un cambio drástico en las tendencias imperantes en la producción y el comercio mundiales. Como consecuencia del acrecentamiento de las presiones inflacionarias en los países centrales, las políticas económicas comenzaron a adquirir un marcado sesgo restrictivo. Esta orientación alcanzó nuevo impulso con el segundo shock petrolero de 1979-1980 y el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos.

La tentativa de disciplinar el comportamiento de los agentes económicos mediante la contención de la demanda y la restricción monetaria, frenó el aumento de la producción y el comercio internacionales. En tales condiciones, se debilitó la demanda de crédito dentro de los mismos países desarrollados. La banca internacional se vió estimulada así, a buscar nuevos destinos para su creciente capacidad prestable. En este contexto, los países en desarrollo y, principalmente, los latinoamericanos, fueron ganando un atractivo creciente para la banca internacional.

En el curso de la década de 1970, por distintos motivos, varios países latinoamericanos enfrentaron un desequilibrio creciente en sus pagos internacionales. En algunos casos influyeron el aumento de los precios del petróleo y el mantenimiento de una fuerte tasa de desarrollo. El ejemplo más notorio es Brasil. En México, el ritmo de crecimiento y, en particular, la revaluación del peso que debilitó la posición competitiva y fomentó la fuga de capitales. En Chile y Argentina, la aplicación de políticas de apertura indiscriminada que demolieron la producción industrial y la capacidad sustitutiva de importaciones y estimularon la fuga de capitales. La convergencia entre la capacidad prestable excedente en la banca internacional y la mayor demanda de financiamiento externo en los países en desarrollo provocó un rápido endeudamiento de estos últimos. De este modo, la cartera de la banca internacional con ese destino pasó a representar una proporción sustancial de sus operaciones totales. Actualmente, sobre una cartera activa total del orden de un billón de dólares, cerca de 1/3 está colocada en el Tercer Mundo y, dentro de éste, en aquellos países de mayor dimensión y potencial. América Latina ocupa una posición dominante (1). Cerca del 50 o/o de los préstamos de la banca internacional al mundo en desarrollo corresponde a México, Brasil y Argentina.

Estas tendencias provocaron una modificación sustancial en las prácticas de ajuste de los pagos internacionales. Hasta la década de 1960, el Fondo Monetario Internacional había ejercido una función de vigilancia de los desequilibrios de los países en desarrollo y de sus políticas de ajuste. Cada vez que debía enfrentarse un déficit en los pagos externos, la opinión del Fondo era importante para acceder a los préstamos de la banca privada y pública internacional. Esto se diluyó en la década de 1970. Interesados en expandir sus préstamos al Tercer Mundo, los bancos privados ignoraron cualquier tipo de condicionalidad y presionaron fuertemente para aumentar sus préstamos. Además, dado el mayor spread aplicado en estas operaciones, las utilidades de los bancos aumentaron rápidamente.

Las tendencias dominantes en el sistema financiero internacional revelan que el endeudamiento de los países en desarrollo fue promovido por la banca internacional. Se admite actualmente, que los bancos fueron extremadamente imprudentes en

(1) Las economías centralmente planificadas de Europa Oriental ganaron también participación en las operaciones de la banca transnacional. Actualmente, el 6 o/o de su cartera activa corresponde a préstamos a las economías del Este.

la búsqueda del negocio y en su política de penetración en las plazas periféricas. En verdad, es asombroso la imprevisión de los bancos acerca de las tendencias y riesgos prevaletentes en la situación económica internacional. No previeron el impacto del aumento de la tasa de interés y el deterioro de los términos de intercambio sobre la posición de deudores tan importantes como Argentina y Brasil. Tampoco previeron que las políticas monetaristas llevaban al desastre a Argentina y Chile y generaban un volumen de deudas asentado en una capacidad productiva y de pagos externos cada vez menor. Chile, cuando resuenan todavía los ecos del triunfalismo monetarista, acaba de anunciar que no pagará a los bancos que no refinancien sus deudas. Durante el auge ortodoxo en el país trasandino, voceros de la comunidad financiera internacional y los maestros de Chicago proclamaban los méritos y la sabiduría de la estrategia ortodoxa. Un profesor de Chicago llegó a extrapolar el crecimiento del producto **per cápita** en Chile entre 1977 y 1979 para concluir que, a fines de siglo, el país trasandino gozaría de un prosperidad envidiable.

Tampoco previeron los bancos el impacto de la caída de los precios del petróleo sobre la situación internacional. Poco tiempo antes de que México anunciara la suspensión temporal de las amortizaciones de su deuda, en agosto de 1982, un sindicato de bancos otorgaba una importante operación de crédito a ese país. La cartera de las entidades financieras internacionales ha quedado seriamente comprometida y su credibilidad en la comunidad de negocios no es precisamente brillante. Hace poco, el *The Economist* recogía la siguiente ironía que circula en Wall Street: "Hay una buena noticia: el Banco de Polonia se fusionará con el Chase Manhattan y esto arreglará las dificultades polacas. Pero hay también una mala noticia: la nueva entidad la administrará el Chase".

El proceso entró en crisis a principios de la década de 1980. Tres factores contribuyeron a desencadenar las tensiones en que se debate hoy el sistema financiero internacional. En primer lugar, el continuo deterioro de la capacidad de pagos externos de los países deudores por el debilitamiento del comercio internacional, la caída de sus términos de intercambio y el proteccionismo en los países industriales. En segundo término, el brusco aumento de la tasa de interés internacional debido a las políticas monetarias restrictivas seguidas en los Estados Unidos desde finales de la administración Carter (2). Finalmente, la

dimensión alcanzada por el endeudamiento de los países comprometidos. En tales condiciones, los servicios de la deuda exceden ampliamente la capacidad de pagos de los deudores y convierten en inviables las tradicionales políticas de ajuste. Estas fueron concebidas para enfrentar desequilibrios menores de los pagos externos. Nunca para resolver situaciones en las cuales los intereses de la deuda rondan o exceden el 50 o/o de los ingresos de exportación. En 1982 y el año actual se agregó una nueva e inesperada dimensión a la crisis: la caída de los precios del petróleo y su impacto sobre los países exportadores de hidrocarburo y las empresas privadas en el sector energético con fuerte endeudamiento.

Los problemas del endeudamiento de los países en desarrollo se ubican en un contexto de dificultades generalizadas. La desaceleración del crecimiento de la inversión y el comercio mundiales y la persistencia de las presiones inflacionarias, provocan la situación más difícil de la economía internacional desde la década de 1930. El desempleo en los Estados Unidos y el resto del mundo industrializado alcanza los niveles más altos registrados desde aquel entonces. El debilitamiento de las ventas de las empresas de los países industrializados, sumado al aumento de las tasas de interés, genera una situación de insolvencia en segmentos importantes de las economías industriales.

Las quiebras de empresas han aumentado fuertemente. En 1982 alcanzaron un record histórico en los Estados Unidos y en Gran Bretaña aumentaron 35 o/o sobre las del año anterior. En Canadá, los créditos bancarios impagos en 1982 son tres veces mayores que en 1981. No se trata sólo de la caída de empresas medianas y pequeñas. Importantes corporaciones transnacionales están engrosando la lista de quiebras. Por ejemplo, dos gigantes de la industria del tractor Massey Ferguson e International Harvester, tienen deudas de difícil cumplimiento que ascienden, en conjunto a más de \$5.000 millo-

Unidos, las tasas de interés nominales han declinado. Pero esto no resuelve el problema del endeudamiento de los países en desarrollo. Considerando el comportamiento de los precios internacionales de los productos primarios, las tasas reales de interés siguen siendo exageradamente altas. En 1982, por ejemplo, los precios de los productos agrícolas cayeron en 11 o/o. Para un país cuyas exportaciones están concentradas en productos agropecuarios, por ejemplo, la Argentina, la tasa real de interés sigue siendo superior al 20 o/o anual. Situaciones similares se advierten en México, Brasil y otros deudores principales como resultado de la baja de los precios del petróleo y otros productos primarios.

(2) Desde mediados de 1982 y como consecuencia del aflojamiento de la política de la Reserva Federal de los Estados

nes. La quiebra de AEG en Alemania se ubica en el mismo contexto. Los problemas del sector productivo se trasladan a las entidades financieras. En Italia, la caída del Banco Ambrosiano y la decisión de las autoridades italianas de no respaldar a la filial del Banco en Luxemburgo y, en los Estados Unidos, la caída del Penn Square Bank y de la Drysdale Government Securities, son algunas de las manifestaciones del impacto de la situación económica real en el sector financiero. Como existen fuertes conexiones entre las entidades, los problemas de unas se transfieren a otras. Por ejemplo la Drysdale Government Securities dejó de pagar US\$ 160 millones al Chase Manhattan, que ha declarado una pérdida de US\$ 285 millones por sus operaciones con la Drysdale. Entidades financieras tradicionales de los Estados Unidos han sido excluidas de la nómina de bancos de primera línea y esto aumenta su costo en la captación de fondos del mercado. La crisis de confianza desplazó fondos desde los certificados de depósitos de los bancos privados a las Letras de Tesorería de los Estados Unidos.

El comportamiento de los grandes agregados macroeconómicos confirma estos hechos. Entre 1973 y 1981 el producto bruto a precios corrientes de los países industriales aumento en 150 o/o y su deuda bancaria con las entidades de esos mismos países creció en 250 o/o. Como la tasa de interés pasó, entre los mismos años del 8 o/o al 17 o/o, la relación entre los intereses pagados y el producto aumentó del 5 o/o en 1973 al 15 o/o en 1981. Si se comparan los intereses pagados por el crédito interno e internacional de los bancos de los principales mercados financieros con el valor del comercio mundial, se observan tendencias semejantes. En 1973, los intereses pagados equivalían al 25 o/o de las exportaciones mundiales y en 1981 al 70 o/o. Estas relaciones entre costos financieros y magnitudes vinculadas a la producción y el comercio ilustran acerca del origen de la actual crisis financiera internacional.

La caída de precios del petróleo en 1982 y 1983 y la incertidumbre acerca de la cotización futura del hidrocarburo ha generado una nueva categoría de deudores con problemas: algunos países exportadores con fuerte endeudamiento y empresas productoras de energía dentro del mismo mundo industrializado. Los préstamos de la banca internacional a los países en desarrollo exportadores de petróleo ascienden a US\$ 120.000 millones, concentrados en México y Venezuela y con participación, también significativa, de Nigeria, Indonesia, Argelia y Ecuador. Los préstamos a las empresas productoras

de energía ascienden a US\$ 70.000 millones. Entre estas últimas cabe observar el ejemplo de GHR Energy Co. de Louisiana, empresa productora de gas y petróleo, que se ha declarado en quiebra. La GHR es una importante firma privada de los Estados Unidos (3).

La banca privada del mundo desarrollado enfrenta, pues, turbulencias generalizadas que comprometen la solvencia y viabilidad de numerosas entidades. No deben extrañar, pues, el desasosiego y la crisis de confianza en que se debate, actualmente, el sistema financiero internacional. En este contexto, el nivel de compromiso de los bancos con los deudores del Tercer Mundo adquiere perfiles particularmente críticos. La deuda de México con los principales 14 bancos de los Estados Unidos representa el 70 o/o del capital (equity) de esas entidades financieras. Si se agregan Brasil y Argentina, la deuda asciende a 1.5 veces el capital de esos bancos interamericanos. En el marco de dificultades generalizadas, la falencia de uno o más de los principales países deudores comprometería la estabilidad de buena parte del sistema. De allí la preocupación de los bancos centrales de las economías industriales y de sus gobiernos por diseñar mecanismos que permitan enfrentar la crisis existente y la eventual cesación de pagos de uno o más de los deudores principales. Las soluciones no son fáciles porque el problema abarca al sistema económico mundial tal y como viene funcionando actualmente.

La experiencia contemporánea revela que el sistema internacional no puede seguir operando con políticas restrictivas en los países centrales, altas tasas de interés y un endeudamiento creciente. La hipertrofia del sector financiero y el debilitamiento de las fuentes de crecimiento de la producción, termina por generar desequilibrios insostenibles y una crisis que no tiene solución con las políticas económicas tradicionales, ni en los países industriales ni en el mundo en desarrollo. La crisis de los paradigmas teóricos tradicionales revela la profundidad del problema y el replanteo inevitable de las relaciones vigentes en el orden económico mundial.

(3) La mejora de los pagos externos de los países importadores de petróleo, por la caída de los precios del hidrocarburo, no compensa el surgimiento de nuevos problemas en países como Venezuela y México o en las empresas productoras de energía. En el caso más notorio, el de Brasil, el desequilibrio es de tal magnitud que el alivio provocado por la reciente reducción de los precios del petróleo no modifica sustancialmente la vulnerabilidad de su posición externa.

El incipiente repunte de la economía norteamericana no permite anticipar aún, el eventual aumento generalizado de la producción y el comercio mundiales. De todos modos, a pesar de la baja reciente de las tasas de interés nominales, en términos reales no parece que el costo del dinero haya alcanzado niveles adecuados para una firme recuperación de la inversión y del gasto privado. Por otra parte, el **stock** de endeudamiento es de tal dimensión que las cargas financieras continúan deprimiendo la rentabilidad de las firmas y el ingreso neto disponible de los particulares. Cabe suponer, por lo tanto, que las tensiones que soporta el sistema financiero internacional y el problema del endeudamiento de diversos países en desarrollo continuarán siendo temas prioritarios de la agenda internacional en el futuro previsible.

2. La dimensión interna del problema

Pero las tendencias imperantes en la economía mundial y la imprudencia de los bancos internacionales apenas explica el contexto global del fenómeno del endeudamiento de varios países en desarrollo. No ilustra acerca de cómo y para qué se endeudaron los países afectados: Para tener un panorama del fenómeno es indispensable observar las políticas seguidas dentro de cada país y su inserción en las tendencias internacionales apuntadas. De manera general puede afirmarse que la abundancia de crédito internacional aflojó las políticas de ajuste de los pagos internacionales de los países en desarrollo. Es natural. Era más fácil obtener créditos que realizar políticas más rigurosas de sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y ahorro de energía. No es que en algunos casos esto no se hubiera hecho. Por ejemplo, Brasil realizó avances considerables en ahorro de energía y en la expansión de sus exportaciones. De todos modos, cabe admitir que la abundancia de crédito internacional financió desequilibrios externos insostenibles en ausencia de aquella circunstancia.

La relación entre la deuda externa y las variables económicas significativas (producción, acumulación de capital, salarios, etc.), fue decisivamente condicionada por las políticas económicas aplicadas en cada país. Pero la cuestión de la deuda tiene otra dimensión más importante. La nueva crisis externa se presenta en circunstancias en que los mismos modelos de crecimiento económico y cambio social están en tela de juicio. No me refiero sólo al caso de países, como los del Cono Sur, que han estado sometidos al flagelo monetarista. La observación es también pertinente para países, como Brasil y México,

en donde no es posible continuar con modelos de acumulación y crecimiento que no den respuestas a demandas impostergables de segmentos fundamentales de sus pueblos. De este modo, la crisis externa se ubica en un contexto conflictivo que abarca la totalidad del proceso económico y social. Y, como es natural, también el plano político. En Brasil, por ejemplo, la democratización del sistema de poder seguramente inducirá cambios en la política económica y social, no sólo en la de ajuste externo y de financiación de la deuda. En la Argentina, el pronto retorno a un gobierno constitucional provocará cambios también profundos en todos los planos de la conducción económica. Las relaciones internacionales de nuestros países, incluyendo la deuda externa, forman así parte de una realidad compleja que no puede reducirse al tratamiento estrecho de las reglas de ajuste del balance de pagos.

En otros términos, la deuda externa de los países latinoamericanos y del resto del mundo en desarrollo tiene una dimensión internacional y otra interna. La primera es suficientemente diáfana y abarca tendencias bien conocidas en el funcionamiento del sistema económico mundial. La segunda se plantea en el ámbito nacional de cada país. El endeudamiento externo se vincula a las tendencias del desarrollo económico, la asignación de recursos y la distribución del ingreso. En definitiva, el sector financiero interno y sus vínculos con las plazas transnacionales configura una compleja madeja de intereses que afecta a todo el aparato productivo y al sistema de poder. La formación de los paradigmas teóricos y las propuestas de política económica no son ajenas a estas relaciones profundas entre el plano financiero, la deuda externa y el sistema económico real.

3. El proceso de ajuste

Sea cuáles fueran las causas y las condiciones del endeudamiento de los países en desarrollo, el problema asume dimensiones globales y compromete, simultáneamente, a acreedores y deudores. Más aún, agrava la inestabilidad prevaleciente en el sistema internacional. La interrupción brusca de las corrientes de financiamiento privado al mundo en desarrollo, agrava los problemas mismos del ajuste y arriesga con desencadenar la falencia de los deudores. Pero, además, deprimirá aún más el comercio internacional que, en la última década, se sostuvo, en parte, por las importaciones del mundo en desarrollo financiadas, precisamente, con el crédito internacional. Por otro lado, to-

dos los países deudores enfrentan situaciones sociales y políticas complejas. En América Latina, prevalecen condiciones de pobreza y tensión social que comprometen la estabilidad de los países afectados y repercuten en el orden mundial.

Frente a este cuadro de situación, los criterios tradicionales de la banca internacional y del Fondo Monetario Internacional han perdido gran parte de su vigencia. La llamada "receta Polak", inspirada por el ex-asesor económico del F.M.I., se funda en la modificación de los precios relativos en favor de los bienes exportables y en la contención del gasto público y la oferta monetaria, para deprimir la demanda interna. En tales condiciones, se supone que aumentan las exportaciones, disminuyen las importaciones, se restablece el equilibrio externo y baja la inflación. Como el Fondo y la comunidad financiera internacional tienen una fuerte inclinación por el libre comercio (en los países periféricos), la receta incluye la unificación de los tipos de cambio y la liberación comercial.

Esta estrategia de ajuste se aplicó numerosas veces en la América Latina en los últimos treinta años. Los resultados fueron generalmente negativos en relación a la producción y el empleo pero, al menos, lograron casi siempre, restablecer el equilibrio de los pagos internacionales. Las diferencias de criterios acerca de la naturaleza de la inflación y el desequilibrio externo nutrieron, desde la década de 1950, el debate entre la escuela estructuralista latinoamericana y el enfoque ortodoxo promovido por el F.M.I. El reverdecimiento del paradigma monetarista durante la década de 1970, transitó por otros carriles. Influyó, por una parte, la abundancia de financiamiento privado internacional ya apuntado, y por la otra, el llamado "enfoque monetario del balance de pagos". Este subordinó la política monetaria y el proceso de ajuste a la libertad de las transacciones de fondos externos y de la tasa de interés. En tales condiciones, el ajuste reproducía la práctica vigente en los tiempos del patrón oro, cuando las variaciones de reservas de oro modificaban la liquidez y la tasa de interés y el ajuste se producía automáticamente. El apego a este enfoque en el Cono Sur, terminó con el desastre que se observa hoy en las economías del área.

La banca internacional, preocupada por sus problemas y las dificultades que enfrentan sus deudores, se inclina actualmente por volver a fortalecer el papel del F.M.I. El Fondo fue marginado en la época que *The Economist* definió como "la fiesta". Ahora,

sus normas de **condicionalidad** vuelven a ser vistas como un requisito indispensable para sanear las economías endeudadas y restablecer la confianza en sus acreedores. Pero las condiciones han cambiado. Probablemente, parte de la respuesta que la comunidad internacional debe adoptar frente a estos problemas transitará por el F.M.I. Pero la receta tradicional ha dejado de ser viable. En esto influyen tres factores principales. **Primero**, la dificultad de que la devaluación de las monedas nacionales realmente aumenten las exportaciones cuando están cayendo los términos de intercambio, aumenta el proteccionismo y se debilita la expansión del comercio mundial. **Segundo**, la prevalencia de tasas de interés reales que siguen siendo exageradamente altas para los países deudores. **Tercero**, la dimensión misma del endeudamiento.

En tales condiciones, los servicios de la deuda exceden cualquier posibilidad de ajuste por las vías tradicionales. Cuando sólo los intereses alcanzan o superan el 50 % del valor de las exportaciones, es prácticamente imposible generar un excedente en el balance comercial y los pagos corrientes que permita cumplir los servicios. Conviene insistir. La receta tradicional de ajuste fue concebida para otras circunstancias, no para las actuales. De este modo, la capacidad de presión de los centros de poder y de la comunidad financiera internacional ha quedado severamente limitada. En verdad, la vía más segura para agravar los problemas es insistir con propuestas que confronten a los países con tensiones políticas internas insoportables o la cesación de pagos (4). Esto se está comprendiendo en la comunidad financiera internacional y repercutirá probablemente en los criterios del F.M.I. Un análisis realista de la situación indica que todos los participantes del proceso deberán modificar criterios tradicionales. Hay que encontrar fórmulas que permitan enfrentar los desequilibrios en el marco de la recuperación económica de los países deudores y de los mismos países industriales (5). Las posiciones rígidas, son hoy la vía más segura a la cesación de pagos de los deudores y el colapso de buena parte del sistema financiero internacional. Es posible que la actual fase de ansiedad y desconcierto que predomina en las pla-

(4) Véase L.C., Thurow: *If the debtors default*, Newsweek, febrero 21 de 1983.

(5) Para una perspectiva de esta naturaleza, desde el enfoque de los Estados Unidos y el mundo industrializado, véase H.A. Kissinger: *Saving the world economy*, Newsweek, enero 24 de 1983. En el mismo sentido véanse las opiniones de los congresistas norteamericanos J. Lewis y J. Kemp en *The New York Times*, febrero 8 y 9 de 1983.

zas financieras internacionales sea sustituida, a corto plazo, por respuestas a los dilemas actuales, pragmáticas y viables.

Pero no hay que hacerse ilusiones. El problema de la deuda forma parte de los conflictos de fondo existentes en el orden mundial, del propósito de las potencias hegemónicas por conservar sus viejas posiciones de dominio y de la lucha del mundo en desarrollo por superar el atraso y la dependencia. Lo nuevo en este cuadro de situación es que, muchos países en desarrollo, han alcanzado ya el potencial suficiente como para defender con firmeza sus intereses, y que la proliferación del poder en el orden mundial, amplía las opciones abiertas a cada uno

de ellos. Las relaciones internacionales son menos simétricas que antes. El rumbo de los acontecimientos se define, fundamentalmente, dentro de cada país.

En respuesta a la crisis, los deudores tienen la responsabilidad principal. Sea cual fuere la reacción de la comunidad financiera internacional, los deudores enfrentan, inexorablemente, la necesidad del ajuste de sus pagos externos. El problema no consiste en si hay que ajustar o no. El problema real radica en cómo ajustar. Y, además, en qué manera insertar el proceso de ajuste en un cambio drástico de las estrategias de desarrollo para atender a las acuciantes presiones populares. Como se ve, el desafío no es pequeño.

Antonio Ortiz Mena

La crisis económica internacional y América Latina

Con relación a la América Latina debemos reconocer el potencial económico formidable que ha venido acumulando durante esta generación. La gran mayoría de los países registró un progreso económico sin precedentes en el transcurso de los decenios de los sesenta y primera mitad de los setenta, conjuntamente con la transformación de sus estructuras productivas, el aumento y la diversificación de las fuentes de empleo, el mejoramiento en las esferas de la educación, la salud y la vivienda, así como un importante avance en materia de desarrollo del sector exportador.

Sin embargo, la situación económica y financiera latinoamericana atraviesa actualmente una fase de dificultades extraordinarias que, más que una mera recesión temporal de la actividad productiva, marca posiblemente la transición a un nuevo estilo de desarrollo a largo plazo. Los síntomas comunes en la gran mayoría de los países de la región incluyen una caída abrupta del ritmo de crecimiento o del volumen de la producción, la inversión y el empleo, acompañado por la aceleración inflacionaria y una posición deficitaria de balanza de pagos difícilmente sostenible.

El producto interno bruto global de América Latina se redujo en 1982 en una proporción mayor al 1 por ciento, lo que significó una caída del producto per cápita en más del 3,5 por ciento. En algunos países la baja de la producción fue varias veces mayor

que la del promedio regional, y el producto per cápita retrocedió a sus niveles de hace 12 años. Un hecho agravante es que la contracción económica de 1982 se sumó al estancamiento sufrido en 1981, cuando el producto global aumentó sólo en 1,4 por ciento, y que las perspectivas para el resto del presente año indicarían que la economía regional continuará deprimida. En síntesis, las economías de los países latinoamericanos sufren actualmente la contracción económica más aguda de los cuarenta años pasados.

Aún más, debido al deterioro en la relación de precios del intercambio externo de América Latina, la caída del ingreso real resultó más pronunciada que lo indicado por las cifras del producto.

El índice de los términos del intercambio correspondiente a los países importadores del petróleo, descendió a sus niveles más bajos de la posguerra, y en el caso particular de algunos productos primarios los precios han caído por debajo de los costos de producción. La recesión económica en América Latina, asimismo, ha significado un serio retroceso en materia de empleo y bienestar social en la mayoría de los países. El problema de la pobreza urbana y del subempleo y por una fuerte pérdida en los salarios reales. Se estima que el empleo y el subempleo afectan actualmente alrededor de un tercio de la población económicamente activa, lo que corresponde a más de 40 millones de trabajadores.

Por cierto, la situación actual de los países marca un agudo contraste con la tendencia a la aceleración del crecimiento en 1961-1974 y de debilitamiento del mismo en 1975-1980, cuando los promedios de la tasa de expansión anual del producto llegaron a 6,1 y 5,2 por ciento, respectivamente. Ello también denota una pérdida cuantiosa con relación al potencial eco-

ANTONIO ORTIZ MENA. Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

CAPITULOS reproduce en parte la exposición de Ortiz Mena en la VI UNCTAD, llevada a cabo en Belgrado, en el mes de junio de 1983.

nómico adquirido por la región. Al respecto, se estima que de haber continuado la tendencia de crecimiento a largo plazo, la pérdida sufrida por América Latina en los dos años pasados sería equivalente al producto total de Suiza en 1982.

Con relación a la formación de capitales en América Latina el giro de la situación económica ha tenido efectos graves, cuyos alcances comprometieron no sólo la continuidad misma de dicho proceso, sino también la capacidad de crecimiento y mejoramiento tecnológico, a mediano plazo, de la región. Tal vez uno de los elementos distintivos más importantes del crecimiento y transformación económica de estos países en los dos decenios pasados lo constituyó el esfuerzo manifiesto de inversión emprendida. En general, el incremento de la inversión interna bruta no sólo superó el ritmo de crecimiento del producto global sino que también registró una tendencia ascendente entre 1960 y 1974, al pasar de una tasa promedio de 5,8 por ciento en 1960-1964 al 21 por ciento en 1974. Correlativamente, la proporción del producto interno asignada a la inversión aumentó de un 19 por ciento a comienzos del decenio de los sesenta a más de 26 por ciento en 1974. Los antecedentes expuestos ponen de manifiesto un importante esfuerzo de desarrollo, que los países latinoamericanos impulsaron en la década de los sesenta y primera mitad de los setenta.

En ese esfuerzo global de desarrollo de la región —cuyos resultados positivos excedieron las metas de desarrollo internacional propuestas por las Naciones Unidas para esa época—, la cooperación internacional registró sus mayores logros. Una parte significativa del incremento de la inversión contó con el apoyo de financiamiento oficial suministrado por fuentes multilaterales y bilaterales, en condiciones de interés y de plazos de vencimiento compatibles con los propósitos de inversión y con la capacidad de endeudamiento externo de los países.

Asimismo, la inversión directa extranjera mantuvo hasta 1973 una tendencia general ascendente y aproximadamente paralela con el flujo global de financiamiento externo, lo que prueba la importancia que tiene el crecimiento económico global y de los mercados interno y externo de los países como factores de atracción efectivos del inversionista privado. En consecuencia, la mayor parte del ahorro externo transferido a América Latina durante esos quince años fue absorbido productiva y eficazmente. A la vez, dadas las condiciones apropiadas del financiamiento externo recibido y el crecimiento de las exportaciones registrado, se tiene que la carga del servicio de la deuda ex-

terna, no obstante que su valor absoluto aumentó, constituyó una proporción relativamente estable de los ingresos por exportación de bienes y servicios, equivalente a un promedio del 13 por ciento, preservándose así las condiciones adecuadas de solvencia financiera externa requerida por el desarrollo regional.

En este examen retrospectivo debemos tener presente que el marco económico internacional al que se proyectó la experiencia de América Latina fue en general favorable. Las economías de los países industrializados mantuvieron un ritmo de crecimiento satisfactorio, acompañado de condiciones monetarias y de precios relativamente estables. Ello contribuyó en medida importante a la liberalización del intercambio y a la expansión sin precedentes del volumen del comercio mundial durante el período.

Sin embargo, desde mediados del decenio de los setenta y hasta el presente, la realidad económica internacional cambió drásticamente:

Primero, la cuadruplicación de los precios del petróleo hacia fines de 1973 originó un déficit extraordinario en la cuenta corriente de balanza de pagos de los países importadores y un excedente también extraordinario entre los países miembros de la OPEP.

Segundo, la recesión económica de los países industrializados en 1974-1975 no sólo tuvo efectos adversos sobre el comercio mundial, sino que también fue seguida por una fase de recuperación sólo parcial de esas economías y de una experiencia inflacionaria generalizada y de aumento del desempleo, que debilitaron la demanda por materias primas e impulsaron el proteccionismo frente a las exportaciones de semimanufacturas de los países en desarrollo.

Es así como la tendencia general a largo plazo hacia la liberalización del comercio mundial, especialmente por la vía de las rebajas arancelarias, sufrió en los últimos años un verdadero revés, como consecuencia del recrudecimiento de prácticas diversas de proteccionismo adoptadas por los países industrializados en perjuicio de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Son múltiples los productos afectados, entre los que se destacan algunas categorías de manufacturas, tales como textiles y vestuario, calzado, acero, equipo de transporte y electrónicos diversos. Asimismo, los instrumentos proteccionistas, básicamente de tipo no arancelario, también son múl-

tiples y no hay modo satisfactorio de medir la extensión e intensidad de las medidas restrictivas. Los principales instrumentos utilizados incluyen los contingentes y las licencias discrecionales y automáticas de importación; los derechos antidumping y compensatorios y la investigación y vigilancia del precio.

Tercero, hacia fines del decenio de los setenta y comienzos de los ochenta, los efectos adversos sobre la balanza de pagos de la mayoría de los países latinoamericanos resultantes de una segunda alza extraordinaria de los precios del petróleo se combinaron con la contracción de la demanda por importaciones en los países industrializados. A la disminución del volumen exportado por América Latina se sumó la caída de los precios reales de los productos básicos a sus niveles más bajos de la posguerra. A su vez, las tasas de interés en los mercados financieros internacionales registraron alzas extraordinarias, principalmente como reflejo de la adopción por los países industriales de políticas antiinflacionarias con énfasis en la restricción monetaria, al propio tiempo que estos países enfrentaban déficit fiscales sin precedentes. El impacto de los déficit fiscales sobre estas economías dejó de constituir un factor expansivo de la actividad productiva, como fuera la experiencia en el período desde la crisis de los años treinta hasta los sesenta, y se convirtió en fuente de incertidumbre sobre las condiciones económicas futuras, con efectos adversos sobre las tasas de interés, la formación de capitales y la productividad. Los países latinoamericanos, por su parte, no tuvieron otra opción que absorber el alza en las tasas de interés en los mercados internacionales, en razón de que una proporción elevada de su deuda externa estaba concertada con los bancos comerciales, bajo la condición de tasas de interés reajustables periódicamente.

Cuarto, la recirculación de los excedentes monetarios hacia los países deficitarios constituyó una experiencia inédita y de magnitudes extraordinarias que, si bien inicialmente pudo considerarse eficaz en el plano financiero, en el contexto económico real no tuvo los efectos expansivos y benéficos que se esperaban, especialmente de 1980 en adelante, cuando las economías industrializadas cayeron en la recesión más grave conocida en la posguerra. En contraste con la expansión extraordinaria de los flujos financieros internacionales, el comercio mundial y la formación de capitales en los países en desarrollo, particularmente en América Latina, declinaron ostensiblemente en los últimos años. Una parte importante de los crédi-

tos externos contratados, en las condiciones más onerosas hasta ahora conocidas, fue absorbida en sostener un creciente consumo de alto contenido importado y en el propio servicio de la deuda externa acumulada. Al respecto, cabe señalar que en la experiencia latinoamericana se observa desde hace unos cinco años una tendencia a la disminución de la parte de los desembolsos brutos de créditos bancarios que quedaba disponible efectivamente para complementar el ahorro interno. Recientemente esa transferencia neta se volvió negativa entre los principales países deudores de la región y se convirtió así en un factor de agravamiento del déficit global de balanza de pagos.

Cada uno de los factores anteriormente señalados ha tenido efectos adversos y significativos sobre las economías latinoamericanas, pero su escalonamiento y combinación en los últimos años excedió los cálculos más cautelosos. Como resultado, el déficit corriente de la balanza de pagos combinada de estos países aumentó en medida apreciable, ya sea en valores absolutos nominales o reales, o como proporción del producto nacional. Si bien una parte del déficit siguió correspondiendo a la brecha real de recursos, derivada del sostenimiento de tasas de crecimiento del producto y la inversión por sobre la frontera del ahorro y los recursos productivos internos, se tiene que de 1975 en adelante, una proporción cada vez mayor de ese déficit refleja principalmente el impacto de la coyuntura económica y financiera internacional, así como el efecto de las políticas internas de expansión del consumo y de rezago del ajuste cambiario. Entre todos los factores sobresale el crecimiento extraordinario de la carga por concepto de intereses, cuyo saldo neto en 1981 y 1982 llegó a representar un 71 y 104 por ciento del déficit corriente total, respectivamente, en comparación con 59 por ciento en 1975-1978. Es así como el desequilibrio de balanza de pagos en general y el costo oneroso del endeudamiento externo en particular se convierten en las mayores barreras al desarrollo latinoamericano.

LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA EN LOS PROXIMOS AÑOS

El diagnóstico de las tendencias económicas internacionales y de América Latina pone en relieve algunos elementos fundamentales de orientación acerca de las opciones y perspectivas del desarrollo de la re-

gión para el resto del decenio.

Primeramente, ha de reconocerse la necesidad insoslayable de los países latinoamericanos de renovar sus esfuerzos de desarrollo económico global a largo plazo. Ello involucra la tarea inmediata de resolver los graves problemas de estrangulamiento financiero externo y de liquidez monetaria internacional, que actualmente impiden la utilización eficaz de la capacidad productiva de la región. Un requisito esencial que deben cumplir las políticas de ajustes que actualmente se adoptan, consiste en contribuir al restablecimiento del crecimiento económico de los países, con el propósito de asegurar no sólo el éxito de las mismas, sino, fundamentalmente, para preservar las bases del ordenamiento institucional vigente y contribuir a su perfeccionamiento. Al respecto, una meta mínima de crecimiento compatible con las necesidades de empleo en la región, se estima que puede oscilar en un rango de 5 al 6 por ciento en promedio por año.

Una vez definida esa meta de desarrollo se debe enfrentar la difícil tarea de definir los requisitos de recursos y políticas necesarios para alcanzar ese objetivo. Una premisa básica consiste en proyectar nuestro desarrollo futuro dentro de un marco económico internacional que continúe siendo cada vez más integrado. Sin embargo, debemos reconocer que ciertos parámetros fundamentales del funcionamiento de la economía mundial han cambiado en medida radical, así como también se ha enriquecido nuestra propia experiencia en el manejo de las políticas de desarrollo. Aún cuando cada país ha de formular su propia estrategia de desarrollo, en función de sus condiciones específicas, parece oportuno señalar algunos de los cambios estructurales ocurridos en el marco económico internacional.

Tal vez el cambio más trascendente en la economía mundial contemporánea lo constituye el debilitamiento del crecimiento económico a largo plazo de los países industrializados. Ello condiciona no sólo el ritmo de transformación productiva de estos países de acuerdo con el patrón de las ventajas comparativas a largo plazo, sino también la expansión del mercado mundial en los próximos años y la escala y composición de la transferencia de recursos reales en favor de los países en desarrollo. Como lo ponen de manifiesto numerosos análisis de proyección de las economías de los países industrializados, en los próximos años, una vez superada la actual recesión económica internacional, se esperarí una tasa de crecimiento global de estos países del orden del 3 por ciento, es decir, apreciablemente menor que la de los años cincuenta y sesenta.

Un segundo parámetro de la economía internacional, de especial importancia para los países latinoamericanos, lo constituye la disminución en los flujos de capitales externos, particularmente en el área de los créditos de la banca privada internacional. La hipertrofia del sistema financiero internacional, registrada desde mediados de los años setenta, impulsada por los excedentes extraordinarios de los países de la OPEP, apunta ahora hacia una nueva estructura internacional de pagos. Tanto los excedentes disponibles habrán disminuído en medida significativa, como el ritmo de endeudamiento de los países deficitarios deberá bajar en medida importante. A la vez, la propia capacidad de intermediación de la banca parecería hoy en día acotada por el tamaño del capital propio de tales empresas y por el riesgo implícito en sus carteras de préstamos a los países en desarrollo.

En consecuencia, se visualiza un cambio en los mercados internacionales de capital, en virtud del cual tenderían a expandirse las operaciones crediticias ligadas al comercio y al financiamiento de proyectos de inversión productiva. Conjuntamente, cabe esperar un resurgimiento de los flujos de inversión directa extranjera, que responda tanto al interés de lucro de sus fuentes de origen como a la necesidad de expandir el potencial económico de los países en desarrollo. En esta área subsisten amplias oportunidades de conciliar intereses entre los países industrializados y en desarrollo. En apoyo de todo esto se hace obvia la necesidad de continuar robusteciendo la capacidad operativa de los organismos multilaterales de financiamiento para el desarrollo.

Con relación a la estrategia de desarrollo latinoamericano, es preciso reafirmar la necesidad de hacer compatibles los requisitos de crecimiento con los de la estabilidad de precios. Al respecto, es importante comprender que la aceleración inflacionaria ha venido causando efectos graves sobre el crecimiento y el bienestar, especialmente de los sectores más pobres, en contradicción con la premisa de política adoptada en los años cincuenta y sesenta, en que la misma se estimaba un factor neutral o catalítica del desarrollo.

Ante las restricciones de recursos impuestas por las dificultades de balanza de pagos y las perspectivas de los mercados financieros internacionales, América Latina se enfrenta con la disyuntiva de apoyar en medida creciente sus esfuerzos de desarrollo futuro sobre la base de sus propios recursos y mercados internos, así como de la ampliación de su intercambio comercial y tecnológico con el resto de los países en desarrollo. El estado de desarrollo intermedio alcanzado por las economías de varios de los países latinoameri-

canos ofrece importantes opciones para un mayor intercambio de bienes con los países de África y Asia. Entre los instrumentos para la ampliación del comercio de la región con el resto de los países en desarrollo se destacan el Sistema de Preferencia entre Países en Desarrollo y el financiamiento de exportación, a los cuales la región deberá prestar especial atención en el futuro.

Esto significa un esfuerzo especial de movilización del ahorro interno en cada uno de estos países y de coordinación de sus políticas de desarrollo agrícola e industrial, por la vía de la integración regional y con los países en desarrollo extracontinentales. Por supuesto, las relaciones comerciales y financieras de América Latina con los países industrializados deberán continuar desarrollándose sobre la base del progreso en la división internacional de trabajo y de la cooperación económica.

EL PAPEL DE LA COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONAL

La cooperación económica internacional seguirá representando un factor complementario de importancia crítica, en los esfuerzos de desarrollo futuro de los países latinoamericanos. Su justificación responde no sólo a propósitos de solidaridad internacional, sino fundamentalmente en el aprovechamiento de oportunidades económicas de beneficio mutuo para los países industrializados y de América Latina. Cabe distinguir tres campos principales de acción en que la cooperación internacional adquiere características propias. Ellos son los del comercio, la tecnología y el financiero. Por supuesto, entre estas áreas existen relaciones de complementación que es conveniente perfeccionar.

En el ámbito del comercio, se tiene que los países latinoamericanos han de intensificar sus esfuerzos de expansión y diversificación de las exportaciones, en razón del agravamiento que ha tenido el déficit de balanza de pagos y las exigencias surgidas del elevado endeudamiento externo acumulado. Como fruto del avance industrial, especialmente por parte de los países más desarrollados de América Latina, las exportaciones regionales han registrado un importante cambio en su composición, con un componente creciente de manufacturas. Sin embargo, la demanda por estos productos en los mercados de los países industrializados ha declinado en razón de la ola proteccionista y de la recesión económica en los últimos años. En estas condiciones resulta inconsecuente exigir ajustes a los países latinoamericanos con problemas de balanza

de pagos, a la vez que se impide el acceso de sus exportaciones a los mercados de los países industrializados.

Si bien cabe reconocer que el cambio en la estructura del comercio internacional involucra costos de ajuste en el corto plazo y beneficios a largo plazo —cuyo equilibrio y distribución equitativa en la sociedad es difícil alcanzar, particularmente en períodos de estancamiento o contracción económica— también debería entenderse que esta dificultad en lograr estos cambios es mayor en los países latinoamericanos que en los industrializados, en razón de las diferencias en el ingreso per cápita y en la menor movilidad relativa de los factores productivos.

La experiencia sugiere que el ajuste de la demanda a la oferta no será fácil ni automático y que, por el contrario, es preciso adoptar medidas de cooperación que ayuden a ambos grupos de países a conseguir los cambios estructurales necesarios en sus respectivas esferas de producción. Como tarea previa, conducente a un clima más propio de cooperación en el desarrollo del comercio entre los países industrializados y América Latina, parece indispensable el pronto y total desmantelamiento de las barreras proteccionistas impuestas en los años recientes. Asimismo, es importante para el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas mantener o expandir los regímenes de preferencias; extender al comercio con el resto de los países industrializados los esquemas tarifarios sobre el valor agregado aplicados por los Estados Unidos, y proseguir avanzando en el proceso de rebajas de tarifas arancelarias.

En el área de la cooperación técnica de los países industrializados y los organismos internacionales suministrada a los países latinoamericanos, cabe anticipar el aumento de las necesidades de la región en los próximos años, especialmente de parte de los países de menor desarrollo relativo. La problemática del desarrollo futuro de estos países plantea complejas demandas en diversos sectores de sus economías, que comprenden la absorción de tecnologías avanzadas en algunos rubros de la producción; la formulación y administración de políticas generales de desarrollo nacional o regional; la ejecución de estudios y formulación de políticas para el desarrollo de sectores específicos —como por ejemplo el de la energía— y la capacitación gerencial y administrativa en los sectores tanto público como privado. Los organismos financieros multilaterales, por su parte, deberán continuar atendiendo la demanda creciente de los países en las áreas de identificación, análisis y administración de proyectos de inversión, así como en la investigación

conducente a la evaluación de los potenciales de desarrollo de sectores prioritarios de las respectivas economías.

Con relación al ámbito de la cooperación financiera internacional en favor de los países latinoamericanos, parece conveniente plantear la necesidad de una completa revisión y reformulación de las políticas tanto de parte de las fuentes de origen de los recursos como de los países de destino de los mismos. Los problemas presentes vinculados a la deuda externa fueron causados, en parte, por los cambios registrados en el volumen y composición de la oferta de financiamiento externo, así como por las políticas financieras adoptadas por los países deudores. Restituir la violencia financiera y la capacidad de movilización de recursos externos constituye, por lo tanto, una tarea de especial importancia, no sólo para los propios países latinoamericanos, sino también para la comunidad financiera internacional y los países industrializados.

Como lo prueba la experiencia del desarrollo latinoamericano, particularmente en el período de mayor dinamismo vigente hasta 1974, el aumento del financiamiento externo recibido constituyó un importante factor del apoyo del esfuerzo de inversión productiva de la región. Cabe señalar a este efecto que una porción significativa de la inversión interna bruta de América Latina, ascendente en promedio al 20 por ciento del total ha consistido en bienes de capital importados en su mayor parte de los países industrializados. Ello pone de relieve uno de los nexos que une los intereses de crecimiento económico de América Latina con los países desarrollados.

Con el propósito de restablecer un patrón adecuado de financiamiento externo, que responda a las necesidades de inversión y a la vez sea compatible con la capacidad de endeudamiento externo de los países latinoamericanos, será preciso adoptar las medidas de política necesarias, conducentes a incentivar las corrientes de inversión directa extranjera, de créditos a mediano y largo plazo para el financiamiento del comercio y de proyectos de inversión productiva y de préstamos oficiales para desarrollo económico y social. El apoyo crediticio de la banca privada internacional continuará siendo de importancia crítica, tanto por su contribución al financiamiento de proyectos de inversión, como por las facilidades otorgadas en materia de refinanciamiento de la deuda acumulada en el pasado.

El financiamiento oficial para desarrollo, suministrado por fuentes bilaterales y multilaterales, continuará cumpliendo un papel de especial importancia

en el sostenimiento e impulso del progreso económico y social de América Latina. Su aporte al desarrollo de programas de inversión de alta prioridad ha constituido un factor crítico en el proceso de ampliación y modernización de la infraestructura de producción, de los servicios básicos vinculados a la actividad económica y de las inversiones destinadas a ampliar la capacidad de atención y a mejorar la calidad de la educación, la salud y el bienestar de amplios sectores sociales.

La mayor parte de estas inversiones contribuye a crear las condiciones básicas para el desarrollo de la actividad productiva y la inversión privada. Estas características de las operaciones de financiamiento para el desarrollo son la mejor justificación para su combinación con el aporte del crédito bancario privado, por la vía del financiamiento complementario o de la coordinación de ambos en el sostenimiento de programas o proyectos de inversión productiva de mayor escala o complejidad. La íntima vinculación que los organismos financieros multilaterales mantienen con las economías latinoamericanas y el conocimiento que han acumulado sobre el desarrollo de estos países contribuye a la identificación de proyectos de inversión de alta justificación económica y social.

La experiencia de los años pasados demuestra que el financiamiento oficial para desarrollo ha sido decisivo en la atención de las necesidades de inversión social, manteniéndose así un balance con la inversión productiva cuya rentabilidad permita la absorción del financiamiento comercial. Con el agravamiento de la situación económica general en los países en desarrollo y la necesidad de mayores recursos, vinculados especialmente con la transformación de la estructura productiva, se ha comprobado que surgen demandas en los sectores sociales que deberán ser atendidas preferentemente por los organismos de crédito para el desarrollo. Sin exclusión de países, especial prioridad ha de ser concedida a las operaciones en favor de los países de menor desarrollo relativo de América Latina, cuyas economías han sido afectadas con extraordinario rigor por la crisis externa.

Las perspectivas de desarrollo de América Latina en los próximos años plantean la necesidad de conseguir un aumento importante del financiamiento a largo plazo, en cuyo contexto reviste un papel crucial la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo. Téngase presente que el aporte del Banco al flujo neto global de financiamiento externo de la región en la década de los setenta, si bien aumentó en valores absolutos, pasó a representar una proporción minoritaria hacia fines del período, en comparación con el pri-

mer quinquenio, como reflejo de la expansión extraordinaria del crédito bancario comercial.

En razón de los problemas de balanza de pagos que se suscitaron, será menester fortalecer el apoyo del Banco a la región, lo que plantea como requisito una ampliación de la base de capital de la institución y su complementación con la movilización de recursos a largo plazo desde otras fuentes financieras, tanto privadas como oficiales.

Sobre la base del incremento del capital del Banco recientemente autorizado por sus países miembros, la institución tiene programado un nivel de préstamos a la región que ascenderá a más de tres mil millones de dólares por año en 1983-1986. Si bien esta cifra representa una contribución significativa, estamos cons-

cientes de su insuficiencia frente al aumento de las necesidades de recursos que plantea el desarrollo de estos países en el futuro próximo. Por ello el Banco tratará de conseguir el mayor impacto posible a través del financiamiento de inversiones de alta prioridad económica y social y de asociarse en la movilización de recursos complementarios con otras fuentes financieras.

Ha llegado el momento de actuar con decisión y prontitud. Frente a la crisis, compartamos nuestros recursos humanos y materiales y aunemos los esfuerzos para superar las presentes dificultades y así conseguir sentar las bases de un orden financiero y comercial internacional más sólido y del cual todos los pueblos del mundo puedan beneficiarse.

Juan C. Sánchez Arnau

El proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados

INTRODUCCION

Mucho se ha hablado y escrito en los últimos tiempos sobre el problema de la deuda de los países subdesarrollados. La crisis financiera mexicana, las renegociaciones de las deudas de Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Costa Rica, Chile y Ecuador, y de varios países no latinoamericanos, alimentan a diario la preocupación de banqueros y economistas. Sin embargo, en el futuro cercano, muy probablemente, todavía se tendrá que hablar y escribir mucho más sobre este tema.

La economía de los países industrializados presenta claros síntomas de recesión generalizada y a pesar de ciertos indicios de recuperación en la economía norteamericana, se oyen hoy menos voces optimistas que a comienzos de 1983, sobre la evolución económica a corto y mediano plazo. Los países industrializados han trasladado buena parte de los efectos de la recesión, o del costo de ajuste, hacia los países subdesarrollados. Mayor proteccionismo y menores importaciones, subsidio a las exportaciones, disminución de los flujos financieros oficiales y en especial de lo que se suele llamar "ayuda" y expulsión más o menos disfrazada de trabajadores inmigrantes, figuran entre el conjunto de medidas de ajuste que sirven para trasladar a la periferia parte del costo de la recesión. A ello hay que agregar la caída de los precios de muchas materias primas, debido a la disminución de la demanda, para tener un cuadro completo del impacto de la cri-

sis y del proceso de ajuste de las economías industrializadas sobre los países subdesarrollados.

La importancia de este impacto dependerá de la amplitud que tome la recesión y del tiempo que tarden las economías de los países industrializados —y especialmente la de los Estados Unidos— en reaccionar. Y esto, en el supuesto de que estuvieran sólo frente a una crisis más o menos tradicional, cíclica, aunque agravada por algunos elementos nuevos, de los que se puede escapar adoptando las medidas aconsejadas por la economía neo-clásica. Si en cambio, como muchos lo sospechan, la actual recesión es más bien la expresión de problemas estructurales que están afectando las bases mismas del funcionamiento de los actuales modelos de crecimiento de los países industrializados, entonces cabe temer que el impacto de la recesión sobre los países subdesarrollados sea mayor y más prolongado. En tales circunstancias, el tema "deuda" adquiere particular relevancia, puesto que constituye la expresión más evidente de la incapacidad de muchos países subdesarrollados para resistir ante el deterioro de su balanza de pagos.

Más aún, si la vulnerabilidad del sector externo de muchos países subdesarrollados no se había puesto de manifiesto hasta fecha reciente, fue justamente gracias a un subproducto de la recesión y del desorden monetario internacional: la elevada liquidez internacional. Sin ella, las empresas transnacionales y las grandes empresas de los países industrializados ya habrían absorbido buena parte de los recursos líquidos de los mercados financieros que han financiado el proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados. De donde una de las paradojas de la actual

situación: la misma recesión que privó a muchos países subdesarrollados de recursos externos derivados de sus exportaciones o de las remesas de sus emigrantes, generó la liquidez que les permitió seguir endeudándose y así escapar al riesgo del colapso económico.

Sin embargo, esta paradoja se convirtió en una trampa con pocas salidas. En la medida en que los países industrializados tomaron medidas para limitar esa liquidez —que para los economistas más ortodoxos es una de las causas principales de los desajustes monetarios que originan esta crisis— muchos de los países subdesarrollados que recurrieron masivamente a la fuga hacia adelante mediante el endeudamiento, se vieron privados de esta escapatoria. Y, a su vez, seguirán confrontados con los otros aspectos de la recesión que los llevaron a buscar una solución en el endeudamiento. Las políticas de tasas de interés elevadas en los países industrializados y el mayor control de la emisión de dólares incrementaron considerablemente ese riesgo. Además, el "achicamiento" de los mercados financieros, debido a las crecientes necesidades de algunos países industrializados para financiar sus déficits fiscales; al retiro de capitales de países productores de petróleo cuyas reservas están disminuyendo en forma considerable y a los temores originados en las crisis de las Malvinas y de México, agravaron marcadamente este cuadro.

I. Magnitud y características del endeudamiento de los países subdesarrollados

El objeto de este trabajo no es presentar un cuadro más del endeudamiento de los países subdesarrollados, sino indagar sobre las causas que llevan a dicho endeudamiento, unas pocas veces voluntariamente (como riesgo calculado) pero la más de ellas como subproducto inevitable de la política económica —cuando no de la política "a secas"— que se ha elegido. Sin embargo, es necesario presentar algunas cifras que permitan ubicar mejor la magnitud y las características del problema al que nos estamos refiriendo. Al mismo tiempo, es posible que éstas sirvan para desdramatizar algunos aspectos del mismo y para situar en su dimensión real a otros que no han sido tratados siempre con la gravedad que requieren.

Las estadísticas publicadas por la OCDE (1) permiten apreciar que de 1970 a 1981, el endeudamiento externo del conjunto de los países subdesarrollados ha pasado de 72,2 a 524 mil millones de dólares. Es decir que ha crecido anualmente a una tasa que ha variado entre el 12 o/o (en 1972) y el 25 o/o

(en 1975). Para fines de 1982, la misma OCDE estima que dicha deuda llegó a la suma de 620 mil millones de dólares.

Esta evolución global, encierra cambios importantes en la composición del tipo de deuda. En primer lugar, corresponde señalar que las deudas originadas en préstamos no oficiales, han aumentado notoria y sistemáticamente su participación en el total, pasando del 28,1 o/o en 1969 al 41,1 o/o en 1976, pudiéndose dar por seguro que ese porcentaje ha aumentado aún más en estos dos últimos años. Según cálculos de la UNCTAD, en la composición de esta deuda con acreedores privados, el 72 o/o del total correspondiente a 1976 estaba originado en préstamos bancarios, porcentaje que sólo era del 51 o/o en 1967. Inversamente, la deuda originada en créditos de proveedores ha caído, en un decenio (1967-76), del 40 al 25 o/o del total. Esto puede explicarse tanto por una creciente preferencia de los países subdesarrollados por endeudarse en el mercado de capitales como por las crecientes restricciones establecidas de común acuerdo por los países de la OCDE para este tipo de préstamos.

Ahora bien, en este cuadro general no todos los países presentan la misma situación. En realidad el grueso del endeudamiento de los países subdesarrollados está concentrado en un corto número de países: México, Brasil, Venezuela, Argentina, Corea del Sur, Chile, Filipinas, Indonesia, Yugoslavia, India, Pakistán. Para algunos de ellos, la concentración del servicio de la deuda en el corto plazo se está tomando dramática. A fines de 1981, México precisaba el 85 o/o de sus exportaciones de ese año para amortizar su deuda en 1982, Venezuela y Chile casi el 80 o/o y Argentina algo más del 100 o/o.

Pero si desde el punto de vista global y cuantitativo, el problema de la deuda de los países subdesarrollados está básicamente condensado en este grupo de países, si se quiere analizar cuál puede ser la evolución futura de este problema, habrá que prestar también atención a la situación de muchos otros países subdesarrollados cuya deuda, aunque no tan importante en términos de volumen, si lo es en cuanto a la capacidad de pagos del país.

Básicamente, pueden distinguirse cuatro tipos de situaciones. En primer lugar, la que comparten los dos mayores deudores, Brasil y México. Ellos solos reúnen el 25 o/o del total de la deuda de los países subdesarrollados. Ya se ha visto que el endeudamiento de estos países es creciente, que compromete montos significativos de sus recursos externos futuros y que pesa de manera significativa sobre sus recursos actuales.

El segundo tipo de países deudores, son aquéllos como Corea del Sur, Filipinas, Chile, Argentina, Perú, Yugoslavia o Venezuela. La mayoría de ellos se caracteriza por haber adoptado políticas económicas de creciente integración al mercado internacional y fuertemente orientados a promover las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados.

El tercer tipo de países estaría compuesto por un grupo heteróclito de países de niveles de ingresos per cápita relativamente bajos, con una deuda externa esencialmente originada en préstamos públicos, con coeficientes de servicio de la deuda que oscilan entre el 40 y el 18 o/o, y cuya vulnerabilidad externa procede, sea de la falta de diversificación de su aparato económico, sea del escaso desarrollo del mismo. En esta categoría podrían entrar India, Pakistan, Egipto, Bolivia, Jamaica, Cuba, Costa Rica, Ecuador, Angola, Congo, Guinea, Mauritania, Sudán, Togo, Bangladesh, Birmania, y Sri Lanka. Varios de estos países, sin embargo, tienen deudas de origen comercial —sea préstamos bancarios o créditos de proveedores— con un peso significativo en el conjunto de su deuda externa.

Según el Banco Mundial, la categoría de países con un ingreso per cápita comprendido entre 161 y 300 dólares —en la que se encuentra incluida la mayor parte de los países mencionados— mostró el más alto incremento del endeudamiento de 1970 a 1976 con una tasa anual de 25 o/o. Los préstamos de la banca privada fueron multiplicados por 30, creciendo en 75 o/o cada año. El servicio de la deuda aumentó en 26 o/o anual, mientras los pagos por intereses crecieron más rápido que aquéllos por amortización. Es posible que varios países dentro de este grupo encuentren dificultades serias en sus balanzas de pagos en el corto plazo. En el caso de aquéllos que tienen una deuda esencialmente originada en préstamos oficiales, posiblemente podrán obtener alguna clase de alivios de la deuda. Pero lo sucedido recientemente con Pakistán, pone en claro que esa es una posibilidad esencialmente condicionada por razones de orden político.

Finalmente, el cuarto grupo de países podría ser aquél que directamente no tiene deuda, pero que depende en un grado importante de las donaciones de los países industrializados para poder financiar sus importaciones más esenciales. En esta categoría entra un grupo muy importante de países africanos: Alto Volta, Benín, Chad, Etiopía, el Ex-Imperio Centro-Africano, Malí, Rwanda, Madagascar, Somalía, entre otros. Algunos de ellos, como Etiopía, llegan a financiar a menudo hasta el 100 o/o de su déficit de cuenta corriente con donaciones. La vulnerabilidad de este

grupo es muy grande y si bien cabe esperar que los países industrializados y los de la OPEP seguirán sosteniéndolos financieramente, no es menos cierto que cabe expresar seria preocupación por el futuro económico de los mismos en caso de una agravación de las actuales tendencias recesionistas.

II. Las causas del proceso de endeudamiento

Llegados a este punto, corresponde plantearse el interrogante de cómo han podido un número tan elevado de países en desarrollo llegar a un grado tan elevado de endeudamiento, particularmente cuando no escapa a la mayor parte de sus dirigentes que, históricamente, endeudarse ha sido una de las formas más habituales de perder partes importantes de autonomía económica, cuando no política.

Básicamente, podrían distinguirse dos tipos de situaciones. La primera es aquella que corresponde a países carentes de recursos, con limitada capacidad o autonomía para emprender un proceso de autofinanciamiento. Estos países, sumamente dependientes de la asistencia externa, no han podido —aunque en algunos casos cabría interrogarse sobre si no habrían tenido otra alternativa— escapar a un fuerte endeudamiento externo para mantener importaciones imprescindibles para asegurar consumos básicos de la población.

El segundo caso, y en efecto el más común, es el de aquellos países en que el endeudamiento está fuertemente ligado al tipo o modelo de desarrollo por el que éstos han optado, o si se prefiere, a la política económica y social seguida, como consecuencia de la adopción por parte de los grupos dominantes de la ideología del "desarrollo".

III. El desarrollo como ideología y sus consecuencias sobre el endeudamiento

En los últimos treinta años ha habido un gran florecimiento de la literatura sobre el desarrollo. En todos los países del Tercer Mundo el "desarrollo" se ha transformado en parte integrante de las ideologías oficiales tanto las socializantes como las liberales.

Este "desarrollo" como ideología no hace sino reflejar la situación y las necesidades de la economía de países que ya están desarrollados. Lo que se esperaba de la "europeización" en el siglo pasado es ahora exigido del "desarrollo", mientras la mencionada ideología pasa a ocupar el rol jugado por la doctrina del libre comercio en el siglo XIX. Ello se debe a que la mayoría de las teorías del desarrollo no toman sufi-

cientemente en cuenta los aspectos históricos de los procesos de evolución económica. Y esto es paradójico ya que la noción de desarrollo es difícilmente concebible sino en el largo plazo.

En realidad la paradoja proviene de la degradación que ha sufrido la noción de "desarrollo" al ser utilizada como ideología oficial para movilizar a las masas populares y romper las estructuras económicas y sociales que las "élites" dominantes o emergentes ven como obstáculos al crecimiento y la "modernización". En este plano, el desarrollo como ideología, con sus vastos programas de inversión y modernización, ha coincidido perfectamente con los intereses de los países industrializados, en la medida en que es su modelo de sociedad y, por lo tanto, sus modelos de consumo y de tecnología los que adquieren así un carácter universal.

La idea ingenua de que uno o dos planes de desarrollo implicando un uso masivo de bienes de equipo provistos por los países industrializados pueden entregar a las naciones del Tercer Mundo la posibilidad de alcanzar rápidamente a dichos países, ha sido a menudo el corolario de esta ideología.

Las ecuaciones de crecimiento del ingreso en boca, basada en la relación inversión/producto a través de los coeficientes de capital, han dado una legitimidad adicional a los planes de muchos países del Tercer Mundo. Estas relaciones mecanicistas han sido enriquecidas por diversas teorías más o menos brillantes y superficiales, que han sido generalmente concebidas para justificar un impulso particular a las inversiones masivas en el sector industrial "moderno", al que se supone capaz de generar efectos multiplicadores que permitirían quemar etapas en el progreso de un país.

La mayoría de estas teorías dejan de lado una importante consideración histórica. Prácticamente ningún país se ha industrializado o "desarrollado" sólo con tecnología importada y menos aún limitándose a importar bienes de capital. Los ejemplos de "europeización" y "modernización" exagerada en el siglo XIX han sido numerosos (Imperio Otomano, Egipto, Túnez, Irán, algunos países latinoamericanos), pero en todos los casos el resultado final fue la bancarrota financiera, la imposición de una presencia extranjera en la administración del país e incluso, en algunos casos, la pérdida de la independencia política.

En términos generales, las teorías del desarrollo basadas en esta ideología han ayudado a promover una gran demanda de inversiones destinadas a impulsar la modernización; ello se tradujo en importaciones masivas de bienes de producción e insumos, e impulsaron al Tercer Mundo a incorporarse fuertemente a

los circuitos de comercio tecnológico controlado por las empresas transnacionales (ETNs), cuyo resultado final ha sido el proceso de endeudamiento más importante de la historia moderna.

La investigación de los orígenes del endeudamiento del Tercer Mundo nos lleva a enfatizar la secuencia proceso de aculturación —transferencia de tecnología— endeudamiento. Desde un punto de vista histórico, el proceso de aculturación se manifestó inicialmente en la esfera militar, donde la apabullante superioridad de los países industrializados desde el siglo pasado ha llevado al Tercer Mundo a adquirir sus tecnologías bélicas. Lo anterior se extendió gradualmente a otras esferas de la vida social, y es así como la aspiración de alcanzar el modelo de consumo de los países industrializados, se generalizó a la mayor parte de los países en desarrollo. Ahora bien, el equipamiento hecho sobre la base de la adquisición de tecnología externa por el Tercer Mundo, ya sea de carácter militar o bienes de capital para la producción de bienes de consumo, no es en ningún sentido una transferencia de tecnología. En el mejor de los casos, constituye una transferencia de capacidad productiva, cuyo costo excesivo aparece sólo en el largo plazo.

La acumulación real de capital que enriquece a una sociedad es aquella que reposa en la capacidad de producir capacidad productiva y no en la extensión de la capacidad de importar capacidad productiva desde el exterior. En este sentido, los mecanismos de "transferencia" de tecnología desde los países industrializados hacia los países del Tercer Mundo, tal como se han desarrollado en la práctica desde el siglo pasado, son precisamente aquéllos que ayudan a los países industrializados a desarrollar aún más su capacidad tecnológica mientras el Tercer Mundo se vuelve cada vez más dependiente y comparativamente cada vez más atrasado.

Sobre la base de la ideología del desarrollo descrita se ha impulsado un modelo de industrialización acelerada basado en las inversiones extranjeras y el endeudamiento masivo para importar bienes de capital o insumos para asegurar su funcionamiento. Más allá de la sustitución de importaciones o de la generación de nuevas exportaciones, la hipótesis adoptada ha sido la de que sería finalmente posible amortizar dichos flujos de capital y de deuda contraída en el exterior gracias a la futura expansión de la economía y de los ingresos de exportación. En realidad este tipo de enfoque ha coincidido perfectamente con los intereses de las ETNs en favor de una división internacional del trabajo más ajustada a sus intereses globales.

Pero el control gradual de las economías de los países en desarrollo por parte de las ETNs no es un mero resultado del poder excesivo de los países industrializados. Como en el siglo XIX, la integración del Tercer Mundo en términos desiguales en los circuitos comerciales dominados por los países industrializados, se debe igualmente a la naturaleza de las políticas económicas internas, que reflejan en última instancia los intereses de los grupos dominantes en los países en desarrollo. Nos parece que el siglo XX está repitiendo la desafortunada experiencia del siglo XIX, cuando la carencia de interés por un esfuerzo autónomo para lograr un dominio de los procesos tecnológicos a nivel nacional, dió lugar a que las políticas de modernización se redujeran a no ser más que un instrumento de la promoción de la supremacía de los países industrializados. La actual fase, que para los países del Tercer Mundo ha comenzado en los años 50, indica que ha habido una peligrosa aceleración de su dependencia tecnológico-financiera, bajo la forma de un crecimiento más rápido de las tasas de endeudamiento, así como de la supremacía indiscutida de las ETNs en la ejecución de las mayores inversiones en el Tercer Mundo. Ya sea que los países consumidores de tecnología tengan regímenes liberales favoreciendo "joint-ventures" con las ETNs o que tengan regímenes de capitalismo de Estado y utilicen arreglos tipo "llave en mano", el resultado es el mismo: un consumo pasivo de tecnología, una economía crecientemente fragmentada y la pérdida del control del ecosistema debido a la declinación de la agricultura y al crecimiento urbano descontrolado.

IV. Los mecanismos del endeudamiento

Ahora bien, ubicadas las causas básicas del endeudamiento, interesa conocer los mecanismos a través de los cuales se llega a dicho endeudamiento.

El modelo de desarrollo generalmente adoptado en los países del Tercer Mundo con problemas más o menos crónicos de endeudamiento está centrado en la satisfacción de la demanda de aquellas fracciones de la sociedad con mayor poder adquisitivo, interesadas en copiar los modelos de consumo de las sociedades industrializadas. Esto se realiza a través de un proceso de modernización de la infraestructura y de una acelerada industrialización, generalmente basada en la sustitución de importaciones.

Ambos procesos van ligados y suelen potenciarse mutuamente. Esto puede ilustrarse con el caso de la introducción de la fabricación o montaje de automóviles, que requieren la construcción de carreteras

y éstas, a su vez, el desarrollo de la industria de maquinaria vial. Esto lleva a muchos teóricos del desarrollo a sostener de que se trata de un proceso que se autoalimenta. Pero la realidad es algo distinta.

El establecimiento de una industria automotor está al alcance de muy pocos países subdesarrollados. Los capitales necesarios son ingentes y la tecnología, si bien muy dispersa, está siempre en manos de las ETNs que dominan el mercado mundial del automóvil. En consecuencia, resulta necesario recurrir a las inversiones extranjeras de las ETNs al menos para establecer las plantas terminales. Alrededor de éstas surgen un cierto número de industrias locales dedicadas a la fabricación de partes como subtratantes de las empresas terminales. Muchas de aquéllas son pequeñas o medianas empresas nacionales que recurren al crédito público para establecerse o desarrollarse y a la garantía del Estado para obtener los créditos externos necesarios para importar bienes de capital. A su vez muchas veces están asociadas a otras empresas extranjeras que les proveen la tecnología necesaria para fabricar las partes. Generalmente, el porcentaje de integración nacional del producto final no es muy elevado, pues muchas veces las ETNs que controlan las plantas terminales prefieren importar las partes desde aquellos países donde más les conviene en función de sus costos y de sus movimientos financieros intrafirma. Por otra parte, el Estado se embarca en ambiciosos programas de construcción de carreteras, aunque éstas tengan un bajo coeficiente de utilización, salvo en las periferias de los grandes centros urbanos, y a pesar de que al mismo tiempo los servicios públicos, como los ferrocarriles, están vetustos y saturados por el exceso de pasajeros. La mayoría de los cuales, por otra parte, no tendrá nunca la posibilidad de acceder al automóvil. Para construir aquellas carreteras el Estado recurre al crédito de los organismos internacionales y contará con la colaboración de empresas de consultores de ingeniería extranjeras para satisfacer los requerimientos técnicos de aquellos organismos financieros. Además, procede a importar material vial o, si el plan de construcción de carreteras es muy ambicioso, fomenta el surgimiento de una industria de la construcción de material vial, recurriendo a otras ETNs especializadas en el ramo, las que a su vez, recurren a otras empresas locales que se ocupan de la fabricación de un porcentaje de las partes. ●

El resultado de esta serie de operaciones implica: un cierto endeudamiento del país por la entrada de los créditos que acompañan a los capitales extranjeros; otro cierto endeudamiento por las importaciones de bienes de capital de las empresas que fabrican las

partes; un aumento de las importaciones por la introducción de aquellas partes; un aumento de las importaciones por la introducción de aquellas partes que no se fabrican en el país y otro por la entrada de insumos para ser utilizados en la fabricación de partes. Si el país no tiene petróleo, también hay un aumento de las importaciones de éste, o de productos refinados... y a lo mejor también de una planta para refinar el petróleo importado. Una gran parte de esas importaciones, excepto las de petróleo, se hace a crédito y cuenta con la garantía del Estado. A su vez, éste también se endeuda para poder financiar las construcciones de carreteras.

El volumen de la deuda así generada puede ser importante pero se supone que el surgimiento de la industria automotriz originará la disminución de importaciones de vehículos y un aumento de la actividad económica que permitirá aumentar las exportaciones de otros productos. Aumento que, a su vez, permitirá atender el pago del servicio de la deuda y el aumento regular de las importaciones de insumos, de renovación de equipo y de combustibles.

El problema comienza cuando se advierte que la introducción masiva del automóvil, si bien ha satisfecho las expectativas de buena parte de las clases altas y medias, no sólo no ha resuelto el problema del transporte, sino que no ha generado directa ni indirectamente mayores exportaciones con que atender el endeudamiento en que estuvo basada. Y algo semejante sucederá con la industria del televisor, la refrigeración, la radio y tantos otros bienes de consumo durable. Todas ellas habrán contribuído a aumentar el bienestar de la población con capacidad adquisitiva y el PNB del país... tanto como su endeudamiento.

Pasando ahora a analizar este problema no ya con relación a un sector industrial determinado sino con relación al conjunto de la economía orientada de acuerdo al modelo de desarrollo que aquí comentamos, cabe señalar que en la base de su endeudamiento se encuentran varios factores que se reflejan del siguiente modo en la balanza de pagos. En primer lugar el aumento de las importaciones de bienes de capital no financiados con inversiones extranjeras. A éstas debe agregarse al aumento de importaciones de insumos. Y resulta particularmente interesante señalar, que cuanto más se avanza en el proceso de industrialización a través de un modelo como el que aquí se describe, más difícil resulta limitar o disminuir tales importaciones de insumos. La razón es que los sectores industriales que han surgido a través de este proceso se constituyen en el sector más dinámico de la economía y por ello resulta prácticamente imposible res-

tringirles las importaciones de insumos sin poner en peligro el ritmo de actividad económica y el empleo. Por ello, cuando comienzan a arreciar los problemas de balanza de pagos, es usual ver que los Gobiernos proceden a nuevas fugas hacia adelante promoviendo nuevas inversiones para incrementar la sustitución de importaciones, pero como aquéllas se hacen generalmente sobre las mismas bases que las anteriores, al cabo de un tiempo los efectos de esta sustitución se encuentran anulados.

En segundo lugar, cabe señalar el aumento de los pagos y remesas efectuadas por las empresas extranjeras. Estos llegan a alcanzar tal magnitud que normalmente el balance de los ingresos por la inversión más las eventuales exportaciones generadas por el inversor extranjero, son inferiores a las salidas que provocan en concepto de envío de dividendos, repatrío de parte del capital, "royalties" por patentes y marcas de importaciones adicionales. En ello juegan, entre otros factores, las prácticas de sobre-facturación en las transacciones intrafirma, y la carga sobre los países en desarrollo de una parte importante de los gastos de investigación y desarrollo ya amortizados en los países industrializados. Los análisis estadísticos que ha sido posible realizar en el caso de países latinoamericanos no dejan mayores dudas al respecto. Agréguese a estos factores que buena parte de los beneficios efectuados por las ETNs son a expensas del uso del crédito local o del crédito externo con garantía oficial del país huésped, cuando no de las exenciones impositivas ofrecidas para atraer a los inversores, y se tendrá entonces un panorama más claro del significado del impacto negativo que sobre la balanza de pagos suelen tener este tipo de inversiones bajo un modelo de desarrollo de este tipo.

Pero los problemas de balanza de pagos a que se hacía referencia más arriba, tienen también otros orígenes. Uno de ellos, poco analizado hasta el presente pero que los países deudores están obligados a tener cada vez más en cuenta debido a las constantes fluctuaciones cambiarias derivadas de la liquidación del sistema monetario internacional, es el costo financiero del endeudamiento externo en el que se ha incurrido para promover trabajos públicos. Debido al hecho de que los préstamos de algunos organismos financieros internacionales están expresados en una canasta de divisas, su costo real en función de la constante apreciación a la que algunas de dichas divisas están sometidas, resulta mucho mayor que la tasa nominal fijada.

Así, por ejemplo, el Banco Mundial, que obtiene la mayor parte de su financiamiento de los mercados

nacionales de capital japonés, alemán y suizo, traspasa la totalidad del riesgo de cambio a sus deudores. Estos enfrentan así un sobrecosto de endeudamiento contratado con el Banco Mundial de varios puntos superior a la tasa nominal de interés (2).

Por otra parte, las compras de armamento merecen también ser mencionadas entre las causas usuales de excesivo endeudamiento. La información estadística sobre este tipo de gastos es escasa y no está reflejada en los indicadores oficiales de endeudamiento. Sin embargo, cada vez que un país en desarrollo ha debido renegociar su deuda externa, ha sido posible inferir que la mayor parte de las diferencias entre los indicadores de los acreedores y los de los deudores se debía a compras de armamento no registradas, dada la confidencialidad de su inscripción en los libros del país deudor. Lo anterior no da sino una vaga idea del peso del financiamiento de tales compras sobre el endeudamiento de muchos países en desarrollo pero permite suponer que el endeudamiento de buena parte de dichos países es considerablemente mayor que lo que aparece en los indicadores oficiales.

En los esquemas teóricos de quienes planifican el tipo de desarrollo mencionado se supone, como ya dijimos antes, que todas estas presiones sobre la balanza de pagos serán compensadas por la disminución de importaciones y por el aumento de las exportaciones derivadas del aumento de la actividad económica. Sin embargo, normalmente, esto no es así. Y ello se debe, en primer lugar al estancamiento del sector exportador de la mayoría de los países en desarrollo (con el predominio de productos caracterizados por precios inestables, algunos de los cuales tienden a declinar en el largo plazo) y a dificultades en la reorientación de las exportaciones desde productos primarios hacia bienes manufacturados, ya sea por la influencia de industrias que se han desarrollado sobre la base de una elevada protección arancelaria y que por lo tanto no llegan a poder competir en el mercado internacional, sea finalmente por el creciente proteccionismo de los países industrializados respecto de aquellos productos en que los países en desarrollo llegan a ser competitivos.

El resultado de esta falta de simetría entre el rápido crecimiento de las importaciones y los egresos de cuenta corriente y el lento crecimiento de las exportaciones, es un déficit más o menos crónico en la balanza de pagos, que se traduce en un creciente endeudamiento exterior, cuyo cuadro hemos presentado al comienzo.

Frente al mismo, en los últimos años, los Gobiernos de algunos países sudamericanos, han aplicado un

modelo cuyos objetivos finales son los mismos —satisfacer la demanda de los sectores con mayor poder adquisitivo— pero se traducen a través de políticas distintas y cuyo impacto sobre el endeudamiento exterior ha sido mucho mayor que el de las políticas tradicionales. Por ello lo consideramos aquí con algún detalle.

Ese modelo se ha basado en las "fuerzas de mercado" como factor eficiente de regulación de la economía. Lo reconocía así un ex ministro de economía de Uruguay, al definir el programa que él mismo había diseñado en 1973: "su base es la utilización del mecanismo del mercado para una más eficiente asignación de recursos de modo que el sistema se ajuste a la dotación de los factores productivos y al principio ricardiano de las ventajas comparativas".

Para que esto fuera posible, era necesario "liberar" a la economía de todas las trabas que pudieran estar frenando el juego de los mecanismos de mercado, eliminar todo subsidio y precio artificial, y abrir la economía a la competencia externa para que pudiera producirse una igualación de los precios internos con los "precios internacionales". Con este objetivo en vista era necesario liberar el comercio exterior, anulando las trabas a la exportación (institucionales o impositivas), eliminar las restricciones no tarifarias a la importación y, especialmente (como que se la consideraba la causa principal de la inadecuada asignación de recursos y del surgimiento de un sector industrial ineficiente), desarmar la excesiva protección arancelaria a la importación, llevando la "protección efectiva" a niveles equivalentes con los de los países industrializados.

Para asegurar la eficiente asignación de recursos también era necesario liberar el sistema financiero y, especialmente, las tasas de interés permitiendo que éstas fueran positivas en términos reales, es decir, por encima de la tasa de inflación. También se debían liberar los movimientos de capitales para contribuir a mantener el costo del dinero a un nivel compatible con el mercado internacional, asegurar una corriente favorable de divisas y dinamizar y dar eficiencia a todo el sistema financiero local.

Este último objetivo tenía también mucho que ver con la otra meta principal perseguida por las autoridades económicas: frenar la inflación. Para ello era necesario, en primer lugar, reducir considerablemente el déficit del sector público. Y esto exigía eliminar todo subsidio y aumentar las tarifas de los servicios públicos hasta transferir al consumidor la mayor parte del costo de los servicios que se le brindaran (incluso salud y educación). También

había que redimensionar la administración nacional y transferir al sector privado todas aquellas empresas estatales no consideradas esenciales y perfeccionar el sistema impositivo para asegurar una mayor recaudación. Finalmente, también era necesario reemplazar la emisión por el recurso al crédito para financiar con recursos "genuinos" el déficit estatal.

Pero para detener la inflación también era necesario contener la emisión monetaria y llevar adelante una política de devaluaciones programadas, mediante pequeñas alteraciones periódicas de las paridades cambiarias, anunciadas con adecuada antelación.

Con el mismo objetivo en vista y para terminar con toda distorsión que impidiera la mentada asignación eficiente de recursos, era necesario suprimir la capacidad de presión de los sindicatos y postergar todo lo que se pudiera los aumentos salariales, comenzando por los del sector público.

Si estas medidas podían ser aplicadas "a fondo" y si había la necesaria continuidad, se suponía que al cabo de un cierto tiempo se produciría una importante modificación de la estructura de la producción: se eliminarían los sectores ineficientes y surgirían nuevas actividades productivas sobre bases más "sanas". Se terminarían las distorsiones de precios relativos que favorecen las inversiones en sectores ineficientes, y aquellos que fueran eficientes encontrarían todo el estímulo que les fuera necesario. La inflación se reeuciría a proporciones razonables y las nuevas reglas de juego, de una economía abierta y competitiva, asegurarían, después de los ajustes importantes que podrían producirse en un primer momento, un aumento de las inversiones, el consecuente saneamiento financiero de las empresas eficientes y un posterior crecimiento de toda la economía.

De hecho, en casi todos los casos en que se ha aplicado esta política, sus mentores han contado con la posibilidad de hacerlo a lo largo de períodos de tiempo excepcionalmente largos, para lo que es la tradición del manejo de la "cosa pública" en los países de nuestra región. Además, han gozado de todo el respaldo político de los respectivos gobiernos, incluso en términos de represión de los sectores que se opusieran a sus medidas.

De allí que los cambios que se han producido en la estructura económica de países como Chile o Argentina, sólo sean comparables a los que conocieron en el último decenio algunos países asiáticos (como Corea del Sur, Taiwán y Singapur). Aunque los resultados sean considerablemente distintos en térmi-

nos de crecimiento y de consolidación del aparato productivo. Ha habido, sí, lo que puede llamarse una "hongkongnización" de sus economías, porque se ha favorecido el desarrollo de las exportaciones de productos con un alto contenido de mano de obra, cuyo costo se vio reducido a niveles casi asiáticos. Y en segundo lugar, porque la apertura de las importaciones y la reducción de la protección arancelaria, condujo a que los productos de bajo precio y peor calidad de Hong Kong y otros países del sudeste asiático, invadieran literalmente las vitrinas de los comercios de las principales calles de Buenos Aires, Santiago o Montevideo.

Pero más allá de esto, lo realmente importante es lo que sucedió con la economía de dichos países. Quizás el efecto más notable, especialmente en el caso de Argentina, y en el de Chile, ha sido el cierre masivo de empresas. De sectores tradicionales y no tradicionales, eficientes e ineficientes, modernos y antiguos. Dado que no fue la "ineficiencia" lo que terminó con ellas, sino el achicamiento del mercado interno, debido a la caída del ingreso de los sectores populares y al estímulo de gastar en el extranjero que generó la insuficiencia de las devaluaciones. De la competencia de los productos importados, de hecho subvencionados por la subvaluación de las divisas y la persistencia de la inflación. Y finalmente, por el encarecimiento del precio del dinero, que terminó ahogando financieramente a empresas que, teniendo en cuenta el contexto financiero tradicional, cuanto más eficientes eran, más endeudadas estaban.

El segundo efecto mayor, fue la violenta redistribución del ingreso y el desempleo originado a consecuencias del congelamiento de los salarios y del cierre masivo de empresas. En Argentina, se ha estimado que al cabo de dos años de aplicación del programa económico puesto en marcha en marzo de 1976, los ingresos reales del sector asalariado habían caído en aproximadamente un 55 o/o. En Chile, probablemente haya sucedido otro tanto. Allí la desocupación abierta alcanzó tasas del 12 y del 14 o/o. En Uruguay, el fenómeno fue menos notable, dado que la experiencia iniciada en 1973 se aplicó en un marco de desocupación casi estructural. En Argentina la desocupación y el cierre masivo de fuentes de trabajo intervino más tardíamente debido al mayor tamaño y diversificación del aparato productivo y porque en las primeras épocas de aplicación del programa los efectos negativos sobre el empleo se vieron parcialmente disimulados por la partida en gran escala de inmigrantes de los países

vecinos, la emigración de nacionales debido a razones políticas y una aceleración de la "fuga de talentos" tradicional en el país.

El tercer efecto mayor, muy evidente en Chile, es la redistribución de la propiedad entre los principales grupos económicos. En buena medida como producto del surgimiento, al amparo de las nuevas reglas del juego en materia monetaria y financiera, de nuevos e importantes grupos financieros.

En este contexto, los más avisados sectores financieros nacionales y los bancos extranjeros descubrieron el negocio del siglo: tomar préstamos en el exterior en dólares; convertirlos en moneda local, con la seguridad otorgada por la política de devaluaciones programadas de que podrían recomprar los dólares cuando fuera necesario, agregando una cantidad de moneda local conocida de antemano; y prestar la moneda local a las fantásticas tasas de interés a que condujeron la política de intereses reales positivos y la creciente iliquidez de las empresas. Así fue como, en ciertos momentos y especialmente en Argentina, hubo períodos en que el interés real, medido en dólares, que se podía obtener mediante este procedimiento, doblaba a las tasas imperantes en los mercados internacionales. Esto explica el fuerte apoyo dado por la "comunidad financiera internacional" a algunos de los ministros de economía que embarcaron a sus países en esta política. Y esto explica también, la capacidad que adquirieron algunos grupos financieros locales para alzarse con la propiedad de cientos de empresas en dificultades financieras, gracias a su capacidad para acceder al dinero "barato" del mercado internacional.

Esto habría sido algo "natural" dentro del libre juego de las fuerzas del mercado. De no haber sido que muchos empresarios locales creyeron que mediante el endeudamiento en el exterior iban a conseguir sanear la situación de sus empresas. Lo que en realidad sucedió fue que las condiciones del mercado y de la competencia externa, la cadena de quebrantos y, en algunos momentos, el agravamiento ex-

terno de la iliquidez, no dejaban ninguna posibilidad excepto la de postergar el cierre a la esperanza de un cambio de política y de la adopción de medidas de salvataje. En el caso de Argentina toda esperanza se terminó cuando llegó el inevitable "shock" de la más inevitable devaluación. Por eso en la Argentina de hoy, las empresas desaparecidas se cuentan como las víctimas al término de una batalla.

Uno de sus principales objetivos declarados, terminar con la inflación, tampoco fue alcanzado ni mucho menos! En el mejor de los casos, han conseguido mantenerla en niveles tan altos como los tradicionales. Y en otros han conseguido agregarle el impacto de la inflación importada, antes atenuada por el relativo aislamiento respecto a los mercados internacionales.

Finalmente, la otra consecuencia mayor —y la que más nos interesa aquí— de la aplicación de las políticas preconizadas por la escuela de Chicago, ha sido el fuerte aumento del endeudamiento externo. Es decir, el procedimiento más seguro, a mediano plazo para verse confrontado a la necesidad de devaluaciones de fuerte intensidad y de políticas recesivas. Con todas las consecuencias traumáticas que ellas han dejado siempre en las economías latinoamericanas. Por otra parte, en el caso de Chile, al menos, también hay que citar como efecto destacado de la aplicación de estas políticas, la desnacionalización de buena parte del aparato productivo y especialmente de la producción de materias primas básicas.

En cuanto a aquellos países que se han mantenido dentro del modelo tradicional, cuando han llegado a un punto crítico de endeudamiento, han tenido que recurrir a postergar el problema mediante el recurso a los mercados de capitales para obtener préstamos destinados a amortizar anteriores deudas, o al Fondo Monetario Internacional para obtener financiamiento de corto plazo a cambio de la aceptación de las políticas recesivas patrocinadas por el FMI, con las conocidas consecuencias de estas políticas o, incluso, en los casos más críticos a renegociar su deuda externa, con iguales o más graves consecuencias.

Notas:

- (1) Se refieren a deuda pública y privada, desembolsada.
- (2) En un artículo publicado en 1978 por un ex ministro de economía de Colombia, éste sostenía que ese país estaba: "... pagando al Banco Mundial una tasa de interés aproximada en dólares de 18 o/o para la porción de nuestra deu-

da expresada en Francos Suizos y un interés en dólares de 15 o/o para la porción expresada en DM". Se comparaba asimismo estas tasas con el 7,6 o/o pagado en los préstamos en eurodólares mes a mes en diciembre 1977. Véase "Estrategia económica y financiera", Bogotá: marzo 1978.

Gustavo Fernández Saavedra

Las perspectivas de América Latina

1. CARACTERÍSTICAS DE LA CRISIS

1.1. Una serie de deficiencias de carácter estructural en los países industrializados, como la declinación progresiva de la productividad norteamericana o las tensiones inflacionarias acumuladas desde la guerra de Vietnam, por un lado, y cambios en el sistema económico internacional, como el reajuste traumático de los precios del petróleo, por otra parte, condujeron al mundo a dos recesiones casi continuadas. La primera entre los años 74-75 y la segunda a principios de la década de los años 80. Esta última es, sin duda, la más severa, intensa y generalizada desde los años de la Gran Depresión.

La recesión mundial provocó la disminución del ritmo de crecimiento del PIB de los países de la OCDE, con tasas positivas muy pequeñas en 1980 y 1981 (1.3 o/o y 1.2 o/o) y un porcentaje negativo en 1982 (-0.5 o/o), frente a tasas históricas positivas de 5 y 6 o/o en la década del 60.

De esa manera se presentó una declinación global de la producción, la baja aguda de la inversión, el aumento de la desocupación a niveles virtualmente olvidados y, hasta hace poco, un proceso inflacionario persistente.

De otro lado, las tasas reales de interés se mantienen en niveles inusualmente elevados, pese a la caída persistente de la inflación, circunstancia que muestra desconfianza en la consistencia de la recuperación

GUSTAVO FERNANDEZ SAAVEDRA. Actual embajador de Bolivia en Brasil. Ha sido canciller de Bolivia, consultor del SELA y Jefe de la División Jurídica del Acuerdo de Cartagena.

anunciada recientemente y limita la inversión en actividades productivas, debilitando el ritmo de reactivación de las economías centrales.

Como era de esperar, se ha producido un grave desajuste de las tasas reales de cambio con los costos, precios y tendencias históricas. Este hecho, sumado a la brecha en los niveles de productividad entre los países centrales, ha dado lugar al crecimiento de las tendencias proteccionistas en las economías industrializadas, difícilmente controlables en el mediano plazo.

La acumulación de los factores mencionados, entre otros, originó primero el estancamiento y luego la caída de los niveles del comercio mundial, el que, por primera vez en más de 40 años, presentó una tasa negativa del 2 o/o en 1982.

1.2 Esa recesión global produjo una caída particularmente severa de los precios de los productos básicos no petroleros, que alcanzaron los niveles relativos más bajos desde principios de la década de los sesenta, con el deterioro consiguiente de la relación de los términos del intercambio y el decrecimiento agudo y sostenido de los ingresos por exportaciones de los países latinoamericanos.

Paralelamente, el alza de las tasas reales de interés (24 o/o como promedio para la región) encareció desproporcionadamente el costo del dinero que los países latinoamericanos ya debían y del que se vieron obligados a conseguir para tratar de equilibrar sus cuentas externas.

El resultado es una crisis regional de balanza de pagos de características verdaderamente catastróficas, con un saldo negativo, en 1982, de 14.000 mi-

lones de dólares. Entre los factores que configuran ese cuadro tienen que mencionarse el pago por intereses y utilidades de la deuda externa desembolsada, que llegó a 34.000 millones de dólares en 1982 y la disminución paralela del ingreso de capitales, que pasó de 39.000 millones de dólares en 1981 a 19.000 millones en 1982, con el agravante de que la mayor parte de esta última suma jamás ingresó en las economías regionales, ya que sirvió para cancelar los intereses acumulados de años anteriores.

A su vez, el estrangulamiento del sector externo se reflejó en una disminución brusca y brutal del ritmo de crecimiento. El producto por habitante cayó en toda América Latina a extremos peligrosos (el ingreso per cápita de Bolivia en 1982 es igual al de 1971). En conjunto, el producto por habitante en América Latina durante el año 1982, disminuyó en un 3.3 o/o por primera vez desde la segunda guerra, lo cual contrasta con la tasa positiva de 3.9 o/o en 1979. Es decir, entre 1972 y 1982 el ingreso per cápita cayó en 7.2 o/o.

El producto interno bruto de la región disminuyó en -0.9 o/o en 1982, en comparación con la tasa positiva de 6.5 o/o en 1979. En esos promedios generales, sin embargo, se ocultan dramas nacionales todavía más graves, como los de Chile, Uruguay y Bolivia, que tuvieron que sufrir caídas del PIB, del orden del 13 o/o, 9 o/o y 15 o/o, respectivamente, el año pasado.

Desde luego, la desocupación regional creció inmediatamente como consecuencia de la contracción de las actividades productivas y el desmantelamiento monetarista de la industria nacional. Así, en 1982, la desocupación abierta llegó en Chile al 19.9 o/o, en Uruguay al 11.9 o/o, en Colombia al 9.3 o/o y en Costa Rica al 9.8 o/o, para mencionar sólo los países más afectados.

Por último, para completar esta brevísima descripción de la crisis regional, tiene que anotarse la presencia de un proceso inflacionario a punto de quedar fuera de todo control. En 1982, la inflación promedio de toda América Latina llegó al 84 o/o. Otra vez, como en el caso del PIB, los ejemplos nacionales son más expresivos. Ese año, en Bolivia la inflación fue del 296 o/o, en la Argentina del 209 o/o, en Brasil del 98 o/o, en México del 99 o/o y en Costa Rica del 81.70 o/o.

1.3 Agotamiento del modelo económico neoliberal

1.3.1 La política económica neoliberal, aplicada por la mayoría de los países latinoamericanos, con dife-

rencias de grado y de intensidad, agravó las repercusiones de la recesión internacional en las economías nacionales.

Esta escuela trató, con éxito variado, de que la inserción de América Latina en el sistema económico internacional, retornara a la especialización tradicional, basada en la explotación de sus recursos naturales y de su mano de obra barata, aplicando estrictamente la ley de las ventajas comparativas de la teoría liberal clásica. Es evidente, por otro lado, que el espejismo que provocó el alza de los precios del petróleo, (a principios de la década de los setenta) y el paralelo mejoramiento de los términos del intercambio de los precios de los productos básicos, contribuyó a facilitar la ejecución, en muchos casos indiscriminada y elemental, de esa teoría económica.

El resultado fue el desmantelamiento de los mecanismos de protección y estímulo de las actividades productivas internas, especialmente las industriales, (con el pretexto de mejorar su eficiencia), lo cual condujo a un incremento exponencial de la vulnerabilidad de las economías regionales a las fluctuaciones de un mercado internacional sobre el cual no tienen control alguno.

Cuando la recesión mundial, como ya se ha visto, provocó la caída de los precios de las materias primas y las medidas anti-inflacionarias elevaron a las nubes las tasas de interés, los países latinoamericanos se encontraron frente a una severa crisis de balanza de pagos, que probó fuera de toda duda la debilidad intrínseca de esa teoría económica y las consecuencias negativas que su ejecución implica para los países en desarrollo. Así comenzó la penosa y difícil transición en la que se encuentra buena parte del Continente.

1.3.2 Un componente importante de esa estrategia económica, fue una política de endeudamiento externo totalmente irresponsable que, entre otros, produjo los siguientes resultados:

a) Comprometió la capacidad de pago regional mucho más allá de lo razonable. Según datos de la CEPAL, tan sólo el pago de intereses y utilidades en 1982, representó un monto equivalente al 40 o/o del total de las exportaciones de bienes, doblando el total de las remesas financieras netas de 1980;

b) Aumentó la concentración nacional del ingreso en pequeños sectores privilegiados, vinculados al sistema financiero;

c) Provocó la desviación de recursos hacia la especulación financiera y la declinación persistente de los destinados a las actividades productivas;

d) Estimuló la fuga del ahorro interno hacia los países industrializados, en formas tales como la inversión en bienes raíces;

e) Originó un deterioro constante de los intereses y condiciones generales del financiamiento externo, en la medida en que tomó preponderancia la captación de recursos en el mercado financiero privado y disminuyó en términos relativos el financiamiento de organismos multilaterales y de gobiernos.

Al término del ciclo del endeudamiento descrito, la situación de América Latina es extremadamente riesgosa. Con algunas excepciones, su dependencia ha llegado a límites intolerables y, pese a todo lo que se diga, es evidente que pocos podrán cumplir con las condiciones pactadas hace una década, y con las que ahora se ven forzados a aceptar, dentro de una renegociación impuesta por las circunstancias, bajo la amenaza, a veces explícita, de un bloqueo financiero y comercial y del embargo de sus exportaciones y sus activos en el exterior.

1.3.3 En este rápido registro de los principales elementos de esa política económica, tiene que anotarse la distribución regresiva del ingreso y la concentración de la riqueza en pocas manos, que se agravó estos años a lo largo y a lo ancho del Continente, generando un estilo de vida consumista, que reniega de los viejos valores éticos y culturales de nuestras naciones, produciendo una caricatura grotesca de "modos de vida" extraños a la realidad latinoamericana.

Esa tendencia fue reforzada por acción de los medios de comunicación de masas que pretendieron abrir vías de escape psicológico a una realidad cada día más opresiva y compleja, pero que generaron, en los hechos, expectativas de ascenso y mejoramiento muy por encima de las posibilidades reales de la economía regional, con arquetipos y pautas de consumo artificiosas.

1.3.4 Nada de lo que se ha dicho líneas arriba (inserción dependiente y marginal en el sistema internacional, desmantelamiento de la estructura productiva interna, endeudamiento irresponsable y especulativo, concentración de la riqueza y pautas de consumo extrañas), se hubiera podido hacer sin la aplicación

de la represión política como instrumento de una estrategia económica.

Tal vez ésta sea la contribución más importante de esa escuela a la teoría económica: el uso sistemático de la violencia para alcanzar metas económicas.

Este es un hecho que debe subrayarse con especial énfasis. La historia latinoamericana reciente, especialmente en el Sur, muestra que existe una relación indesligable entre el neoliberalismo como escuela económica y el autoritarismo como práctica política. Cuánto mayor fue la pureza del pensamiento económico monetarista que se pretendía imponer, tanto más imperiosa resultó la necesidad práctica de aplicarla con el respaldo de la fuerza.

Por eso, también, el fracaso de esa estrategia económica, su incapacidad manifiesta para resolver los problemas que había contribuido a magnificar, produjo el colapso del sistema político bajo cuyo alero se había cobijado. Ese fenómeno es particularmente notorio en los países del Cono Sur.

2. LAS SALIDAS DE LA CRISIS

2.1 Las opciones estratégicas

2.1.1 Si las cosas fueran a resolverse siguiendo solamente la correlación de fuerzas dentro de cada país, no quedaría nada más que una opción económica y política: la vigencia plena de una democracia pluralista y de un modelo de economía mixta, que busque ampliar el margen de autonomía regional dentro del sistema internacional.

Sin embargo, las presiones externas distorsionan el cuadro y le agregan elementos conflictivos y contradictorios. En efecto, parece que los países industrializados no perciben la crisis latinoamericana como un riesgo sino como una oportunidad. Un observador suspicaz podría pensar inclusive que la crisis ha sido provocada para aumentar la vulnerabilidad de las economías regionales, colocando a estos países a merced de las "condiciones" cada vez más rigurosas de los organismos multilaterales y de las instituciones privadas de financiamiento.

Así, entre las varias recomendaciones recientemente formuladas, se indica que la brecha de financiamiento externo que resultará de la contracción de los créditos públicos y privados a la región, deberá cubrirse con mayor inversión extranjera directa. De esta forma, se produciría una apertura todavía mayor de la economía regional a la acción de las empresas transnacionales, con la subsecuente pérdida de control latinoamericano sobre los sectores que lograron

sobrevivir a las plagas monetaristas.

Además, se condiciona el levantamiento de las prácticas proteccionistas de los países industrializados (que tanto daño han causado a las exportaciones regionales) a la mayor apertura de los mercados latinoamericanos a las importaciones de los centros y al acceso de las empresas transnacionales a las fuentes de materias primas del Continente, desde México al Sur.

Esas nuevas (o viejas) exigencias se suman al conocido recetario recesivo de los mecanismos internacionales de financiamiento: lucha anti-inflacionaria; compresión de los salarios; disminución del déficit público; encarecimiento del costo del capital por medio de altas tasas de interés real y control riguroso de la emisión monetaria.

En otras palabras, se pretende más de lo mismo. Insistir en la estrategia económica que subyace en gran parte de los problemas continentales, como si la experiencia que ahora se atraviesa (y que se suma a las muchas que ya se vivieron antes) no significara nada. Como si América Latina no tuviera memoria:

2.1.2 El mencionado agotamiento del modelo económico neoliberal y el colapso del sistema político autoritario, producirán un cambio profundo en la estrategia económica y en la orientación política de los gobiernos latinoamericanos, cuyos rasgos principales empiezan a perfilarse con alguna claridad.

En primer lugar, se trata del establecimiento de un sistema político democrático y pluralista, basado en el respeto de los derechos humanos y en la vigencia plena de las instituciones republicanas y de las libertades civiles. Diría, además, participativo si la participación no fuera la esencia misma de la democracia.

Un modelo democrático que reivindique los principios de autodeterminación y no intervención, que practique una política de no alineamiento efectivo y que rechace los intentos de convertir a la región en escenario del enfrentamiento entre los grandes bloques militares.

Probablemente, la caída de los regímenes dictatoriales no dará lugar al restablecimiento de las democracias oligárquicas o populistas que los precedieron. La realidad impondrá una forma democrática que, a partir del reconocimiento y respeto de los valores principales de la democracia representativa, proyecte una participación creciente y efectiva del pueblo en la solución de los problemas de su comunidad y de su trabajo.

2.1.3 El complemento natural de ese modelo político parecería ser una estrategia económica, cuyos elementos principales posiblemente incluyan algunos de los que enuncio a continuación.

a) La reivindicación del papel dirigente del Estado, en la concepción y ejecución de la política económica nacional, papel que fue sistemáticamente debilitado por la teoría neoliberal. Ese Estado deberá reafirmar la legitimidad del uso de los instrumentos de política económica para actuar sobre las fuerzas del mercado, con la finalidad de conseguir objetivos sociales y políticos determinados, rechazando la esencia del pensamiento neoliberal, empeñado en reinstalar el viejo estado gendarme, observador pasivo del imperio de las leyes del mercado.

b) La democratización de la actividad económica, en dos sentidos diferentes pero complementarios. En primer lugar, en el reconocimiento de la realidad actual de la mayoría de los países del Continente, con formas de economía mixta, basadas en el equilibrio de poder relativo de las empresas públicas y las empresas privadas, para evitar que el predominio de unas u otras conduzca al estado totalitario o a la vieja república oligárquica y reaccionaria. Pero también, la democratización en el sentido de asegurar la participación efectiva y consciente de los asalariados en la gestión y en la propiedad de las empresas en las que trabajan, de manera tal que se produzca una distribución más equitativa de los ingresos, hecho que, a su vez, hará posible el consenso social alrededor de las formas democráticas de gobierno.

c) La revalorización del propósito de aumentar el grado de autonomía relativa de la economía continental, disminuyendo simultáneamente su dependencia unilateral del mercado internacional. Es decir, para mejorar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos en el sistema económico internacional y buscar una presencia creciente en los centros de decisión de los mecanismos financieros, monetarios y comerciales.

d) La adopción de un estilo de desarrollo que descanse esencialmente en la movilización y aprovechamiento de los recursos propios, sin caer en el error de aislarse de las corrientes principales de la economía mundial. Una pauta de vida que se enraíce en los valores éticos y culturales propios y que ponga mayor atención en los aspectos cualitativos del desarrollo.

Un modelo de una gran austeridad, impuesta

además por las circunstancias. El proceso de desarrollo económico de aquí para adelante estará condicionado por la escasez de recursos, particularmente financieros, y eso conducirá necesariamente al fin de los sueños de un crecimiento fácil, rápido y sin esfuerzos, que dominó el pensamiento económico de la década pasada.

2.2. Las acciones inmediatas

2.2.1 Descartada la represión como instrumento de política económica, los países latinoamericanos tendrán que buscar el consenso social como respaldo para sus acciones inmediatas. El acuerdo entre gobiernos, trabajadores y empresarios sobre los planes de coyuntura es realmente imprescindible, si se quiere combatir la inflación y reactivar simultáneamente la economía, con algún grado de realismo. La alternativa a ese consenso social (por definición laborioso y difícil) es, pura y simplemente, el caos económico, con derivaciones sociales y políticas totalmente imprevisibles.

Sin margen de duda, las economías latinoamericanas requieren ajustes, de mayor o menor profundidad dependiendo de los países, para eliminar el déficit de la balanza de pagos, reducir la inflación y estabilizar los tipos de cambio y las tasas de interés. Pero también —y tal vez con mayor urgencia— necesitan contener y reducir la desocupación, frenar el deterioro persistente de las condiciones de salud, educación y bienestar de sus habitantes, reactivar sus actividades productivas y, en fin, ofrecer una esperanza razonable, pero esperanza, a pueblos cada vez más escépticos y angustiados.

Cualquier plan económico para ser viable, tiene que conciliar de alguna forma esas dos caras de la medalla. Los tratamientos de shock que se recomiendan de tanto en tanto (y que por lo demás ya han tenido resultados contraproducentes en muchos países de la región) tienen que sustituirse por programas de ajuste gradual, que ataquen no sólo los síntomas sino las causas estructurales de la crisis latinoamericana.

La reactivación económica deberá ocupar lugar central en los programas de coyuntura, en lugar de las condiciones recesivas que se pretenden imponer para "enfriar" la crisis regional. No se puede exigir razonablemente una contracción todavía mayor a economías que han sufrido caídas del 10 al 15 % en el producto interno bruto o que han disminuido hasta un 60 % la capacidad real de compra de los salarios de los trabajadores.

Ahora, tampoco se puede defender una reactivación desordenada y torpe, que eche aceite al caldero hirviente de la inflación y abra de par en par las puertas de la anarquía económica. Esa reactivación tendrá que apoyarse en una moderada expansión crediticia, en un prudente aumento de los salarios, en la reducción apropiada de las tasas internas de interés real, en el control de las importaciones y en la administración cuidadosa de las divisas.

Parece prudente no cifrar esperanzas exageradas en la recuperación de las economías industrializadas, como base de la reactivación latinoamericana. No se han resuelto los problemas estructurales que provocaron las recesiones recientes y es posible que en el mediano plazo se replanteen nuevos conflictos en el sistema económico mundial, con las consecuencias conocidas sobre los países de la región.

2.2.2 Sin embargo, como ningún país latinoamericano puede desarrollarse satisfactoriamente sobre la base exclusiva de sus recursos y mercados internos, es ineludible y urgente estimular el intercambio comercial y la cooperación económica latinoamericana.

Para ese propósito, es esencial recordar que el fundamento de la cooperación regional es principalmente político. Los esquemas latinoamericanos de integración fueron vigorosos mientras tuvieron presente ese dato esencial y languidecieron tan pronto como trataron de reducir esa idea a un simple asunto de negocios, más o menos importante, pero en todo caso insuficiente para justificar una grande y sostenida movilización de recursos y apoyo social.

Los cambios profundos que la crisis ha generado en la percepción de la realidad latinoamericana, culminarán en un clima político de claro soporte a los sistemas de integración y cooperación regional. Todos los síntomas parecen confirmar esa hipótesis. Sin embargo, es probable que ese empuje se frustre nuevamente por errores en la selección de los mecanismos operativos.

Por eso es indispensable observar la integración latinoamericana con una visión nueva y desprejuiciada. Es necesario repensar integralmente los objetivos y los instrumentos empleados hasta el presente y modificarlos o reajustarlos en función de las necesidades y condiciones actuales. Habrá que concordar en que la integración tiene el propósito de promover el desarrollo conjunto, a través de esfuerzos conjuntos y de responsabilidades conjuntas. Ese plan de desarrollo compartido tendrá que responder con claridad a las prioridades efectivas del desarrollo de los países participantes, a riesgo de terminar otra vez en un programa

de realizaciones ideales, del que nadie se acuerda en el mundo de la economía real.

Si se sigue el criterio mencionado, se verá que el orden de importancia de los problemas nacionales señala un índice claro de los sectores en los que debería concentrarse el énfasis de las acciones conjuntas. Entre ellos tiene que mencionarse la ampliación de los mecanismos ya existentes de cooperación financiera y monetaria; los sistemas incipientes de transferencia e intercambio de tecnología; la expansión del comercio recíproco a través del refuerzo de los instrumentos de compensación de pagos; la ampliación de la red de comunicaciones y transportes y el establecimiento de métodos operativos de seguridad energética y alimentaria.

A su vez, sin caer en la tentación de preparar planes de beneficencia malentendida, los programas de integración tendrán que organizar y orientar la expansión de las relaciones económicas intrarregionales, para evitar que se repita en el Continente la división internacional del trabajo entre países industrializados y países exportadores de materias primas, para que no se reproduzca regionalmente el patrón de vinculaciones dependientes e injustas que se trata de modificar en el plano mundial.

2.2.3 La acción conjunta o concertada (según los casos) de América Latina en el sistema económico internacional es uno de los elementos esenciales de la solución de la crisis actual. Si persisten las condiciones vigentes en el contexto internacional, la crisis estructural de América Latina no se resolverá. Por el contrario, se profundizará y agravará.

Esa acción es imperativa y urgente, en relación con los temas de la deuda externa y las condiciones generales del comercio mundial.

2.2.2.1 Es a todas luces evidente que, hagan lo que hagan, una gran parte de los países de América Latina no podrán generar los excedentes que requieren para pagar los intereses anuales de su deuda externa, por lo menos dentro de las condiciones de los créditos originales y dentro de las que están incorporándose en los nuevos convenios de refinanciamiento. Enfrentados a un estrangulamiento casi total de su sector externo, los negociadores latinoamericanos, con pocas excepciones, se ven obligados a suscribir acuerdos que ellos —y los propios bancos— saben que no se podrán cumplir. En realidad se trata de ganar tiempo, en la esperanza de que ocurra algo milagroso que cambie la situación.

La contracción casi absoluta del flujo de recursos

financieros externos y el drenaje casi total del ahorro regional, representan un problema político general, que interesa tanto a los gobiernos de los países acreedores como a los deudores, en cuanto se constituye en una limitación virtualmente insuperable para el desarrollo económico de la región y, en consecuencia, es fuente de conflictos sociales y políticos que alterarán severamente la estabilidad política del Continente.

En la práctica, América Latina contrae nuevos créditos para pagar los intereses anteriores. Ya no ingresan recursos frescos y la situación se agrava cada día por la propia capitalización de los intereses. Así se configura una situación verdaderamente absurda, a todas luces insostenible, ya que estos países no pueden producir y trabajar exclusivamente para el pago de sus deudas.

Este es un razonamiento que, obviamente, debe plantearse en los niveles gubernamentales adecuados, mostrando con claridad que el asunto no puede administrarse como un problema puramente financiero.

El planteamiento regional en materia del financiamiento externo, que, como se ha visto, no es propiamente de renegociación de la deuda, no puede rehuir tres elementos esenciales, a saber:

a) La reanudación de los flujos de financiamiento público, de gobiernos y de organismos multilaterales en niveles compatibles con las necesidades actuales;

b) La ampliación significativa de los plazos de pago, por 20 años adicionales, como promedio y el establecimiento de un período de gracia general de 5 años, en el que no se paguen intereses ni se amortice capital;

c) La reducción sustantiva de las tasas de interés real. El sistema financiero privado, corresponsable de la situación de endeudamiento latinoamericano, tiene que contribuir a la solución del problema reduciendo sus márgenes de utilidad, que llegaron a niveles especulativos hasta ahora desconocidos y, en todo caso, irresponsables.

2.2.2.2 Desde luego, de poco servirá el respiro financiero que procurarían las medidas descritas anteriormente, si no se adoptan medidas efectivas para asegurar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los países industrializados y, de esa manera, generar los excedentes requeridos para pagar la deuda contraída. A propósito, no está demás apuntar que no hay nadie más interesado en levantar la

hipoteca de la deuda externa, convertida ahora en el principal instrumento de su dependencia económica, que los propios países latinoamericanos.

El acceso a los mercados internacionales implica, por lo menos, tres acciones inmediatas. En primer término, la eliminación de las prácticas proteccionistas y discriminatorias que afectan las exportaciones

regionales, especialmente de manufacturas. En segundo lugar, acuerdos operativos para frenar el deterioro de los términos de intercambio y mejorar el poder de compra de las ventas externas latinoamericanas, especialmente de productos básicos. Por último, la vigencia de un sistema efectivo de preferencias comerciales.

Carlos María Gutiérrez

La deuda externa: El escarmiento de la dependencia

Las industrias y los campos siguen produciendo; el intercambio continúa; operaciones de crédito se negocian urbanamente en Nueva York, Frankfurt o Basilea, para que su efecto repercuta en atrasados rincones de Burundi, Guatemala o Bangladesh; misiones del Fondo Monetario Internacional llegan cada semana a los países pobres y las pizarras electrónicas de las Bolsas no han apagado sus luces. Pero algo ha cambiado y todos parecen esperar algo, como una catástrofe inevitable que se demora demasiado. El peligro de un conflicto nuclear no ha pasado todavía de una hipótesis, pero el de un estallido de la economía mundial ya está entre nosotros y es la posibilidad real contenida en la próxima decisión de un gobierno o de un organismo financiero internacional. Un punto de alza en el **libor** significa 2.000 millones de dólares anuales añadidos a los intereses de la deuda externa del Tercer Mundo; la negativa de un pequeño banco del Medio Oeste asociado al sindicato acreedor de un país pobre, puede bloquear una renegociación y provocar la caída de un gobierno. Errores y fracasos acumulados desde los acuerdos de Bretton Woods (o, según algunos, desde que Estados Unidos abandonó unilateralmente los acuerdos de Bretton Woods) han convertido el orden económico mundial en un artefacto explosivo que permanece en delicado equilibrio, de acuerdo a la metáfora que los analistas norteamericanos gustan aplicar a la crisis. El tic-tac es perfectamente audible y no cesa.

CARLOS MARIA GUTIERREZ. Periodista uruguayo especializado en asuntos internacionales. Ha sido corresponsal en Europa de diversas publicaciones latinoamericanas. Actualmente reside en Caracas donde colabora con periódicos y revistas.

Un sistema monetario casi fuera de control, un sistema de bancos financieros súbitamente sobreexplotados, un intercambio global con desbalances artificialmente provocados en sus términos y, sobre todo, un endeudamiento externo en el que decenas de naciones están al borde de la insolvencia o la cesación de pagos, funcionan en interacción negativa y componen un cuadro que Paul A. Volker, director de la Reserva Federal de Estados Unidos, considera "sin precedentes en el mundo de la post guerra".

En 1983, los países en desarrollo y parte de los del campo socialista, deben a los países centrales de Occidente 706.000 millones de dólares (contra 100 mil millones que debían en 1978) y en su mayoría no pueden pagar. A la vez, miles de bancos mayores y pequeños parecen depender vitalmente de esos cobros, bajo riesgo de desestabilizar su propio funcionamiento y la normalidad de los circuitos financieros. La deuda externa de América Latina, que el año pasado era de 274.000 millones de dólares, llega en 1983 a 300.000 millones (o, posiblemente, a 325.000). La cifra de sus intereses se ha duplicado en dos años y se calcula para 1983 en 34.000 millones de dólares, equivalentes al 40 por ciento de las exportaciones regionales. El 80 por ciento de los créditos nuevos o en renegociación, está destinado simplemente a cancelar los servicios de la deuda anterior. Intereses y amortizaciones de capital devoran los ingresos nacionales y comprometen las exportaciones en términos insostenibles para las economías en despeque. Por lo menos en cinco países latinoamericanos —los cuatro más endeudados y Bolivia— los servicios de la deuda exceden **el total** de las exportaciones calculadas, según datos de la Morgan Guaranty Trust, uno de los principales acreedores:

	Deuda 1982	Servicios en 1983	o/o de las export.
Brasil	87,0	30,8	117
México	80,1	43,1	126
Argentina	43,0	18,4	152
Venezuela	28,0	19,9	101
Bolivia	3,1	1,0	116

Un resumen de la situación en febrero de 1983 ha enumerado otros datos desalentadores (1). El PNB total latinoamericano disminuyó por primera vez en 40 años y el ingreso neto de capitales a la región cayó de 42.000 millones de dólares en 1976 a 19.900 millones en 1982. El índice de relación de los términos del intercambio se situó a su nivel más bajo en más de medio siglo.

Los intereses de la deuda externa de los países en desarrollo y del Este han sufrido, en esos seis años, un alza del seis al 15 por ciento. Antes de finalizar 1983, América Latina deberá renegociar alrededor de 40.000 millones de dólares en préstamos a mediano y corto plazo, ya que no dispone de recursos para las cancelaciones parciales, a menos que los acreedores no interrumpen el flujo de nuevos préstamos y los proporcionen en condiciones menos onerosas.

Esta situación crítica es, por supuesto, sólo un aspecto de la crisis mundial y la deuda externa de los países pobres ya ha pasado por alternativas similares (por ejemplo, en la década de 1960) pero nunca había ocurrido con tal carácter masivo y con tales efectos depresivos sobre las tasas de crecimiento del Tercer Mundo. Más allá del hecho coyuntural de la deuda —síntoma y no causa— la situación propone (especialmente a la América Latina, donde el desarrollo relativo es mayor que en otras áreas) dos interrogantes de las que depende su futuro papel en las relaciones económicas internacionales: si el desarrollo sólo puede ser financiado en base al endeudamiento y, en ese caso, si el endeudamiento debe regirse por condiciones impuestas y modificadas unilateralmente por los acreedores. (Y quizá una tercera, ya planteada en los medios económicos de Estados Unidos: si la deuda externa debe seguir en manos de la banca financiera privada.) La magnitud de la deuda y sus repercusiones sobre el sistema global, están induciendo en todos los países a un replanteo de la situación, en consecuencia. Los temas de ese replanteo no son ya puramente económicos, sino también políticos y sociales.

En su funcionamiento clásico, el orden económico internacional ha exportado siempre sus crisis desde

el centro a la periferia. Más apto para sobrevivir (o, al menos, para demorar el agotamiento de su modelo) que lo previsto en los primeros análisis marxistas, el capitalismo monopólico cambia periódicamente de piel, a través de similares traumas y sufrimientos que los que ocurren en la Naturaleza. La diferencia es que puede encontrar quienes sufran por él.

Hasta hace pocos años, sabíamos esto: que las transformaciones del sistema y los periódicos estallidos de sus desajustes estructurales encontrarán, de modos ya estipulados, las vías para descargar el efecto peor de esas convulsiones sobre los países en desarrollo, cuya ubicación en el modelo global es de carácter dependiente. Las alteraciones, transmitidas en ondas concéntricas, prolongarán en la periferia el desequilibrio ya compensado en el centro. El costo de los reajustes centrales será pagado por los débiles.

Todos, beneficiarios y víctimas, parecían de acuerdo en identificar ese mecanismo de reaseguro como una realidad inmodificable. Se atribuía a esa relación un fatalismo que provenía, en primer término, de los países desarrollados (los cuales descartaban, como lección esquemática, cualquier otra forma de funcionamiento), pero también de una aceptación casi tácita en la periferia. Por razones pragmáticas, o que parecían tales (entre ellas, la procedencia del financiamiento y de la transferencia de tecnología) el desarrollo debía ser dependiente, o no ser. Se podía avanzar hasta ciertos niveles de progreso material y resolver determinados problemas de la economía e, incluso, de la modernización de la sociedad, pero sin salirse del círculo encantado de la dependencia, trazado por los poderosos. Había, pues, que convivir con aquella supuesta realidad inmodificable, intentando obtener las mejoras mediante un gradualismo cuyas reglas de juego estaban marcadas por el centro.

En la década de 1980 sabemos algo más: que el capitalismo monopólico, por sí solo y mediante la desmesura de sus fenómenos financieros suele originar un grave cortocircuito en su sistema; que el recurso a la exportación de ese tipo especial de crisis sólo agrava el desequilibrio del centro; que (y éste es el más paradójico de los nuevos descubrimientos), a medida que los países periféricos aumentan su dependencia financiera, hay un punto desde donde, al rebasarlo, fortalecen su capacidad de influir sobre los países centrales y se sitúan en una posición de ventaja para la negociación. Lo cual puede traducirse en la antigua humorada que se atribuye a Keynes: "Cuando alguien debe un millón a un banco, tiene un problema; cuando le debe mil millones, el que tiene un problema es el banco".

(1) SELA: Concertación latinoamericana y deuda externa.

El fenómeno particular que ha conducido a descubrir esa inesperada realidad es el crecimiento gigantesco de la deuda externa mundial; de pronto, los deudores tienen en sus manos el futuro de los acreedores. Y un hecho signa la diferencia con parecidas situaciones del pasado: esta vez, al tiempo que declaran su imposibilidad de pago, los deudores se han decidido a impugnar las formas de contabilización y consolidación de la deuda (en especial, las tasas de interés en la renegociación de los saldos), a enjuiciar unilateralmente el grado de responsabilidad de los prestamistas en el estímulo del endeudamiento internacional y, en términos generales, a encontrar una respuesta a aquellas interrogantes sobre la relación desarrollo/endeudamiento.

La banca financiera, naturalmente, se ha anticipado a denunciar la catástrofe inminente: nó sólo la que esperaríamos a los países que intentan desligarse de las condiciones contractuales de la deuda, sino la que advenirá a ella misma, en ese caso. Pero debe reiterarse que la crisis de la deuda externa es sólo parte de una desestabilización de la economía mundial, cuya culpa corresponde casi por completo a quienes la modelan y dirigen (o sea, los países centrales) con un sistema monetario caído en la anarquía y un comercio internacional manipulado a través de las devaluaciones y las tasas de interés, que usa la inflación exportada como arma de su guerra. Dice el economista Robert Solomon, de la Brookings Institution, en Washington: "La recesión y las altas tasas de interés de los países industriales están en la esencia de las dificultades para reembolsar los servicios de la deuda".

La crisis de la deuda propicia el catastrofismo; es cierta y grave, pero las perspectivas con que el mundo en desarrollo debe verla, están a mitad de camino entre el pronóstico del colapso y la confianza en la recuperación. Parafraseando a un ensayista francés podría decirse: "Cuando los bancos gritan que se acaba el mundo, es porque se acaba el mundo de los bancos". La banca financiera privada, como sector, se encuentra por cierto en posición comprometida. En Estados Unidos, por ejemplo, todos los préstamos exteriores que ha concedido afectan menos del 10 por ciento de sus activos.

Los bancos acreedores norteamericanos se encuentran, además, en una curiosa circunstancia dual: deben escandalizarse ante la crisis de la deuda, para presionar a los países clientes hacia una regularización inmediata y sin revisar nada (y también para fundamentar su recurso al auxilio gubernamental), pero deben medir sus gritos de alarma, para evitar que la Reserva Federal escrute sus cuentas, que han infringido

normas de protección al capital accionario y disposiciones sobre el encaje. Los nueve mayores bancos de Estados Unidos mantienen un fondo de 3.600 millones de dólares para cubrir pérdidas en sus préstamos exteriores, pero esa cifra es apenas el 12 por ciento de lo que han prestado a tres países. El Chemical Bank concedió 1.400 millones de dólares a México y 370 a Argentina, equivalente al 92 por ciento de su paquete accionario; en el Chase Manhattan, 2.500 millones distribuidos entre dos países equivalen al 77 por ciento, y 4.000 millones prestados por el Citicorp en el exterior, al 85 por ciento. En la Bolsa de Nueva York, las acciones del Citicorp han descendido un 14 por ciento y las del Chase un 20 por ciento. La concentración ha sido imprudente: de los 68.000 millones de dólares que la banca norteamericana destinó a América Latina y la Cuenca del Caribe, 52.000 fueron a Argentina, México y Brasil. Quizás para ocultar tales excesos y errores, Walter Wriston, del Citicorp, resta entidad a la crisis de la deuda: "Nuestras pérdidas por préstamos exteriores no llegan a un tercio de las sufridas con la buena gente norteamericana que nos pide créditos. Hay pocas instancias registradas en la historia de los gobiernos, de cualquier gobierno, donde la deuda haya quedado a fondo perdido. Los países no dejan de existir".

El dilema principal no es el del sector financiero, sino el de los gobiernos, que pueden hallarse —o ya lo están— en la obligación de rescatar a los bancos y de impedir la cesación de pagos en los países deudores. Si Estados Unidos, por ejemplo, no acudiera al rescate, sea por la vía indirecta de la fianza ante los acreedores (como ha hecho con México y Brasil, incluso mediante nuevos préstamos), o a la asistencia financiera directa, el mayor efecto de la deuda externa será la depresión del comercio internacional, con sus inquietantes repercusiones internas. El 40 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios norteamericanos va a los países en desarrollo, y uno de cada diez empleos industriales depende allí de esas ventas.

A la vez, para la banca, el riesgo más grave derivado de la situación de la deuda, que obliga a nuevas negociaciones y a examinar las exigencias nuevas que presentarán los deudores, no es una hipotética quiebra, sino la pérdida de poder. En ese sentido, lo que colapsaría no es necesariamente la economía mundial, sino un modelo financiero distorsionado y posiblemente inútil.

En el otro extremo del alarmismo o de la tesis catastrofista se sitúan analistas más escépticos, que no creen demasiado en un colapso del sistema global, ni siquiera en el de un país insolvente (por lo menos, a

causa de la deuda externa). El norteamericano Bruce Brittain dice: "La crisis de la deuda internacional puede ser reducida a un problema de cuatro países, 10 bancos de Estados Unidos y la Reserva Federal". "Ningún Banco Central —afirma David Ashby— permitiría el hundimiento de sus bancos comerciales de primera fila".

Desde una posición contraria al endeudamiento para el desarrollo Joan Robinson coincide, recordando que ya ha habido otras olas internacionales de "terrorismo" sobre la acumulación de una deuda externa mundial con plazos vencidos, pero que siempre la comunidad financiera internacional acudió al rescate. En cuanto a lo que se considera riesgo máximo, el repudio de la deuda, cita el caso de Ghana en 1972, donde ocurrió pero fue solucionado en términos discretos por el Banco Mundial. Un salvataje de las economías insolventes está ocurriendo en 1983, por otra parte, con las deudas externas de tres países latinoamericanos: México, Brasil y Argentina. El caso de Brasil, además, es un buen ejemplo de las nuevas tácticas de "resistencia pasiva" a las condiciones exorbitantes de los préstamos: la moratoria no ha sido técnicamente declarada pero ha ido aplicándose de hecho. Cuando en agosto de 1982 México anunció que no podría pagar los intereses de su deuda, se puso en marcha una operación masiva de rescate: por orden del presidente Ronald Reagan le fueron adelantados 1.000 millones de dólares a cuenta de suministros petroleros; recibió otro adelanto de la mitad de un préstamo de 1.850 millones a través del Banco de Basilea y obtuvo del FMI —a cambio, es cierto, de un drástico plan de reajustes— otros 3.900 millones de dólares. En enero de este año, después que Brasil —en cuyos 87.000 millones de dólares de deuda externa, hay 18.900 proporcionados por fuentes norteamericanas— declaró la imposibilidad de pagar 446 millones en amortizaciones, Estados Unidos extendió fianza para un crédito de 1.200 millones a corto plazo, y un consorcio bancario de ese país enjugó la iliquidez que aquejaba al Banco de Brasil.

Robinson considera que lo importante para el aparato financiero internacional es que el país deudor acepte continuar siendo parte dependiente en el circuito de la economía mundial. La renegociación es posible, dice, siempre que se acepten "los puntos de vista políticos y financieros del prestamista", y sugiere que los países centrales no coloquen el cobro de su dinero en primer término de sus preocupaciones. "La razón subyacente en el otorgamiento de ayuda en calidad de préstamos —agrega la economista británica, refiriéndose al estancamiento de las deudas externas

nacionales en la década de 1960— no era que los prestamistas necesitaran la devolución de su dinero; sino que así les era posible sostener la autoridad de las reglas del mercado libre" (2). En caso de que se lo comparta, es éste un interesante punto de partida para comparar situaciones de negociación financiera. Incidentalmente, puede anotarse que tanto Brasil como México han renegociado las emergencias de sus deudas bajo las condiciones de reajuste del Fondo Monetario. Parece difícil, o imposible, otro procedimiento, mientras las renegociaciones sean asuntos bilaterales y de una bilateralidad desigual, además: cada país deudor debe enfrentar solo a un conglomerado técnico y político —los consorcios, el Fondo Monetario, el Banco Mundial, los gobiernos involucrados— que disponen de una capacidad de presión y manejan un repositorio de información y experiencias imposibles de equiparar.

Durante mucho tiempo, aún, ésta será la situación. El impacto de la acumulación de deuda externa mundial sobre el centro, ha abierto las posibilidades de un cambio, pero el proceso sólo podrá seguir adelante cuando cristalicen las propuestas de coordinación.

La nueva reflexión sobre dependencia y poder negociador de los países pobres, incluye el examen de los factores del endeudamiento y de las soluciones barajadas, que en una reseña de este tipo sólo pueden resumirse en sus rasgos generales.

En cuanto a lo primero, un equipo de investigadores del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo (3) ha escogido recientemente una lista de las ocho formas de endeudamiento más corrientes en el Tercer Mundo: **la industrialización por endeudamiento, la agricultura descuidada, la caída de los precios de materias primas, las reformas sociales que no afecten las estructuras básicas de la sociedad, los gastos militares excesivos, el desigual orden económico internacional, el excesivo gasto no productivo para consumo de lujo y, por último, la falta de preparación y el despilfarro y/o corrupción de las administraciones.**

Nicolás Ardito-Barletta, vicepresidente para América Latina del Banco Mundial, en una apreciación de carácter coyuntural, ha enumerado a su vez algunos hechos esenciales: "(la crisis de la deuda externa mundial) fue causada por cuatro desajustes", dice. "Primero, los países (deudores) invirtieron más rápida-

(2) Joan Robinson: Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo.

(3) Cf. Nueva Sociedad, 67: El FMI, ¿gerente de crisis para el Tercer Mundo?

mente de lo que ahorran, entre 1975 y 1980. Segundo, los préstamos fueron hechos por plazos de cinco a 10 años, para proyectos que demorarían 20 ó 30 años en producir dividendos, de manera que fue necesario alargar el plazo de las deudas, pero la renegociación colapsó en 1982. Tercero, la recesión provocó la elevación de las tasas de interés, mientras los precios y el volumen de las exportaciones descendieron. Cuarto, y lo más importante, hubo un desajuste de percepción del problema. América Latina había actuado desde 1978 sobre la esperanza de que iba a haber una inflación a escala mundial y de que, si iba a haber una recesión, ésta sería de tipo menor. Pero durante ese período, los países industrializados aplicaron políticas deflacionarias".

A la vez, la gama de las soluciones propuestas para desmontar la situación crítica en los países centrales y corregir sus efectos en los deudores, es lógicamente amplia, y va desde las simples medidas correctivas de la malfunción del sistema financiero hasta los planteos analíticos del tema que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha ido reiterando, en su proyecto de reformulación de las relaciones económicas regionales (4).

Reducido a sus términos más simples, el objetivo de una renegociación de la deuda es reanudar el mismo ciclo que se estableció con la contratación del primer préstamo: si los recursos se invierten en forma reproductiva y eficaz, la economía periférica crece y puede reembolsarlos. En condiciones afluentes, además, puede comprar, fomentando la economía del centro. El circuito, sin embargo, está sembrado de obstáculos a despejar: el proteccionismo de los países industrializados, las altas tasas de interés, la restricción del crédito y las condiciones usurarias de la renegociación, que frustran la inversión interna y paralizan el crecimiento.

Todos, periferia y centro, bancos centrales y banca privada, parecen estar de acuerdo en que sólo la renovación de los créditos pondrá en marcha otra vez el circuito. Pero esto por sí solo no es auspicioso, porque los dos términos de la relación difieren en su concepción del crecimiento: autónomo y sin retroceso en las condiciones de progreso social ya alcanzadas, para unos; dependiente y dispuesto a pesados sacrificios de largo plazo, para otros.

En Estados Unidos, el empirismo ha lanzado iniciativas que no miran más allá de la coyuntura y de

los intereses del sector financiero. William Ogden, del Chase Manhattan, ha propuesto a 31 bancos privados un "FMI propio", que funcione como banco de datos sobre las economías de los países deudores y permita prever los riesgos crediticios, pero la idea no va más allá de una super-agencia de informaciones sobre solvencia, igual a la que usa una tienda vendedora de electrodomésticos. Otros sugieren que el Banco Mundial se haga cargo de las deudas atrasadas contratadas por los bancos comerciales, en una especie de sistema de redescuento, lo cual sigue sin resolver el problema básico del otro extremo del préstamo, donde está el deudor.

Las soluciones latinoamericanas son más serias, incluso el procedimiento de **shock** sugerido por el brasileño Celso Furtado: la moratoria, decidida unilateralmente y sólo por países capaces de resistir las acciones de represalia, como puede ser —en determinadas condiciones de estabilidad, que incluyen la democratización política— el propio Brasil. Furtado ha hecho aportes importantes, que servirán sin duda a la elaboración del nuevo modelo de negociación, como el doble hecho de que Estados Unidos es, al mismo tiempo, **manager** indiscutido del sistema internacional de financiamiento ("su Reserva Federal está financiando a los bancos involucrados en la deuda y controla al FMI") y también un país debilitado en el frente interno de su economía ("El déficit fiscal llega este año a un nivel próximo al de todo el ahorro privado de la nación, lo que significa que, si se pretendiera financiar ese déficit sólo con recursos norteamericanos, desaparecería literalmente el ahorro privado"). Furtado propone la negociación directa con Estados Unidos para lo cual hay que tomar noción de su debilidad y utilizar decisiones políticas agresivas, como la moratoria. Y esboza desde ya el modelo que corresponde a esta mayor autonomía y poder de negociación de los países periféricos, en coincidencia con las críticas de Prebisch al "capitalismo imitativo" del Tercer Mundo: "Habrá que reformular el modelo de crecimiento. La civilización urbana es demasiado cara, con patrones de consumo excesivamente elevados en la clase media e inversiones desordenadas en servicios". Su fórmula no es aplicable, dice, a una operación conjunta de países deudores, porque la deuda "es un problema de soberanía nacional", y aunque cree que los acuerdos de integración regional han fracasado, sostiene que los acuerdos bilaterales y las soluciones financieras dentro de la región son viables y nos otorgarán más autonomía. "No hay que pasar por Nueva York para comerciar entre nosotros", ha dicho.

Enrique Iglesias, secretario ejecutivo de la CEPAL,

(4) Ver Informe sobre las relaciones económicas de América Latina con los Estados Unidos, 1982-1983. (SELA, julio 1983) y El futuro del endeudamiento externo de América Latina (SELA, septiembre 1983).

como la mayoría de los gobiernos latinoamericanos (con excepción del Perú, que ha propuesto un **club de deudores**, idea que aterroriza a los banqueros internacionales, pero que no ha obtenido respaldo), no cree factible una negociación conjunta de la deuda latinoamericana, pero sí otro tipo de coordinación. Anota el fenómeno de la desunión frente a la gestión organizada de los acreedores ("La actitud de los países deudores contrasta ciertamente con la fuerte sindicalización de los acreedores, en su acción conjunta frente a los países de la región").

"Excluir la idea del sindicato de deudores para renegociar la deuda, no significa excluir la acción conjunta de la región en los foros pertinentes y ante las autoridades monetarias de los países centrales, para mejorar el entorno en el que habrán de producirse las futuras refinanciaciones de la deuda, a través de algunos de los criterios que han prevalecido en recientes experiencias", ha dicho recientemente, ante una reunión de presidentes de Bancos Centrales en Caracas.

El peruano Manuel Ulloa, cuyo país ocupa el quinto lugar entre los grandes deudores de la región (5), representa bien la solución ortodoxa (alargar plazos, disminuir intereses, no interrumpir el flujo de recursos) que es, en último término, la fórmula del Fondo Monetario. Ulloa ve tres opciones: 1) seguir como hasta ahora, dependiendo de la recuperación de Estados Unidos y de los países de la OCED; 2) Reestructurar la deuda con cinco años de gracia, 20 a 30 años para la cancelación y una reducción a la mitad de los intereses pactados; 3) una fórmula combinada entre las dos anteriores, con un plazo de 10 a 15 años, intereses adecuados a la escala de precios y al volumen que alcancen las exportaciones, garantía para la disponibilidad de nuevos recursos y la eliminación del proteccionismo en los países industrializados. El ex ministro de Hacienda considera imposible la segunda opción y se decide por la tercera.

Los numerosos pronunciamientos del SELA en los últimos dos años sobre el tema de la deuda externa, representan con suficiente fidelidad un promedio de las opiniones latinoamericanas sobre la cuestión. En varios estudios dedicados a la deuda externa regional, el Organismo ha apuntado la nueva gravitación de América Latina sobre los países centrales y la necesaria extensión de las soluciones al terreno político, la esencial responsabilidad de los acreedores en el original problema y las desventajas del refinanciamiento en gestión bilateral.

(5) 11.500 millones de dólares.

"Imponer una política recesiva a América Latina —dice el SELA— es cortejar una futura cesación de pagos internacionales". Y ha advertido: "Si uno o más de los principales deudores de América Latina cae en cesación de pagos, se extingue gran parte del capital de los propios bancos acreedores".

El SELA ha propuesto al FMI medidas financieras para normalizar la balanza de pagos en los países en desarrollo: aumento inmediato y sustancial de las cuotas; emisión de Derechos Especiales de Giro con sentido favorable a los países en desarrollo; aumento de la facilidad financiera compensatoria; servicio de apoyo para compensar el alza de las tasas de interés, y una reactivación de la antigua propuesta occidental: transferir a los países en desarrollo el 0,7 por ciento del PNB de los países centrales.

El entonces Secretario Permanente del Sistema, Carlos Alzamora, resumió a mediados de este año, durante el Congreso del Pensamiento Político Latinoamericano, en Caracas, la actitud que la crisis de la deuda externa ha precipitado en América Latina: "Estamos insertos en un esquema de relaciones continentales y mundiales que no corresponde a nuestros intereses, sino a los de otros y que no atiende ni a nuestra seguridad, ni a nuestro desarrollo".

Una respuesta provisoria a las interrogantes sobre endeudamiento y desarrollo puede ser esbozada, luego de este somero recorrido por los principales aspectos de la cuestión: el desarrollo tendrá que basarse todavía y en los años por venir, en los recursos externos, pero eso no será garantía de su avance, sino casi de sus dificultades, a menos que el proceso se encare sin una concepción fatalista y sí, en cambio, con el propósito de una sustitución paulatina de la fuente de los recursos, que aspire en primer término a fijarla en la región y a largo plazo, en la del área económica y productiva propia. El endeudamiento, como queda entendido, no podrá ya regirse por la voluntad ajena exclusivamente, y ésta es una concepción del presente, cuya puesta en práctica tendría que aplicarse a las negociaciones en curso.

Muchos consideran, además, que esa nueva toma de conciencia en los países latinoamericanos no será posible sin un cambio del modelo político. Entre los factores del endeudamiento del Tercer Mundo que han enumerado los investigadores alemanes antes citados, están las culpas ajenas pero también las propias: entre estas últimas, las reformas sociales de superficie, los gastos militares, el gasto no productivo, la ineficacia administrativa y la gestión corrupta de los gobiernos. Estos términos corresponden eficazmente a dos tipos de regímenes que han caracte-

rizado al Tercer Mundo ante ojos extranjeros: ciertos gobiernos militares y determinados gobiernos civiles de tipo oligárquico, donde la modernización ha equivocado simplemente a la demagogia. Parte sustancial de la deuda, según convicción de muchos expertos, ha sido desviada de sus fines, regresando a los bancos europeos en forma de cuentas personales. La fuga de capitales que ocasionó la casi bancarrota de México fue, entre 1980 y 1982, de 54.000 millones de dólares. Unos 200.000 millones de la deuda externa norteamericana corresponden a esas desviaciones de finalidad. En junio de 1982, la OCED indicaba que 36.000 millones de dólares habían sido evadidos en el año anterior desde los países en desarrollo, "por medio de facturas adulteradas, fingimiento de importaciones y contratos falsos".

Por todo lo descrito antes, la interdependencia de las naciones —común figura retórica en los foros internacionales— ha cobrado súbitamente una realidad general, aunque con signos distintos. Para los países centrales, la deuda externa mundial que están obligados a sostener en vilo junto con los periféricos, es una amenaza a ser urgentemente conjurada. Ella se dirige no sólo contra el punto vital clásico del capitalismo monopolístico constituido por la producción y el comercio, sino contra otro, más frágil y de bases artificiales, que ha pasado a ser el principal, pese a su carácter especulativo y parásito: el sistema bancario mundial para el financiamiento. Mas para los países pobres caídos en lo que Charyl Payer llama "la trampa de la Deuda", la interdependencia, convertida en verdad vigente para ambos lados, permite aplicar una estrategia de poder negociador antes impensable.

La relación entre economía y política cobra así nuevas proyecciones. La deuda mundial ya no es asunto que pueda confinarse al aspecto financiero de las relaciones internacionales o los procesos nacionales. Cuestiona las formas tradicionales de flujo de capital hacia la periferia, tanto en sus condiciones bancarias como en la relación negociadora de las partes; también, el destino de los recursos, el carácter de los gobiernos receptores, la estrategia de los países u organismos acreedores y, por supuesto, el derecho de los países centrales a modificar por su cuenta las reglas del sistema. Nada queda exento de la necesidad de transformaciones esenciales. Para el mundo desarrollado, la crisis de la deuda externa implica una revisión por vías de hecho (sin que hagan falta más conferencias Norte/Sur) de parte del orden económico internacional. Para los países deudores del Tercer Mundo, implica replantear el carácter de

su inserción, como decía Alzamora, en el sistema general económico-financiero, pero también, hacia adentro, el de su modelo de desarrollo.

Se esboza en la periferia una especie de darwinismo económico: sólo podrán sobrellevar la crisis los países donde el "capitalismo imitativo" analizado por Prebisch (que ha sido incapaz de realizar la acumulación y ha dilapidado, a través de la deuda externa, los recursos y posibilidades del financiamiento) corrija a tiempo sus fallas en la distribución del ingreso y la inversión, y, por ende, la índole de sus estructuras políticas.

Una situación, claro es, no ha sido suplantada mágicamente por otra, y se trata aún de tendencias, no de resultados. Pero ya es importante que aquéllas aparezcan y que el nuevo fenómeno haya permeado y controvierta las estructuras "clásicas". La mentalidad del sistema financiero no es unánime todavía en identificar las causas reales de la crisis, o en prever totalmente sus catastróficas perspectivas. Pero, de cierta manera, las bazas han cambiado de mano.

Poderosos y débiles redescubren que los países dependientes son, al mismo tiempo, imprescindibles. La periferia, viene a saberse, no es ya el sujeto pasivo de las decisiones centrales, sino parte básica de la estructura total, como componente dinámico. Las crisis se reparten ahora, pero a partes iguales, no sólo las responsabilidades por el endeudamiento (como reprochan Manuel Ulloa o el FMI a los países financiados), sino también los perjuicios derivados de sus excesos. Son **crisis compartidas**. La solución también debe elaborarse por partes iguales.

La cartelización en la OPEP de los países productores de petróleo del Tercer Mundo, fue la crisis compartida de la década de 1970. El crecimiento incontrolado de la deuda externa mundial es la de los años 80. Puede haber una diferencia entre ambas, sin embargo. La crisis petrolera se resolvió dentro del sistema, por reabsorción del elemento discordante, según evidenciaron el ciclo de colocación de los petrodólares y la baja subsiguiente de los precios. La crisis de la deuda externa, que se expresa en términos más contradictorios (éste es el temor de unos y la esperanza de otros) podría dar lugar a una síntesis: el comienzo del reordenamiento económico internacional, que incluya una nueva conducta de los países en desarrollo y alteraciones sustanciales de sus modelos. Se podrá decir entonces, quizás, que el futuro ha sido construido sobre el escarmiento de la dependencia.

Sergio Aranda

¿Hay, acaso, alternativas para el desarrollo latinoamericano?

Desde comienzos de este año la economía norteamericana muestra una vigorosa recuperación. Sin embargo, esto no significa el término de la crisis mundial.

Hace ya más de 50 años que Kondratieff descubrió estadísticamente los ciclos largos de la economía y constató que tanto en la fase descendiente como en la ascendente, se sucedían recesiones y recuperaciones. La diferencia estriba en que en la fase ascendente los períodos de prosperidad son largos y vigorosos y las recesiones cortas y suaves. En la fase descendente, en cambio, los períodos de prosperidad son cortos y débiles y las recesiones largas y agudas.

Hay creciente consenso en los economistas latinoamericanos y de otras regiones de que la crisis actual es una crisis estructural, una nueva Gran Depresión, cuya duración no se mide en años sino en decenio y cuya salida exigirá cambios trascendentes en el actual orden mundial.

¿Cuáles son los principales argumentos que abonan la idea de que, a pesar de la reciente recuperación de la economía de los Estados Unidos, estamos aún inmersos en una Gran Depresión?

Primero, que una condición ineludible para una expansión sostenida de la economía mundial es la existencia de un orden monetario y financiero esta-

ble que asegure a los inversionistas que las previsiones y cálculos de rentabilidad tienen una base sólida. Esto es mucho más cierto en un mundo caracterizado por la profundización de la división internacional del trabajo.

Esta condición está lejos de cumplirse. De un año a otro o de un trimestre a otro, las tasas de cambio de las divisas de los principales países industrializados varían sensiblemente, introduciendo elementos de incertidumbre y de confusión.

Por otra parte, los problemas financieros que plantea el pago de la deuda externa de los países en desarrollo ha hecho levantar muchas voces autorizadas que advierten sobre la posibilidad de una crisis financiera mundial. Independientemente de que ello pudiera suceder o no, tales advertencias demuestran la preocupación por la gravedad de los problemas que enfrenta el sistema financiero mundial.

Segundo, estrechamente vinculado con lo anterior, pero más asociado a la política interna seguida por el gobierno de los Estados Unidos, está el problema de la existencia de tasas de interés anormalmente altas. Como es sabido, la política de los Estados Unidos ha impuesto severos controles a la expansión de la masa monetaria lo que unido a las expectativas de crecientes déficit fiscales en ese país, han producido las tasas de interés reales más altas de los últimos 50 años y tal vez, de toda su historia. Hay, por lo menos tres efectos de las altas tasas de interés que quisiéramos destacar.

- 1.- Las consecuencias negativas sobre las inversiones productivas ya que, para ser rentables, las empre-

SERGIO ARANDA. Economista chileno. Autor de varios libros y ensayos sobre la crisis mundial y de monografías sobre varios países latinoamericanos. Actualmente, es profesor investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela.

sas tienen que tener tasas de beneficios anormalmente altas, lo que resulta poco probable en una época de crisis. Esto conspira contra la tasa de acumulación y de inversión en las principales economías mundiales. Se ha producido un trasvasije sostenido de las utilidades de las empresas productivas al capital financiero.

- 2.- La movilización masiva de capitales financieros desde el resto del mundo hacia los Estados Unidos debilita las posibilidades de acumulación a los demás países, obligándolos en muchos casos a alzar sus tasas de interés para evitar la fuga de capitales.
- 3.- El aumento, a costa del mundo en desarrollo, del servicio de la deuda externa. Se calcula que sólo América Latina debe pagar **40 mil millones de dólares anuales de intereses** por una deuda externa contraída cuando las tasas de interés eran muchísimo más bajas.

Tercero, la tasa de acumulación y de inversiones, que es la que asegura la reposición y la creación de nuevas instalaciones productivas y, en consecuencia, la expansión ulterior, ha venido disminuyendo en forma sistemática en todos los países industrializados desde fines de la década de los 60. Esta disminución gradual se acentúa en años como los de 1974-75 ó 1981-1982 atravesados por profundas recesiones.

Cuarto, una parte importante de la inversión industrial que están realizando los países desarrollados y los subdesarrollados está destinada a desplazar producciones de otros países, ya sea a través de la recuperación de los mercados internos o asegurando cuotas más altas de exportaciones en los mercados mundiales de productos tradicionales. Ejemplo de esto son las inversiones de remozamiento de la industria automotriz norteamericana o aquéllas que se efectúan en el campo de la electrónica. La crisis mundial lejos de suavizar o de aminorar la competencia la exacerba y la endurece.

Es en este contexto en que debe colocarse la reciente recuperación de la economía norteamericana. Todas las predicciones indican que la expansión de los países industrializados sólo significaría una tasa de expansión de alrededor de 2.5 o/o anual, bastante menor que la lograda en la década de los 70 y apenas dos quintos de la alcanzada en la década de los 60. Aún ese crecimiento pudiera ser demasiado optimista

según cifras recientes de la OECD, citadas por Pietro Manes, Asesor Económico del Grupo RAS, en Italia. De acuerdo a esas cifras, los indicadores económicos seleccionados para algunos países industrializados muestran que, por lo menos en el primer semestre de este año, la recuperación era aún muy leve o había empeoramientos en relación al primer semestre de 1982, año de recesión.

INDICADORES ECONOMICOS DE ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1983

	Tasa de desempleo o/o	Producción industrial (o/o de variación de los índices o cantidades en el mismo período de 1982)	Precios Consumidor	Ventas al detalle
Francia	8.2	-0.2	+ 9.2	+ 7.5
Alemania	7.9	-3.4	+ 3.3	+ 9.8
Italia	10.2	-7.8	+ 16.3	+ 10.0
Inglaterra	13.3	+0.8	+ 5.0	+ 11.1
Estados Unidos	9.8	+0.6	+ 3.4	+ 7.6
Japón	2.8	-0.5	+ 2.2	- 0.3

FUENTE: Orientación, No. 40, October 1983, Milano, Italia.

Algunas condiciones previsibles para la superación de esta nueva Gran Depresión

A pesar de lo expuesto más arriba, es posible que ya ahora se estén creando al interior de la crisis las condiciones para su superación y, eventualmente, para un nuevo ciclo largo de expansión del capital. Lo que queremos enfatizar es que una expansión sostenida de la economía mundial requerirá cambios mucho más profundos que aquellos incipientes que pueden detectarse en la actualidad. Esos cambios aluden, entre otros aspectos, a la aparición de nuevas ramas industriales con efectos amplios sobre otras ramas u actividades económicas; a nuevos aumentos generalizados de la productividad originados por la aplicación de nuevas tecnologías en ramas productivas claves o en los servicios más importantes; a una nueva división internacional del trabajo, capaz de contribuir efectivamente a elevar la productividad media de la economía mundial; a la elevación de los ingresos de sectores considerables de la población mundial de modo de generar aumentos significativos de la demanda, y a la creación de una nueva institucionalidad mundial que

pueda regular y promover las actividades económicas, a través de cambios sustanciales de las reglas del juego en los aspectos financieros, monetarios y comerciales, entre los más destacados.

Entre esos cambios, uno muy significativo para nosotros, tendrá que consistir en la contribución que al desenvolvimiento de la economía mundial preste un desarrollo acelerado de la periferia. Ya en la actual situación muchos países periféricos se han constituido en países semi-industrializados, como Brasil, México, Argentina y Venezuela en América Latina o Irán y las llamadas factorías de Asia: Corea, Taiwan, Singapur en ese continente. Estos, junto a los demás países periféricos, han llegado a tener un peso no desdéniable en la economía mundial y aparecen como las regiones donde es posible lograr rápidos crecimientos en plazos relativamente cortos.

Es evidente que las transformaciones mencionadas están lejos aún y que deberán pasar algunos años todavía antes de que puedan cristalizar.

Un crecimiento comprometido de América Latina en los 70

En la década de los 70, los acontecimientos políticos y las políticas aplicadas en muchos de los países de la región condujeron a producir importantes transformaciones en sus estructuras económicas.

Se ha destacado muchas veces que en esa década los ritmos de crecimiento fueron bastante altos, superando a aquéllos alcanzados por los países industrializados. Al mismo tiempo, hubo un importante aumento de las exportaciones industriales y una diversificación de los mercados que incrementó sustancialmente el comercio inter-regional. Sin embargo, el modelo de crecimiento seguido no contribuyó a mejorar la situación de segmentos muy importantes de la población y, en los países que llevaron hasta el extremo las políticas monetaristas, el deterioro de la situación económica y social fue en extremo grave. Corolario de lo anterior fue que la distribución del ingreso extremadamente desigual al inicio de la década, empeoró aún más.

Es innegable que el modelo de desarrollo económico y social diseñado e implementado por América Latina a partir de los años 30, comenzaba a confrontar crecientes dificultades y que éstas eran más ostensibles a fines de los años sesenta. En algunos países, se unían a los problemas económicos, tensiones sociales y políticas derivadas de las presiones populares para que el Estado aumentara los gastos sociales e interviniera decisivamente en favor de una distribución

más igualitaria del ingreso y, en ciertos casos, para la búsqueda de nuevas formas de organización social. En estas circunstancias las teorías económicas neo-liberales y monetaristas encontraron un ambiente propicio y el apoyo de poderosos sectores económicos y sociales internos. A ellos se añadían presiones externas institucionales y políticas con similar orientación.

El resultado es conocido. En el curso de la década hubo gobiernos autoritarios que impusieron inflexibles políticas monetaristas y neo-liberales. También hubo gobiernos constitucionales que siguieron, aunque en forma mucho más moderada, esos lineamientos. En general, puede afirmarse que las políticas económicas seguidas en América Latina tuvieron ese carácter, aún cuando los grados y los métodos políticos para imponerlas en cada país variaron considerablemente. En el trasfondo de tales políticas estaba la convicción de que proseguiría un aumento sostenido de las economías centrales, de que esas nuevas políticas atraerían masivas inversiones externas destinadas a acelerar la división internacional del trabajo y de que la reducción de los salarios reales y de la acción estatal sería más que compensada por el aumento de la actividad privada, siguiendo las indicaciones del mercado.

El resultado ha sido agravar las dificultades hasta alcanzar magnitudes difícilmente manejables, provocar el estancamiento o retroceso de muchas economías latinoamericanas y hacer insostenible la prosecución de esas políticas. Sólo para enfatizar aquellos aspectos que han hecho más vulnerables a las economías latinoamericanas:

- a) la acumulación de una enorme deuda externa que hace imposible cumplir con los plazos fijados para pagar intereses y amortizaciones. Esta situación se agravó con el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales.
- b) el cambio en la estructura económica significó un aumento del componente externo para el mismo volumen de producción interna. La liberalización del comercio exterior produjo una sustitución negativa, es decir, el reemplazo de insumos, de bienes de consumo y de inversión nacionales por sus homólogos importados. Gran parte del aumento de la producción que se observa en los 70, está sostenida por importaciones realizadas por la vía del endeudamiento externo.
- c) progresivamente aumentó la dependencia externa para el abastecimiento alimenticio de la población. Casi todos los países dependen ahora en mayor grado de la importación de alimentos básicos.

d) se ha producido una baja importante de la tasa de inversión.

Las políticas de endeudamiento externo seguidas por América Latina se hacen todavía más cuestionables si se tiene en cuenta que, en muchos casos, los recursos obtenidos se destinaron a acelerar la carrera armamentista y/o financiar consumos suntuarios, sin ninguna correspondencia con aumentos reales de la producción y de la productividad.

Es cierto que el alza de los precios del petróleo y la crisis mundial han agravado los problemas de la región, pero toda la experiencia histórica demuestra que la apertura externa indiscriminada de los países subdesarrollados los han conducido a callejones sin salida y que, en definitiva, ha retrasado su desarrollo económico y social.

No se trata, por cierto, de reeditar el proteccionismo de los 50 y de los 60. A esta altura hay una opinión crítica generalizada de los excesos, de las rigideces y de los defectos de los sistemas implantados. Al mismo tiempo se pone justamente de relieve la incompreensión, el descuido y la negligencia que hubo en el pasado para promover las exportaciones industriales, a través de políticas ad-hoc y de la creación de mecanismos específicos. Pero de ahí a recusar en bloque a todos los mecanismos de protección a las actividades económicas internas hay un mundo de distancia.

Las alternativas

Hasta ahora las respuestas de América Latina a la crisis han sido débiles, inconexas, erráticas y, sobre todo, de carácter defensivo. Era difícil que fuera de otro modo. Parte de los sectores sociales que ideológicamente estuvieron comprometidos con el modelo neo-liberal presentan tenaz resistencia a su cambio. Esto es cierto, sobre todo, en el caso de los gobiernos autoritarios en que las posibilidades de expansión de los demás sectores sociales son más limitadas o inexistentes.

Sin embargo, las alternativas planteadas objetivamente son tajantes. En efecto, el peso de la deuda externa es tan enorme que su servicio comprometerá durante varios años, probablemente durante más de una década, porciones significativas de los ingresos de divisas que obtengan los países. Hay países de la región que tienen enormes dificultades para pagar los intereses de la deuda, sin mencionar el pago de la deuda propiamente tal. Por otra parte, las posibilidades de aumentar significativamente las exportaciones a los países centrales no pasa de ser, en el mejor de los ca-

sos, una ilusión. Aún cuando la recuperación en curso pudiera durar cuatro o cinco años, ella se avizora demasiado débil como para servir de motor a las economías latinoamericanas, ya sea por los volúmenes de exportaciones o por la mejoría de los términos del intercambio.

En esas circunstancias, o se cambia el modelo de desarrollo poniendo el énfasis principal en el crecimiento del mercado interno o se obliga al conjunto social a absorber el peso de la crisis con todas las implicaciones que éste tiene.

En términos de política económica es la diferencia en ir adoptando medidas defensivas de carácter caustico, inorgánicas, o incluso contradictorias, las que siempre implican reducciones de la producción, aumentos del desempleo y descensos en el nivel de vida de las mayorías o de emprender una estrategia deliberada, sostenida, coherente e inteligente, que inicie las reformas conducentes a conjurar en corto plazo los peores efectos de la crisis y cambiar en profundidad el modelo de desarrollo seguido hasta ahora.

La aplicación de una u otra alternativa, así como la fuerza y profundidad que adopte, dependerá, es casi obvio señalarlo, de la correlación de fuerzas sociales y políticas que se vayan produciendo en cada país. Si se considera que sólo hace poco más de un año que el problema de la deuda ha hecho explosión en casi toda América Latina, tendrá que convenirse en que el proceso de cambio está recién en sus inicios.

Es más que probable que ello vaya acompañado de alteraciones significativas en las alianzas de clases y en las fuerzas políticas que las representan.

La cooperación regional

Es importante tener en cuenta que la posición de los países hacia la cooperación regional se deriva de los modelos de desarrollo que sustentan en lo interno. La evidencia de ese hecho, la proporcionó Chile cuando, al abandonar el Pacto Andino, señaló que tanto la filosofía del Acuerdo de Cartagena como sus mecanismos estaban en contradicción con las creencias profundas de este gobierno y con las políticas adoptadas al interior de ese país.

En una década en que las teorías neo-liberales y monetaristas se introdujeron abierta o subrepticamente en la mayor parte de la región, en que se sostenía que los mecanismos del mercado debían operar con la mayor libertad, la fijación de marcos más o menos estrictos para el desarrollo progresivo de la cooperación regional tenían pocos impulsores reales. Es en los ochenta, cuando la crisis mundial comienza a es-

trangular a las economías latinoamericanas, que las ideas de la cooperación regional adquieren nueva fuerza.

Es incuestionable que la cooperación regional puede desempeñar un papel de excepcional importancia en el fortalecimiento de las economías latinoamericanas, en el afianzamiento de la seguridad regional y en el desarrollo de su soberanía. Hay, sin duda, posibilidades importantes de acrecentar todavía más el comercio intra-regional, de mejorar la cooperación financiera, de emprender, como demuestra la experiencia del SELA, proyectos conjuntos, o de abordar conjuntamente algunos aspectos del desarrollo tecnológico. Tan importante como lo anterior puede ser el de llegar a posiciones negociadoras comunes con respecto al mundo desarrollado, destinadas a promover la cooperación también con ellos, pero en un plazo en que las aspiraciones y derechos legítimos de América Latina sean respetados y tenidos en cuenta.

Para lograrlo, sería preciso mejorar y consolidar los mecanismos institucionales ya existentes, revisar con audacia y realismo los programas que aquéllos impulsan y, eventualmente, crear nuevos mecanismos jurídicos e institucionales. No se trata de preconizar la autarquía regional. Por el contrario, en el mundo ac-

tual, las fuerzas objetivas que provocan la internacionalización de la producción a nivel mundial están determinadas por la virtual imposibilidad de un solo país, cualesquiera que sea su tamaño y su población, de producir eficientemente todo el universo de bienes y de servicios, de mantenerse en punta de todos los desarrollos científicos y tecnológicos. No sólo lo imposibilita una desigual distribución de los recursos naturales en la tierra, sino también el que ningún país tenga los recursos financieros y humanos necesarios para tal empresa. Además, la cooperación internacional se ha tornado cada vez más indispensable para afrontar los complejos problemas del medio ambiente, para evitar la contaminación del aire, de las aguas y mares, para evitar la guerra nuclear y para luchar contra el armamentismo. Todavía la cooperación internacional en términos positivos es extremadamente limitada pero son urgentes los esfuerzos para abrir cauces más anchos para su desarrollo.

Para que la cooperación regional pueda alcanzar mayor fuerza y recibir un potente impulso, pensamos que es condición ineludible el cambio de las concepciones económicas que han prevalecido, de las estrategias que se diseñaron y de las políticas neo-liberales y monetaristas con las que se pretendió llevarlas a cabo.