

E.L.
053
(1985)

BIBLIOTECA

SALA CEPAL

LAHERA PARADA, Eugenio y R.L.
Deuda externa y desarrollo de
América Latina. Situación alter-
nativa



NACIONES UNIDAS

CEPAL
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

Santiago de Chile

Septiembre de 1985

DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Situación alternativa

Ricardo Lagos

Eugenio Lahera

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	2
Primera parte. LA DEUDA EXTERNA Y SUS IMPLICACIONES DE LARGO PLAZO PARA AMERICA LATINA	5
1. <u>Situación actual de la deuda externa</u>	5
2. <u>Efectos de largo plazo sobre el desarrollo regional</u>	13
Segunda parte. PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y AMERICA LATINA	17
1. <u>Economía mundial y política económica</u>	17
2. <u>Crecimiento de los países industrializados</u>	24
3. <u>Comercio exterior</u>	26
4. <u>Finanzas</u>	30
5. <u>Inversión extranjera directa</u>	31
Tercera parte. POLITICAS ECONOMICAS DE LOS GOBIERNOS DE LA REGION	33
1. <u>Caracterización de las políticas actuales</u>	33
2. <u>Las reprogramaciones de la deuda externa</u>	38
Cuarta parte. POLITICAS ALTERNATIVAS RESPECTO DE LA DEUDA EXTERNA	41
1. <u>Problemas de las visiones extremas liberal y dependentista</u>	41
2. <u>Líneas de acción</u>	47
3. <u>Areas prioritarias de investigación</u>	57

Introducción

América Latina está profundamente imbricada en la economía internacional, recibiendo así diversos estímulos que contribuyen a configurar su estilo de desarrollo y su dinámica de crecimiento. Las exportaciones equivalen a 14,2% del producto y las importaciones a 8,5%, ambos en 1984. Por otra parte los pagos netos de utilidades e intereses en 1982-1984 dejaron en la región un financiamiento disponible real negativo, lo que obligó a una transferencia al exterior de alrededor de US\$ 30 mil millones en los dos últimos años, equivalentes a 4% del producto regional en 1984.

Esta imbricación de América Latina en la economía internacional tiene una "calidad" viable. El flujo comercial está sujeto a las variaciones de los términos del intercambio cuya tasa acumulada entre 1981 y 1984 fue de -21.7%. El flujo financiero tiene un costo real variable -la tasa LIEOR real para los países de América Latina fue negativa en varios períodos a lo largo de la década pasada, -mientras en 1982 superó el 25% ^{1/}.

Dada esta relación entre la economía internacional y la regional, las fluctuaciones de la primera tienen un impacto indudable sobre la segunda, cuya intensidad y características varían de un período al otro. ^{2/}

El sector externo provee oportunidades y simultáneamente impone restricciones a los países de la región y ambas plantean importantes problemas de política económica. Desde 1980-1981 la relación de América Latina con la economía internacional entró en una etapa de crisis, de la cual aún no emerge. Dicha crisis se expresó primero en el sector comercial, principalmente a través del deterioro de los términos del intercambio. A este se sumó posteriormente un abrupto cambio en las corrientes de financiamiento, cuyo flujo neto se

^{1/} LIEOR de 6 meses deflactadas por el valor unitario de las exportaciones de América Latina, Cepal Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1982, enero de 1982, gráfico 6.

^{2/} Al respecto véase Ricardo Arriazu "Policy interdependence from a Latin American perspective", IMF Staff Papers, mayo de 1983.

volvió negativo. Por último, el valor acumulado de la inversión extranjera directa experimentó un descenso.

El problema financiero es sin duda, el de mayor magnitud y significación. En los bancos y en los gobiernos de los países del Norte ha sido éste el único que ha sido extensamente considerado. El problema de la deuda externa y, más concretamente el de la capacidad de pago por América Latina de su deuda externa es el que recibe atención prioritaria. Como señala Carlos Díaz-Alejandro,

" There are few mysteries in the mechanics of payments forecasts available for major Latin-American countries. The same crucial variables and coefficients can be found in all of them: growth in OECD countries and the induced growth of Latin American exports, the real international interest rate, net new "involuntary" or "concerted" lending by private banks, and direct foreign investment. Real exchange rates and what they can do to push exports further are usually the major domestic policy variable taken into account. Policy-induced declines in oil imports are sometimes featured. Non-oil imports and the growth allowed by them are the residuals. Most forecasters seem to regard projections of unemployment and real wages to be in bad taste, and even fewer dare to provide their best estimates of inflation and budget deficits.^{1/} "

El enfoque con el que este trabajo se aproxima al tema es diferente. Su punto de partida es la deseabilidad de desarrollo regional y no solamente la maximación de los flujos de pago de la deuda externa. Esta diferencia de enfoque es importante porque de ella se desprenden consecuencias de significación, como

^{1/} Carlos Díaz-Alejandro, "Latin American debt: I don't think we are in Kansas any more", Brookings Papers in Economic Activity 2:1984 p. 385.

se verá a lo largo del trabajo. Por otra parte este enfoque es indispensable si se quiere compatibilizar el desarrollo futuro con las necesidades de tipo social y con los procesos de democratización política. En este contexto analítico el pago de la deuda externa es un bien porque éste es funcional a la mantención de las corrientes de financiamiento externo y evita el colapso del sistema internacional. A su vez ambas situaciones suelen ser favorables para el desarrollo latinoamericano. Se requiere un flujo de pagos compatible con las necesidades de crecimiento económico y desarrollo social en la región. Este debería ser también el punto de vista de un acreedor lúcido.

Los objetivos del presente estudio -a los que sigue su estructura formal- son los siguientes: a) describir y analizar la situación actual de la deuda externa de los países de la región y sus implicaciones para el desarrollo regional en el mediano plazo; b) revisar las actuales proyecciones sobre la economía internacional y examinar sus implicaciones para América Latina; c) examinar las posiciones y políticas actuales de los gobiernos de América Latina y el impacto que sobre ellas tendrá el dinamismo de la economía mundial; y d) proponer líneas de acción o políticas alternativas, así como áreas prioritarias de investigación cuyo desarrollo sea útil para el diseño de dichas políticas.

Primera parte. LA DEUDA EXTERNA Y SUS IMPLICACIONES DE LARGO PLAZO
PARA AMERICA LATINA

1. Situación actual de la deuda externa

El problema de la deuda latinoamericana debe ser puesto en un contexto más amplio que incluya al menos los siguientes factores: a) la combinación de una política monetaria restrictiva con una política fiscal expansiva en Estados Unidos; b) la baja de los precios de exportación, principalmente de los productos básicos; c) el aumento del neoproteccionismo en los países industrializados; d) la fuerte alza de las tasas de interés, y e) la abrupta reducción de los ingresos netos de capital, primero, y su transformación en negativos con posterioridad.

Existe un argumento que relaciona estos hechos. El cambio de políticas en Estados Unidos es, sin duda, el punto de partida. La baja de los términos del intercambio y el aumento de las tasas de interés y el cambio en la dirección de los créditos, tienen que ver con las nuevas políticas norteamericanas.^{1/}

^{1/} "The lending (and borrowing) may have been unsound in the first place but it certainly became so when our monetary-fiscal policy mix increased interest rates sharply and caused the dollar to appreciate and commodity prices to decline. The combination of these three shocks on exporting dollar-debtors is, of course, devastating. There is no question that the debt crisis today is in good measure due to our own failure to pursue sound fiscal policies. It is therefore absurd and, indeed, outright cynical that our Treasury officials should travel to the debtor countries to preach belt tightening". Rudiger Dornbusch "The international debt problem" Testimonio ante el Subcommittee on Economic Goals and Intergovernmental Policy, Joint Economic Committee, U.S. Congress.

Desde otro punto de vista es indudable que la crisis de la deuda no fue sólo exógenamente inducida. Diversas políticas desarrolladas en la región contribuyeron a que la situación del sector financiero externa se deteriora rápidamente. Entre ellas deben considerarse las siguientes: a) el endeudamiento "excesivo" alcanzado por la mayor parte de los países^{1/}; b) el aumento de la deuda privada en la deuda externa regional, frecuentemente sin restricción alguna; y c) la liberalización del comercio exterior y el aumento desmesurado de las exportaciones; d) la falta de control cambiario que permitió una acelerada y masiva fuga de capitales desde la región y hacia los mismos bancos acreedores.

Aquí también existe un argumento que relaciona los hechos. Los regímenes neo-liberales de corte autoritario -que encontraron un paradigma en los gobiernos del Cono Sur- realizaron una liberalización económica con algunas características marcadamente perversas desde un punto de vista económico. Sobre ellos ya existen advertencias en la literatura económica de América Latina antes de la crisis.^{2/}

El capital financiero internacional pasó por un ciclo de características bien marcadas entre 1973 y 1982. El reciclaje privado de los enormes superávits iniciales de los países exportadores de petróleo aumentó dramáticamente su volumen y significación y le abrió oportunidades de realizar ganancias extraordinarias. Por otra parte, la situación recesiva de los países industrializados disminuyó su demanda competitiva por crédito, acentuando esta tendencia.^{3/} Esta masa de capital buscaba su realización.

^{3/} Fondo Monetario Internacional, Annual Report, 1976, p. 21.

^{1/} Una política de endeudamiento "excesiva" es aquella que no corresponde a las necesidades de inversión nacionales. De ese modo se suplementan temporalmente los niveles de bienestar (o de consumo) con recursos externos. Al respecto véase Juan Eduardo Herrera, El ahorro externo en una estrategia alternativa de desarrollo, CED, Materiales para discusión N° 65, diciembre de 1984.

^{2/} Entre dichas advertencias se destacan las de Anibal Pinto en Chile, María Concepción Tavares en Brasil, Aldo Ferrer en Argentina y otros.

Como resultado ocurrió, primero, un gran aumento de la oferta de crédito disponible, el que llevó a la economía mundial a una situación de hiperliquidez incluso con tasas de intereses reales negativas durante algunos períodos, aún considerando las variaciones de los términos del intercambio. En segundo lugar, se acentuó dramáticamente la importancia del crédito internacional privado sobre la del público, bilateral o multilateral, alterándose así los criterios de otorgamiento de los préstamos, que pasaron a ser netamente comerciales, definidos por las instituciones prestatarias. Por otra parte, su costo fue establecido con tasas flotantes.

Debido a una serie de circunstancias, dichos superávits han disminuído progresivamente, estimándose que desaparecerán en 1985.^{1/} Ellas incluyen una rebaja de la importancia del petróleo en el gasto energético total de los países de la OECD; el aumento de la oferta no controlada por la OPEP; y la elevación de las importaciones de los países petroleros. Ya en 1982 el balance corriente de los países exportadores de petróleo -incluyendo el comercio de invisibles se hizo negativo y lo mismo sucedió con el flujo de depósitos en los bancos de los países industrializados.

Por otra parte, la excesiva ansia de ganancias de los bancos respecto de los fondos por ellos reciclados, sumado a las políticas contractivas implementadas por los países industrializados capitalistas para combatir la inflación, han sumido al sistema financiero internacional en la peor crisis desde la Gran Depresión. Nadie sabe hoy

1/ IMF Survey, 7 de noviembre de 1983, p. 349.

exactamente como se desarrollará, ni cuál será su salida, pero sí existe certeza respecto de la severidad de la restricción financiera externa que nuestros países enfrentarán en el futuro previsible. Nadie debería dudar de la corresponsabilidad de la crisis actual que les cabe a los bancos privados. Ellos realizaron importantes préstamos sin la evaluación necesaria del riesgo y cuando este se ha materializado han pretendido recibir los pagos totales de todas maneras. Lo mismo sucede con las autoridades financieras de los países industrializados, que no supervigilaban adecuadamente estas actividades.

América Latina tenía a fines de 1984 una deuda externa acumulada por US\$360 mil millones (véase el cuadro 1). Ello equivale a cuatro veces sus exportaciones de bienes y los intereses pagados en dicho año alcanzaron a 35% de las exportaciones globales de la región (véase el cuadro 2). Desde otro punto de vista, dicha deuda equivale a 54% del PIB del mismo año (véase el cuadro 3).

Existen importantes diferencias por países. La relación intereses totales pagados/exportaciones de bienes y servicios presentan importantes variaciones. La mayor parte de los países tiene una relación más baja que la agregada; las excepciones son Bolivia, Argentina y Chile. Brasil y México se encuentran levemente por sobre la cifra regional. En relación al PIB también existen diferencias de importancia: en el caso de Chile dicha relación alcanza a 0.95, mientras en el otro extremo, sólo llega a 0.28 en el caso de Colombia.

Desde el punto de vista de los acreedores, la importancia de los principales deudores es aplastante. Brasil concentra el 28%, México el 27% y Argentina el 13%. Si a ellos se suma Venezuela, se llega al 77.7%. No en vano estos cuatro países han recibido una atención particular por parte de los acreedores principales.

La otra cara de la medalla son los cuantiosos recursos transferidos al exterior por agentes privados latinoamericanos. Existen diversas estimaciones de sus montos, pero todos ellos se mueven en rangos muy significativos.

El Fondo Monetario estima los depósitos en el exterior de propiedad de inversionistas residentes en América Latina a mediados de 1984 en US\$ 64 billones.

Cuadro 1
 AMÉRICA LATINA. DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA
 (Saldo a fines de año en millones de dólares)

País	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
América Latina	150 893	181 978	221 059	275 422	315 336 ^b	340 937 ^b	360 170 ^b
Países exportadores de petróleo							
Bolivia ^c	1 762	1 941	2 220	2 450	2 373	3 065	3 200
Ecuador	2 975	3 554	4 052	5 808	6 187	6 681	6 860
México	83 946	39 685	49 349	72 007	85 000 ^d	90 000 ^e	95 000 ^f
Perú	9 324	9 334	9 594	9 638	11 007	12 118	13 500
Venezuela ^g	16 883	23 071	26 509	29 000	31 000	33 500	34 000
Países no exportadores de petróleo							
Argentina	86 503	104 393	128 735	156 459	179 679	195 265	206 710
Brasil ^h	12 496	19 034	27 162	35 671	43 631	45 500	48 000
Brasil ⁱ	52 285	58 907	68 354	78 580	87 580	96 500	101 800
Colombia	4 247	5 117	6 277	7 980	9 421	10 405	10 800
Costa Rica	1 870	2 333	3 183	3 360	3 497	3 818	4 050
Chile ^j	6 664	8 484	11 084	15 542	17 153	17 431	18 400 ^k
El Salvador	986	939	1 176	1 471	1 683	2 000	2 300
Guatemala	821	954	1 053	1 409	1 504	1 766	1 910
Haití	210	248	290	372	410	446	600
Honduras	971	1 280	1 510	1 708	1 800	2 079	2 250
Nicaragua ^l	961	1 131	1 579	2 168	2 797	3 385	3 900
Panamá	1 774	2 009	2 211	2 338	2 820	3 275	3 550
Paraguay	609	733	861	919	1 204	1 469	1 560
República Dominicana	1 309	1 565	1 839	1 837	1 921	2 572	2 850
Uruguay	1 240	1 679	2 156	3 129	4 255	4 589	4 700

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial; Brasil y Venezuela: CEPAL, sobre la base de datos del Banco de Pagos Internacionales.

^a Cifras preliminares.

^b Cifras no comparables con las de los años anteriores a 1982, debido a la inclusión de la deuda de los bancos comerciales de México.

^c Corresponde a la deuda pública.

^d Incluye la deuda de bancos comerciales. Estimación sobre la base de información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^e Incluye la deuda pública más la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales.

^f Incluye la deuda total de mediano y largo plazo más la deuda de corto plazo con las instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales.

^g Deuda de corto, mediano y largo plazo, excluidos la deuda con el FMI y los créditos de corto plazo para operaciones de comercio exterior.

^h Al mes de septiembre.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: RELACION ENTRE LOS INTERESES TOTALES PAGADOS
Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS*

(Porcentajes)

País	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^b
América Latina	12.4	15.5	17.4	19.9	26.1	39.0	35.8	35.0
Países exportadores de petróleo								
Bolivia	13.0	16.0	15.7	16.5	22.3	32.0	31.0	33.0
Ecuador	9.9	13.7	18.1	24.5	35.5	43.6	49.3	57.0
México	4.8	10.3	13.6	18.2	24.3	30.1	26.0	31.5
Perú	25.4	24.0	24.8	23.1	28.7	39.9	36.7	36.5
Venezuela	17.9	21.2	14.7	16.0	21.8	24.7	31.2	35.5
Países no exportadores de petróleo								
Argentina	4.0	7.2	6.9	8.1	12.7	21.0	20.3	25.0
Brasil	11.9	15.1	18.8	23.3	31.3	46.6	40.7	36.5
Colombia	7.6	9.6	12.8	22.0	31.7	54.6	58.4	52.0
Costa Rica	18.9	24.5	31.5	34.1	40.1	57.1	43.4	36.5
Cuba	7.4	7.7	10.1	13.3	21.6	25.0	21.7	21.5
El Salvador	7.1	9.9	12.8	18.0	25.5	33.4	41.8	32.0
Guatemala	13.7	17.0	16.5	19.3	34.6	49.5	49.4	45.5
Haití	2.9	5.1	5.3	6.5	7.5	11.9	14.2	15.0
Honduras	2.4	3.6	3.1	5.3	7.5	7.8	7.6	4.0
Nicaragua	2.3	2.8	3.3	2.0	3.2	2.1	4.9	5.0
Paraguay	7.2	8.2	8.6	10.6	14.5	22.4	17.7	19.0
República Dominicana	7.0	9.3	9.7	15.7	15.6	33.2	19.3	18.5
Uruguay	0.7	8.5	10.7	14.3	19.9	14.9	24.3	19.0
Venezuela	8.8	14.0	14.4	14.7	10.5	22.6	24.0	23.5
Uruguay	9.8	10.4	9.0	11.0	13.1	22.4	27.6	31.5

Fuente: 1977-1983: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*; 1984: CIPPEC, sobre la base de información oficial.

*Los intereses incluyen los correspondientes a la deuda de corto plazo.

^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

Cuadro 3

RELACION DEUDA EXTERNA/PIB PAISES SELECCIONADOS 1984

País	Población
Chile	0.95
Uruguay	0.89
Venezuela	0.76
Perú	0.72
Argentina	0.62
Ecuador	0.55
México	0.55
Brasil	0.49
Bolivia	0.37
Colombia	0.28
A. Latina	0.54

Fuente: Estimaciones en base a cifras de la Cepal.

El BIS por su parte estima en US\$ 60 billones el flujo de capital privado desde América Latina hacia los países industrializados entre 1978 y 1982^{1/} El Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos estima que un tercio del aumento de la deuda de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela entre 1974 y 1982 se utilizó para la compra de activos en el exterior o se depositó en bancos en el extranjero.^{2/} Según el mismo estudio, desde 1973, residentes en las cuatro economías mayores adquirieron US\$ 100 billones en activos en el extranjero, lo que suponiendo una tasa de retorno de 10% y que las utilidades no han sido repatriadas, haría llegar dicha suma a US\$ 146 billones.^{3/}

El problema es, por supuesto, que ambos grupos de fondos no representan contrapartidas, salvo contablemente. El punto principal es que los depósitos en el exterior son divisas acumuladas en el exterior y controladas por un número reducido de agentes privados. Estas divisas salieron para permanecer afuera. La deuda externa, por otra parte, es directamente pública -tres cuartas partes en 1984- y la parte privada está recibiendo aval estatal en forma creciente.^{4/}

1/ BIS, Annual Report 84.

2/ The Economist 23/6/84.

3/ L. Sjaastad, Fortune, 26/11/84.

4/ La proporción pública/privada excluye la deuda de corto plazo.
Fuente, Banco Interamericano de Desarrollo.

2. Efectos de largo plazo sobre el desarrollo regional

Los efectos de largo plazo de la deuda externa dependen críticamente de los supuestos que se hagan respecto de los escenarios posibles. La primera alternativa es la mera continuación de la situación actual, esto es, la generalización de las políticas de ajuste preconizadas por el Fondo Monetario Internacional; el cumplimiento por la mayor parte de los países de sus compromisos de pago con los bancos; y la situación internacional caracterizada por un débil crecimiento de los países industrializados. En este caso las perspectivas son muy sombrías ya que se alcanzará a corto plazo un punto en el cual el problema deja de ser económico para convertirse en aritmético. El pago de los intereses acordados -incluyendo los reprogramados- requeriría de un esfuerzo exportador de magnitudes imposibles de mantener y la transferencia al exterior de una parte creciente del producto.

Este primer escenario conduce a una crisis, cuya naturaleza y dimensiones dependerán de las condiciones iniciales que la configuren y de la oportunidad y lucidez con la que se le enfrente. Su efecto sobre el desarrollo regional sería, en un primer momento al menos, claramente negativo ya que los actuales políticas de ajuste recesivo han puesto a la economía regional en un pésimo pié para enfrentar tal contingencia (más sobre esto en la Tercera Parte de este trabajo).

La subordinación exclusiva del futuro económico de América Latina a la performance de su balanza de pagos tendrá muy serias consecuencias para la región. La tasa de inversión bajó del 22% al 15% del PEI de la región entre 1981 y 1984, con lo cual el crecimiento futuro está en peligro.^{1/}

1/ Estimación del Latin American Briefing publicado por el Southeast Bank de Florida, referido en El Mercurio de Santiago, 9/7/85.

Todavía con respecto a este escenario conviene señalar que las estimaciones conservadoras, excluyendo las peores alternativas en ellas consideradas, son de que el nivel del producto regional per cápita permanecerá estancado. El nivel de 1980 sólo podría recuperarse, conforme a dichas estimaciones, alrededor de 1990. De ese modo, la realización de las pérdidas relacionadas con la deuda externa le costaría a la región una década de estagnación.

Una comparación con la crisis de los años treinta es iluminadora. Dicha crisis impuso también un conjunto de restricciones a la economía regional, pero tuvo también algunos efectos indirectos positivos. Entre ellos una mayor capacidad de autosustentación del financiamiento de la formación de capital; nuevas instituciones públicas y privadas y una generación de empresarios locales.^{1/} El desarrollo mediante sustitución de importaciones, con todas las limitaciones que se harían aparentes después, fue capaz de aumentar el producto per cápita regional en forma significativa.

En la crisis de los treinta los países que mantuvieron por más tiempo su apego a la política ortodoxa de la época fueron los que se encontraron en mayores dificultades. Un proceso similar se observará en los próximos años y de allí la necesidad de reconocer a tiempo esta posibilidad y evitar el pago de un gran costo social innecesario.

Desde otro punto de vista se ha señalado que el cumplimiento de los compromisos de la deuda externa generará fuertes tensiones en los recientemente establecidos regímenes democráticos. Las políticas de ajuste encontrarán resistencia, las que podrán ser expresadas con mayor libertad que antes. El poder político se verá sometido a presiones más intensas que en el pasado.^{2/}

En numerosos países de la región existe una sincronía perversa entre la crisis de la deuda externa y la recuperación de la democracia. Existe, en ese sentido, un paralelo invertido respecto de la situación de los años 30: la crisis ha

1/ Carlos Diaz Alejandro "I think..." Op.cit. p. 367.

2/ Al respecto véase Samuel Lichtensztein "Los proyectos democráticos frente al problema de la deuda externa" Cuadernos del CLAEH N° 31, noviembre de 1984.

contribuido a sacar a los militares del poder en diversos países, mientras lo contrario ocurrió en aquella ocasión.

Esta sincronía hace las cosas más difíciles:

" The democratic governments are being pressured to undertake draconian cuts at the moment in which their accumulated debt is massive; the export possibilities remain limited: and when they need some growth to demonstrate a minimal level of concern for basic social needs in their societies. That in the issue at hand - how to provide sufficient economic "space" in Latin America allow democratic regimens to performs adequately. Their performance, in the eyes of their citizens, will determine whether or not the democratic system will continue.^{1/}

Por otra parte el margen inmediato de maniobra de los gobiernos democráticos se ve muy reducido por las fuertes restricciones heredadas del autoritarismo.

Otro escenario posible es el de la "negociación infinita", esto es la sucesión de negociaciones y acuerdos que no son cumplidos a cabalidad y que requieren ajustes de mayor o menos elasticidad. En la práctica, este sistema puede representar una sucesión de concesiones recíprocas entre los países, los acreedores y el Fondo Monetario. Los primeros, sin embargo, permanecerían básicamente atados a una estrategia implícita de desarrollo cuya finalidad principal es lograr el pago de la deuda externa.

^{1/} Riordan Roett. The foreign debt crisis and the process of redemocratization in Latin America". Testimonio ante Subcommittee on Inter-American Affairs Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, 6 de junio de 1984.

Un tercer escenario que se explorará más adelante es el de la negociación política entre acreedores, deudores y los gobiernos de los países industrializados. En este caso, las consideraciones sobre el desarrollo regional deberían representar un punto importante **de la agenda**, la que a su vez incluiría otros aspectos vinculados a la economía internacional, tales como las barreras proteccionistas las exportaciones regionales en los mercados desarrollados.

El primero de los escenarios es inviable en el mediano plazo y por lo tanto habría que buscar alternativas para abandonarlo cuanto antes. Este es el tema del trabajo.

Otra consideración de largo plazo es que parte sustancial de los miles de millones de dólares transferidos al exterior por los agentes privados no retornarán a la región o lo harán en forma de nuevas transferencias financieras que deberán ser pagadas en las mismas condiciones que el conjunto de ellos. Esta descapitalización contribuirá a disminuir el ritmo de crecimiento en el largo plazo.

Segunda parte. PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y AMERICA LATINA

Una vez analizado el impacto de largo plazo de la deuda externa sobre la economía regional es adecuado preguntarse qué tipo de estímulos y restricciones vendrán desde el exterior hacia América Latina. Para ello es necesario analizar el crecimiento de los países industrializados, el comercio exterior, las finanzas y la inversión extranjera directa.

1. Economía mundial y política económica

La economía regional ha perdido grados de libertad respecto de la economía internacional. Ello se ha debido a un doble proceso: por una parte a la creciente interdependencia en la economía mundial, fenómeno de largo plazo y que ha sido acelerado y profundizado por el aumento de los vínculos financieros en los mercados mundiales de capital. Dicho incremento "ha creado importantes cauces a través de los cuales los acontecimientos macroeconómicos se transmiten a los países en desarrollo".^{1/} Las políticas macroeconómicas y comerciales de los países industriales influyen directamente en el costo del servicio de la deuda, el volumen de las corrientes de capital y la capacidad de los países en desarrollo por obtener divisas.^{2/} Las políticas neoliberales aplicadas por numerosos países para América Latina por su parte han contribuido a erosionar la capacidad de autosustentación del proceso de desarrollo regional.

1/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1985

2/ Boletín del FMI, 22/7/85 p. 270.

El segundo aspecto es de particular gravedad cuando el primero, esto es, la creciente interdependencia en la economía mundial, se caracteriza por una creciente asimetría. Los países en desarrollo fueron buscados para participar en el reciclaje de los excedentes financieros de la OPEP. Su participación, en el comercio internacional, sin embargo, tiene que enfrentar al neoproteccionismo de los países industrializados. En cuanto a la internacionalización del proceso productivo, en ella se asigna un rol desmedrado a los países en desarrollo.

En términos muy simplificados puede señalarse que tradicionalmente el crecimiento económico regional implicaba un aumento más que proporcional de las importaciones, el que tendía a superar la capacidad importadora local, limitada por el menor ritmo de desarrollo de las exportaciones. De ese modo se generaba una tendencia secular al déficit comercial, financiado en forma irregular con capitales compensadores. La devaluación era la manera tradicional de evitar que el desequilibrio externo ahogara el crecimiento. Una vez que los ajustes tomaban lugar, sin embargo, reaparecían los problemas de crecimiento y déficit comercial, normalmente acompañados de una cierta tasa de inflación, ya que la devaluación de la moneda subía a nivel de precios, bajando la demanda y las importaciones. El ciclo volvía a empezar, sin embargo, toda vez que los gobiernos volvían a emitir. El resultado "normal" de esta evolución es conocido: devaluación constante de la moneda, inflación, crecimiento moderado y déficit comercial "manejable". El límite del ciclo estaba dado por la pérdida de las reservas internacionales, ya que ella imponía una clara restricción al sistema -dada la limitación del financiamiento externo-, e inducía una desaceleración de la expansión monetaria, o una devaluación de la moneda.

Cuando la afluencia de un volumen importante de capital financiero autónomo permite liberarse de las restricciones a las importaciones y de la pérdida de reservas, el ciclo descrito se rompe y la situación se torna extremadamente

fluída. Los agentes económicos actúan con mayores grados de libertad al desaparecer temporalmente una limitación secular. Las políticas públicas pueden explorar nuevos caminos, tales como la rebaja abrupta de los aranceles y la fijación del tipo de cambio.^{1/}

Sin embargo, cuando por las razones ya señaladas en este estudio se produce una crisis en la vinculación financiera externa regional y entonces el cuello de botella reaparece, sólo que en condiciones drásticamente deterioradas.

La vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a los cambios en las señales provenientes de la economía internacional puede apreciarse en el Cuadro 4. Cambios relativamente pequeños en la tasa de interés, el crecimiento de los países industrializados en los términos del intercambio pueden inducir variaciones de gran magnitud en la cuenta corriente de los países en desarrollo. Este es por supuesto también el caso de América Latina.

Conforme a un estudio sobre Brasil, Chile y México del Banco Morgan -cuyos supuestos básicos pueden verse en el Cuadro 5, un 1% menos de crecimiento de los países industrializados a partir de 1985 deterioraría la cuenta corriente de Brasil en US\$ 7.6 mil millones (17% de las exportaciones) en 1990; US\$ 2.9 mil millones la de México; y en US\$ 1.4 mil millones la de Chile (también igual a 17% de sus exportaciones). La relación deuda/exportaciones bajaría menos en los tres países, Manteniéndose muy alta especialmente en el caso de Chile, que sería el país más afectado en esta situación (véase el Cuadro 6).

^{1/} Eugenio Lahera, Endeudamiento externo y desarrollo. Pasado reciente y evolución previsible en el caso de Chile, Seminario deuda externa y apertura política en el Cono Sur, Cieplan, Vector, Consultora Efes, diciembre de 1983.

Cuadro 4

EFFECTOS DE CAMBIOS MACROECONOMICOS SOBRE EL BALANCE DE
CUENTA CORRIENTE DE LOS PAISES EN DESARROLLO
(en miles de millones de US\$)

<u>Tipo de cambio</u>	<u>1984</u>	<u>1990</u>
* 1% de aumento de la tasa de interés	-2.3	-8.0
* 1% de mejoría de los términos intercambio	2.2	4.8
* 1% de aumento adicional del crecimiento del producto de los países industrializados	3.5	7.7
- Sin apreciación del dólar	2.2	4.8
- Con apreciación del dólar	1.3	2.9

Fuente: Banco Mundial, World Development Report 1985

El aumento de 1% en la tasa de interés tendría un efecto negativo inmediato y agudo sobre la cuenta corriente de los tres países aunque su impacto en 1990 sería inferior al del caso del párrafo anterior. Una disminución de 10% en el precio básico del petróleo aumentaría el déficit en la cuenta corriente de México en casi US\$ 4 mil millones en 1990; en cambio traería un alivio modesto para Chile y sería un gran alivio para Brasil país cuya cuenta corriente sería superavitaria y cuya relación deuda/exportaciones bajaría a alrededor de 190% en 1990.

Por último los efectos de una depreciación del dólar 20 por ciento superior a la del caso base también diferirían por país.

Cuadro 5

SUPUESTOS DE BASE SOBRE EL CRECIMIENTO DE BRASIL, CHILE
Y MEXICO Y LA ECONOMIA MUNDIAL
(en %, salvo indicación contraria)

	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>Promedio anual 1986-1990</u>
Crecimiento real PIP				
Brasil	2.5	5.0	5.0	5.0
Chile	5.5	1.0	3.0	4.5
Mexico	1.5	4.2	4.2	5.4
Crecimiento real del PNP de la OECD	4.7	3.3	1.5	2.5
LIBOR eurodolar 6 meses	11.65	12.0	8.5	9.0
Tasa de cambio efectivo del dólar	6.0	-3.0	-4.0	0.0
Precios industriales de la OECD				
Moneda local	4.0	6.0	6.0	5.5
En dólares	-2.0	8.0	8.5	5.5
Precio del petróleo(promedio OPEP US\$/barril)	28.5	28.0	26.0	1.4% ^{a/}
Precio de productos básicos no petrolero	0.8	9.0	4.0	0.0% ^{a/}

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company of New York, "The LDC problem - at
the midpoint" World Financial Markets, noviembre de 1984

^{a/} Cambios porcentuales en términos reales

RESULTADOS DE LA SIMULACION^{a/} SOBRE BRASIL, CHILE Y MEXICO

	Balance de cuenta corriente (miles de millones de US\$)					Deuda externa (como % de las exportaciones)				Deuda (% de cambio a fin de año anualizada)	Pago de intereses (como % de las exportaciones)			
	1982	1983	1984	1986	1990	1983	1984	1986	1990	1985-90	1983	1984	1986	1990
<u>Brasil</u>														
Caso base	-16.3	-6.9	-2.3	-1.9	-1.2	366	331	314	203	0.0	42	40	33	21
Menor crecimiento				-3.5	-8.8			332	269	3.3			35	28
Mayor LIBOR				-2.9	-2.6			316	214				36	25
Menor precio del petróleo				-1.1	0.8			310	190	-1.3			33	20
Dólar más bajo				-2.3	-2.8			301	202	0.9			32	21
<u>Chile</u>														
Caso base	-2.3	-1.1	-2.0	-1.0	-1.4	375	304	348	282	5.6	37	45	30	28
Menor crecimiento				-1.2	-2.8			366	350	7.7			32	32
Mayor LIBOR				-1.2	-1.8			351	295	6.6			34	30
Menor precio del petróleo				-0.9	-1.3			347	277	5.3			30	25
Dólar más bajo				-1.0	-1.5			327	269	6.1			28	25
<u>México</u>														
Caso base	-4.9	5.5	3.9	-0.6	-1.2	317	293	287	224	3.4	35	37	30	23
Menor crecimiento				-1.2	-4.1			294	248	4.7			31	25
Mayor LIBOR				-1.3	-2.6			288	234	4.4			33	26
Menor precio del petróleo				-2.6	-5.1			311	264	5.7			33	27
Dólar más bajo				-1.3	-2.4			285	228	4.2			30	23

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company of New York, "The LDC problem - at the midpoint?" World Financial Markets, noviembre de 1984

a/ Los supuestos del caso base pueden verse en el cuadro 6. Las desviaciones del caso base son: menor crecimiento, 2% menos de crecimiento de la OECD; mayor LIBOR, 2% por año; menor precio del petróleo, 10% menos cada año; dólar más bajo, depreciación de 5% en relación a las monedas de otros países.

2. Crecimiento de los países industrializados

Para la década 1985-1995 el Banco Mundial proyecta un crecimiento de los países industrializados que fluctúa entre el 4.3% y 2.5% anual.^{1/} Respecto del período 1986-1990 el Banco Interamericano de Desarrollo proyecta un crecimiento de 2.7% para Estados Unidos, 2.1% para los países industrializados de Europa y 2.9% para Japón. El Fondo Monetario por su parte proyecta una tasa anual media de crecimiento económico de los países industriales levemente superior al 3% en el período 1985-1990. En cuanto a los países en desarrollo, el Fondo estima que, de cumplirse sus proyecciones "de referencia", estas crecerían a una tasa anual de 4.75%.^{3/}

En la visión del Fondo Monetario Internacional es posible resolver satisfactoriamente el problema de la deuda y simultáneamente normalizar el mercado financiero. Sin embargo, el conjunto de supuestos que permiten llegar a esta conclusión son en realidad fuertes:

" To begin, policies in the debtor countries themselves will be of crucial importance if they are to achieve the rate of export growth -in the range of 5-6 percent in volume terms- that they need to regain financial viability and sustained growth. This will involve continued attention to a wide range of policies -fiscal, monetary, and exchange rate policies- in order to increase domestic savings and investment, to ensure efficient resource allocation, and to maintain external competitiveness. Policies in the industrial countries also have a critical bearing on the export potential of the indebted countries. Our "base-line scenario" depends very heavily on the industrial countries achieving an average annual rate of growth of 3 percent over the remainder of the decade and keeping their markets open. And these goals will, in turn, depend upon policies to reduce fiscal deficits in a number of countries -especialli the United

1/ World Bank, World Development Report, agosto de 1984.

2/ BID, La deuda externa y el desarrollo económico de América Latina, 1984.

3/ IMF, World Economic Outlook, 1985

dólar más bajo, depreciación de 5% en relación a las monedas de otros países industrializados.

States- so as to make possible some further decline in real interest rate as well as action to improve the functioning of labor markets, especially Europe.

A workable solution to the debt problems also rests on a number of assumptions concerning financial flows. It depends upon a gradual recovery in foreign investment and a moderate increase in commercial bank lending- which is assumed to grow at a rate of about 5 percent a year over the rest of this decade. Official development assistance (ODA) is assumed to remain at least constant in real terms" ^{1/}.

Sin embargo, otras alternativas señaladas también en el informe del Fondo -indudablemente más realistas- hacen bajar el crecimiento proyectado para los países en desarrollo a sólo 2.3%. En el caso de América Latina estas tasas representarían una disminución del producto per cápita o su mantención ya que la proyección de crecimiento de la población para 1980-1985 son de 2.2% en Brasil y 2.7% en México.^{2/}

Como se ha señalado:

" Every serious study of international debt concludes that the Latin American debtors, now that they changed their policies, can service their billions and expand their economies if OECD growth averages 3½% a year for at least five years. With 3%, it would be touch and go. Anything less would mean revolution and/or defaults." ^{3/}

^{1/} Discurso del Director del FMI en el Institute for International Finance, Washington, el 10 de mayo de 1985, IMF Survey, 27/5/75.

^{2/} Fuente sobre publicación, CELADE

^{3/} The Economist, 15/6/85.

3. Comercio exterior

Las perspectivas del comercio mundial no son más halagüeñas para los países en desarrollo, particularmente aquellos que no exportan petróleo. La tendencia al aumento del neoproteccionismo no se detendrá. Por otra parte, no pueden descartarse nuevas rondas de discusiones comerciales entre los países industrializados, debido al gran número de fricciones que existen en este terreno entre ellos.

Las formas del neoproteccionismo pueden ser agrupadas en dos grupos principales: a) acciones contempladas en el GATT, tales como salvaguardias, derechos compensatorios y derechos antidumping; y b) medidas no contempladas en el GATT, tales como las "restricciones voluntarias a la exportación" y los "acuerdos de comercialización regular", así como variadas nuevas políticas comerciales que de hecho implican restricciones diferentes a los arancelarios.

Los productos más afectados por el neoproteccionismo se ubican en algunos sectores en que los países en desarrollo tienen ventajas comparativas tales como los sectores tradicionales que implican gran intensidad de mano de obra y los sectores manufactureros nuevos con más intensidad de capital y trabajo calificado. Ejemplos de los primeros, son los textiles, vestimenta, calzado manufacturas de cuero, etc. De los segundos, los productos de hierro y acero, bienes de ingeniería mecánicos y eléctricos, productos electrónicos de consumo papel, productos de madera y repuestos de máquinas y herramientas.^{1/}

Una incógnita de importación que deberá despejarse en el futuro es el resultado que respecto del comercio internacional tendrá la actual fase de recomposición

^{1/} Moisés Lejavitzer. Los efectos del neoproteccionismo en América Latina, CEMLA, 1983.

industrial de Estados Unidos. Una agresiva salida comercial hacia los mercados extranjeros puede presionar por una mayor liberalización del comercio internacional, si bien -dado el perfil industrial de ese país- sus efectos benéficos no sean evidentes ni directos para los países en desarrollo.

Por otra parte, las negociaciones entre Estados Unidos, la CEE y Japón sobre materias comerciales se ven dificultosas. Se trata de materias complejas y en las cuales los intereses en pugna son más fuertes. El fracaso de Reagan en obtener un compromiso de negociaciones comerciales en la reciente cumbre de Bonn es una prueba de ello.

Pese a las consideraciones anteriores, que corresponden a los antecedentes que hoy se conocen, ciertamente la región podrá expandir sus exportaciones, si bien en condiciones diferentes a las de décadas anteriores. La tasa anual promedio de aumento del volumen del comercio mundial ha disminuido notablemente y no se vislumbran razones por las cuales la situación podría ser radicalmente alterada (véase el cuadro 7).

Por otra parte hay razones para pensar que el deterioro de los términos del intercambio para los países en desarrollo representa más que un fenómeno transitorio: "The rich world's appetite for food is limited, and new technology is reducing its demand for metals. The EEC and others continue to dump agricultural surpluses on world markets, begging poor farmers." ^{2/}

El efecto de esta tendencia para países, como los de América Latina, en los que los productos básicos representan una parte tan importante del total de sus exportaciones puede ser devastador (véase el cuadro 8).

^{1/} The Economist 15/6/85.

Cuadro 7

CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL 1964-1984

(Tasa anual promedio de aumento del volumen)

Tipo de productos	1964-1972	1973-1979	1979-1984
Manufacturas	10%	5%	4
Minerales ^{a/}	7	½	-4
Productos agrícolas	3%	3	3%
Total	9	4	2

Fuente: GATT, Press Release 1371, 14/3/85

a/ Incluye petróleo y metales no ferrosos

Cuadro 8

PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS EXPORTADOS
DURANTE 1983 POR PAISES
(en %)

<u>Argentina</u>		<u>Chile</u>		<u>México</u>	
- Trigo	18.8	- Cobre	47.6	- Petróleo	69.2
- Carne	<u>6.1</u>	- Harina de pescado	7.9	- Café	2.3
	24.9	- Hierro	<u>2.9</u>	- Plata	<u>1.7</u>
			58.4		73.2
<u>Bolivia</u>		<u>Colombia</u>		<u>Perú</u>	
- Gas natural	51.0	- Café	51.2	- Petróleo	18.8
- Estaño	28.0	- Fuel oil	<u>12.6</u>	- Cobre	14.7
- Plata	7.8		63.8	- Plata	13.0
- Zinc	4.5			- Zinc	10.2
- Wolframio	<u>2.7</u>			- Plomo	<u>9.7</u>
	94.0				68.4
<u>Brasil</u>		<u>Ecuador</u>		<u>Uruguay</u>	
- Café	10.7	- Petróleo	66.2	- Carne	24.4
- Soya	10.3	- Bananas	6.8	- Lana	<u>16.6</u>
- Hierro	6.7	- Café	<u>6.6</u>		
- Cacao	2.5		79.6		
- Azúcar	<u>2.4</u>				
	32.6				
<u>Venezuela</u>					
- Petróleo	93.0				

Fuente: Bussiness Latin America 30/1/85, con cifras del FMI y de los respectivos gobiernos.

4. Finanzas

Hay pocas probabilidades que se reanuden las transferencias reales de recursos privados hacia los países en desarrollo. Los bancos intentaron reducir su "exposure" respecto de los países en desarrollo, tal como han venido haciendo últimamente.^{1/} El crédito bancario a los países en desarrollo se redujo de US\$ 53 mil millones en 1981 a US\$ 25 mil millones en 1983.^{2/}

El monto de crédito "espontáneos", esto es, que no corresponden a un proceso de renegociación entre un país y los bancos acreedores permanecerá reducido y concentrado en un número pequeño de países. Estados Unidos seguirá necesitando financiar su enorme déficit fiscal y operará como un polo de atracción del ahorro externo. El déficit en la cuenta corriente ha tenido un crecimiento espectacular de US\$ 10 billones en 1982 a US\$ 100 billones en 1984.^{3/}

La asistencia financiera oficial no ha cesado de disminuir en términos reales y probablemente el escenario más optimista es el de su mantención en niveles parecidos a los actuales.

^{1/} Henry Terrell, "Bank lending to developing countries: recent developments and some considerations for the future", Federal Reserve Bulletin, octubre de 1984.

^{2/} Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1985

^{3/} Al respecto véase "Financing the U.S. current account déficit", Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, Summer 1984.

5. Inversión extranjera directa

La inversión extranjera continuará concentrándose principalmente en los países desarrollados, como ha venido haciendo desde hace ya bastante tiempo. La participación de América Latina en la inversión directa de Estados Unidos que no ha dejado de descender desde que existen registros, continuará haciéndolo (véase el cuadro 9).

Por otra parte, al interior de la región un número reducido de países concentra la mayor parte de la inversión extranjera directa, tal como puede verse en el cuadro 9. Ello no significa que no habrá nuevas inversiones pero ellas serán de volúmenes limitados.

Existe la creencia generalizada en que la inversión directa puede suplir a los decrecientes flujos bancarios netos en la cuenta de capital de la región. Sin embargo, la evidencia demuestra que ello no ha ocurrido: entre 1980 y 1983 la participación de dicha inversión en los flujos financieros externos netos disminuyó de 28% a 10%.^{1/}

En definitiva, la capacidad de pago de América Latina, así como en definitiva su desarrollo están sobredeterminados en buena medida por políticas y desarrollos que suceden fuera de la región y de su control. De allí la vulnerabilidad y dependencia del desarrollo latinoamericano. De allí también la necesidad de enfrentar políticamente la imposición de políticas que frecuentemente no consideran la equidad ni la eficiencia.

^{1/} BID, Financiamiento externo de los países de América Latina, 1984 Cuadro N° 5.

Cuadro 9

INVERSION DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS. CONCENTRACION REGIONAL
Y PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN EL TOTAL
(en %)

Año	<u>América Latina</u> Total	<u>Tres principales receptores</u> Total en América Latina
1983	13.3	61.6 Brazil, México, Panamá
1982	13.9	61.4 Brazil, México, Panamá
1977	12.0	61.7 Brazil, México, Panamá
1966	16.6	50.6 Venezuela, México, Brazil
1950	40.2	48.1 Venezuela, Brazil, Cuba
1943	35.4	ND
1929	46.7	ND
1919	51.3	ND
1914	48.1	ND
1897	50.0	ND

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos:
1897-1950, Foreign investments of the United States, 1953
1966, US Direct investment abroad, 1966, 1975
1977, US Direct investment abroad, 1977, 1980
1982-1983, Survey of Current Business, August 1984

más altas autoridades económicas de los países latinoamericanos debieron dedicar una proporción desmesurada de su tiempo y atención a las renegociaciones con el consiguiente descuido de otras actividades prioritarias, y la incertidumbre creada por el proceso de reestructuración de la deuda pasó a ser también un rasgo constante, con efectos negativos sobre el horizonte de planificación de la política económica y de las decisiones de los inversionistas privados.

Por último, cabe señalar que el mejoramiento de las condiciones del endeudamiento acordadas en la última serie de reprogramaciones ha beneficiado hasta ahora casi exclusivamente a los países que son grandes deudores de los bancos y que, por lo tanto, tienen un mayor poder de negociación. Resta por ver, aún, si ellas se extenderán a los deudores medianos y pequeños y, también, en caso que así ocurra, si dichas condiciones permitirían compatibilizar el servicio ordenado de los compromisos externos y la reanudación de un crecimiento económico adecuado en los países más pequeños, en que el peso relativo de la deuda es mayor o cuya relación de precios del intercambio ha sufrido en años recientes un deterioro más pronunciado." ^{1/}

Es importante señalar el papel decisivo que instituciones financieras de carácter público han jugado en la resolución de coyunturas difíciles así como en las reprogramaciones mismas de la deuda. El Departamento del Tesoro y el

^{1/} Cepal, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe. Volumen II. El desencadenamiento de la crisis y la reacción de la política económica: resultados y alternativas, LC/L.332 (Sem.22/2) Add.1, 24 de abril de 1985 p.p. 31-32.

Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional han intervenido crecientemente en los problemas de la deuda externa.^{1/} De ese modo, la relación comercial entre los bancos privados y los deudores latinoamericanos ha experimentado cambios que lo han convertido, de hecho, en una negociación mixta, en la que los criterios políticos se suman a los meramente económicos. Esto es así, porque también en América Latina los procesos de reprogramación han estado encabezados por el sector público.

^{1/} La participación del FMI ha sido también funcional a que los bancos norteamericanos hayan podido negociar deudas otorgando financiamiento al pago de intereses. Sin ésta los préstamos con problemas tendrían que haber sido clasificados como riesgosos.

Cuarta parte. POLITICAS ALTERNATIVAS RESPECTO DE LA DEUDA EXTERNA

1. Problemas de las visiones extremas liberal y dependentista

Las alternativas de relación de las economías nacionales en la economía mundial suelen insertarse en un marco analítico o paradigma económico. De allí que sea necesario precisar dicho marco como punto de partida de la consideración de políticas de inversión en la economía internacional.^{1/} A su vez el enfoque teórico y las políticas específicas determinan las prioridades de investigación

Las teorías neoclásicas convencionales en sus versiones más simplistas se encuentran en descrédito ante un gran número de economistas de los países en desarrollo, con justa razón. El paradigma neoclásico sobre el comercio internacional, -teorema Hecksher-Ohlin-Samuelson y sus extensiones y desarrollos, carece de realismo y las diversas políticas que de él suelen deducirse tienden a hacer aún más vulnerable el comercio internacional de los países en desarrollo.^{2/} El enfoque monetario y financiero del Fondo Monetario Internacional se sigue revelando como una excelente receta recesiva, carente de impulsos sólidos de reactivación y desarrollo. La teoría del "clima de la inversión", por último, se ha demostrado reiteradamente insuficiente y no considera los objetivos propios de los países en desarrollo en forma adecuada.

1/ Sobre el tema véase Eugenio Lahera, "La inserción de los países en desarrollo en la economía internacional. Un enfoque heterodoxo" Temas Socialistas N° 2, 1984.

2/ Recordemos sus supuestos principales: a) funciones de producción homogéneas de grado uno; b) dos bienes, dos factores de producción y dos países o grupos de países; c) factores homogéneos en ambos países, o expresables en unidades homogéneas; d) funciones de producción iguales para cada producto en ambos países; y e) competencia perfecta, pleno empleo, ausencia de costos de transporte y movilidad de factores. Resumen tomado en Ricardo Ffrench-Davis Economía Internacional. Teorías y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 29.

Por lo demás, la teoría neoclásica convencional no ha sido hasta ahora capaz de relacionar en forma dinámica los aspectos comerciales, financieros y productivos, lo que aparece como una debilidad aún en sus propios términos.^{1/}

El conjunto de teorías neoclásicas convencionales ha servido de base a diversas ideologías que, en definitiva, favorecen la posición de los países desarrollados y tienden a dificultar más que a favorecer las políticas de desarrollo en nuestros países. Por otra parte, los países desarrollados no han vacilado en ignorarlas y no han actuado conforme a ellas cada vez que lo han estimado adecuado.

Conviene, sin embargo, distinguir situaciones ya que parte del instrumental analítico que estas teorías utilizan corresponde al conocimiento acumulado por la humanidad al respecto, y se trata de relaciones necesarias o de principios empíricamente comprobables. Frecuentemente su mayor carga ideológica está en sus supuestos -sean ellos simplificadores o restrictivos- y no en las relaciones enunciadas. Es importante separar lo estrictamente ideológico de lo que es un avance en la comprensión del mundo real.

En primer lugar, ellas suelen utilizarse como aproximación de una teoría alternativa de la economía internacional, en lo que son claramente insuficientes, ya que no todas las relaciones económicas internacionales son

^{1/} Véase en este sentido de John Dunning. "Trade, location of economic activity and the MNE: a search for an eclectic approach", en Ohlin, Hesselborn y Wijkman (eds.) The international allocation of economic activity, Nueva York, Holmes y Meier, 1977.

imperialistas.^{1/} Tal es el caso, por ejemplo, de las interacciones económicas entre los países en desarrollo o el de la integración regional. El imperialismo económico es un aspecto importante de la economía internacional, pero no puede confundírsele con toda la economía internacional.

En segundo lugar, se trata de teorías, en general, reduccionistas, ya que suelen simplificar toda la problemática o algún aspecto considerado central. Como no siempre las causas son las mismas, se dificulta una mejoría acumulativa de conocimientos sobre el tema. En este último respecto es también un problema de falta de comprobación empírica de las sucesivas explicaciones teóricas que compiten en un alto nivel de abstracción y basadas en un número pequeño de principios fundamentales, que suelen estimarse indiscutibles. Su nivel exageradamente abstracto y general, por otra parte, le otorga un escaso valor predictivo.^{2/}

En tercer lugar, se trata de una visión caracterizada por un marcado determinismo, conforme al cual la inserción en la economía internacional parece ser siempre incontrarrestablemente perniciosa. En los casos más extremos se

^{1/} Por otra parte, tampoco todas las relaciones imperialistas son de índole económica. El imperialismo puede definirse, en forma muy simplificada como una relación de dominación entre las sociedades centrales y las de la periferia, posibilitada por el mayor desarrollo de las primeras y en las que tiende a prevalecer la lógica de acumulación de éstas. La relación del imperialismo incluye diferentes dimensiones, entre las que se destacan la económica, la política, la militar y la ideológica. Ellas son relativamente autónomas y se influyen recíprocamente, sin que las demás puedan ser simplemente "deducidas" de la primera. Cualquiera puede ser la de mayor importancia en el caso de una relación imperialista en particular. La dimensión económica incluye aspectos comerciales, financieros y de inversión directa, que son complementarios y cuya predominancia ha variado y continúa variando en el presente.

^{2/} Una excepción fundamental en este sentido es el clásico de F.H. Cardoso y E. Faletto, Dependencia y Desarrollo en América Latina, que entrega elementos para el análisis de las diferentes situaciones históricas que se plantean en cada país según sus circunstancias y su desarrollo.

afirman no sólo los potenciales efectos paralizadores del desarrollo que además su condición de subdesarrollantes, esto es, de inductores del subdesarrollo.

En cuarto lugar y como consecuencia de los tres puntos anteriores, se trata de una visión sin implicaciones de política, ya que no pueden deducirse con claridad de ella criterios de acción que vayan más allá de la denuncia y de la declaración escatológica de que los problemas enunciados que podría deducirse de ambos enfoques teóricos es que participar en la economía internacional es fundamentalmente hacer posible la propia explotación por terceros países; en casos extremos se ha llegado a postular la autarquía como lo ha hecho S. Amín, por ejemplo. De ese modo, los gobiernos democráticos al llegar al poder y enfrentarse al hecho de la inserción económica internacional del país, han tenido que desarrollar, en buena medida por error y prueba, una posición pragmática al respecto; varios fueron derribados -a veces con participación imperialista- antes de estructurar una visión global y coherente del problema, para lo cual recibieron poca ayuda de la teoría.

Una premisa de importancia que aquí se propone es que la integración selectiva y planificada a la economía internacional pueda contribuir al desarrollo nacional, mientras que una concepción autárquica puede conducir a situaciones de vulnerabilidad y dependencia renovada y profundizada. La variable fundamental para optimizar los beneficios y minimizar los riesgos de dicha inserción son las políticas públicas que se desarrollen, tanto a nivel nacional como regional. Ellas deben corresponder a los objetivos de las grandes mayorías y contar con el apoyo político y técnico necesario.

No se trata de negar que existen riesgos e importantes restricciones; mucho menos de negar que el imperialismo existe. Su existencia y modalidades deben ser permanentemente analizadas. Es muy importante, sin embargo reconocer también las oportunidades que ofrece la economía internacional a la economía nacional. Y, en todo caso, plantear alternativas específicas de políticas.

¿Cuáles son los principales condicionamientos externos de las políticas regionales?

" El sistema monetario internacional carece hoy de mecanismos reguladores para orientar la creación de liquidez en función de los requerimientos del comercio y del desarrollo de la economía mundial. Por el contrario, las dinámicas monetaria y crediticia mundiales dependen en grado determinante de la política exterior, unilateralmente formulada, de los Estados Unidos, y de las decisiones altamente autónomas, de la banca privada transnacional." ^{1/} "

Es importante entender el cambio que se ha producido en el papel de los bancos privados.

" En los últimos 20 años se produjeron grandes transformaciones en los mercados financieros internacionales. La masa de recursos involucrados se expandió en forma impresionante a una tasa del 25% promedio anual entre 1960 y 1980. Al mismo tiempo, creció la interconexión entre los bancos -el 60% de los recursos del sistema son transacciones interbancarias- y se creó una clara diferenciación entre un grupo líder de 25 grandes bancos transnacionales, un grupo intermedio de 3 mil bancos aproximadamente y los deudores finales dispersos y desconectados.

Los 25 bancos del primer círculo, de los cuales siete son norteamericanos, son los mayores captadores y proporcionadores de recursos del sistema, controlando una alta proporción del mercado interbancario. El grupo intermedio cumple la función de prestar a los deudores finales, fondos que en parte le son

^{1/} Armando di Filippo, "El poder comercial de Estados Unidos y su impacto sobre América Latina", Cono Sur, julio-agosto de 1985.

proporcionados por los bancos principales a través del mercado interbancario. Este grupo está constituido por bancos regionales de los países industrializados, principalmente, y por bancos de los países socialistas, de los países subdesarrollados y ciertos consorcios medianos, entre los cuales destaca el de los países árabes. Los deudores finales consisten en empresas de los países industrializados y de los países subdesarrollados, entidades del sector público de ambos y los países socialistas.

Esta estructura del mercado permite a los bancos del primer círculo, subordinar a sus intereses a los del grupo intermedio, lo cual explica la constitución de Comités Bancarios para renegociar la deuda, cuyas decisiones fueron acatadas por el resto pese a sus reiteradas protestas." ^{1/}

A diferencia de los ocurrido en los años treinta

" Rather than facing scattered bondholders, Latin American countries face a handful of banks that not only lend long but also dispense short-term trade credit and hold a good share of the countries' international reserves. Rather than facing a depressed, divided, and demoralized North, with its own financial system in crisis, Latin America faces a euphoric United States. Rather than facing lame-duck Hoover and good-neighbor Roosevelt, Latin America faces Reagan." ^{2/}

1/ Jaime Estévez, op.cit.

2/ Carlos Díaz Alejandro, op. cit.

2. Líneas de acción

a. La necesidad de una negociación política

El punto central para definir la estrategia de los gobiernos latinoamericanos en su negociación con los bancos acreedores y el Fondo Monetario es la constatación de que el problema de la deuda es de naturaleza política y no exclusivamente financiera. La deuda no puede pagarse estrictamente según sus términos originales; las renegociaciones actuales imposibilitan un desarrollo autosostenido de la región por muchos años. Con las reestructuraciones de la deuda que se están haciendo desde 1983, tampoco se resolverá el problema de fondo. Renegociaciones que posponen las amortizaciones y donde se obtiene "new money" para el pago de intereses, sólo postergan el problema y lo agrava a largo plazo. En otras palabras, todo el sacrificio de someterse al programa del Fondo Monetario Internacional no es para resolver, sino sólo para postergar el problema. Con el agravante que las tensiones sociales aumentan, el producto por habitante cae y nada se resuelve. Esto lo conocen todos los interesados (bancos privados y demás negociadores). ¿Cuál es la lógica, entonces de estas renegociaciones? Este fenómeno recuerda lo acaecido durante la Depresión en los 30 donde los países de América Latina perdieron casi todas sus reservas de oro a la espera del ajuste automático que -sostenía la teoría del patrón oro- debía producirse para equilibrar las cuentas exteriores. Algunos han sostenido que los países que durante más tiempo estuvieron apegados a la ortodoxia económica de la época, fueron, en último término los que más perdieron; y al final, todos hubieron de abandonar dichos principios por fórmulas más heterodoxas.^{1/} Hoy parecería ocurrir algo similar: aplicamos las recetas del FMI creyendo que nos ayudarán a resolver el problema, pese a que varios estudios demuestran que ello no será así. Y por ello, cambiar el enfoque económico requiere de una voluntad y concierto político de todos los interesados.

^{1/} Ricardo Lagos "El precio de la ortodoxia", El Trimestre Económico N° 205 (enero-marzo 1985).

Y esto, además por otra razón que hace indispensable la participación del sector público de los países acreedores y de los países deudores en las negociaciones. La de los deudores, como una fórmula de cautelar que el desarrollo local sea preservado; la de los acreedores, de modo de evitar un colapso del sistema financiero. Este último dada la estricta necesidad de realizar pérdidas por los bancos acreedores. Pérdidas generadas en buena medida por políticas de préstamos excesivamente liberales y por una actitud procíclica por parte de los bancos cuando la crisis latinoamericana empezó a manifestarse.

La renegociación política sólo podrá obtenerse mediante la concertación de los gobiernos latinoamericanos en torno a este punto.

Finalmente existe una tercerarazón que apunta a un tratamiento político, esto es, de Gobierno a Gobierno, del problema. No es posible seguir considerando a países soberanos como deudores comunes y corrientes, sujetos a la jurisdicción de tribunales extranjeros y cuyos bienes (¿cuáles) están sujetos a embargo. Un aspecto muy poco estudiado se refiere a las relaciones jurídicas entre bancos privados y Estados soberanos. Hubo por parte de los primeros reticencias para este tipo de operaciones en virtud de la diferente personería de las partes. Luego, ante la necesidad de reciclar los petrodólares, los remilgos jurídicos fueron desechados y se inició la desenfrenada concesión de préstamos que se conoce. Al margen de la responsabilidad política y de control monetario de las autoridades de los países de los bancos acreedores por esta liberalidad crediticia existe una situación jurídica que requiere de una negociación entre estados para encarar este espinudo asunto. La mejor demostración de lo dicho es que aquellos países que ya están en moratoria han sido "convenientemente" olvidados, pues es claro que no pueden adoptarse medidas como las que se harían con un acreedor común. Este tema requiere de un análisis muy detenido si se desea adoptar criterios sobre bases sólidas. Y, salvo excepciones^{1/}

1/ V.gr. Gonzalo Biggs "Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales", Revista de la Cepal, N° 25 (abril de 1985).

hay muy poco material sobre el cual trabajar y alcanzar soluciones equitativas.

b. El principio de la corresponsabilidad

Si la negociación debe ser política, esta debe comenzar por tener un diagnóstico diáfano respecto del problema. Sólo después de este ejercicio puede avanzarse hacia soluciones "técnicas". Veamos porqué:

El "problema" de la deuda externa se explica en la gran liquidez internacional de los años 70. Esta liquidez, tiene variados orígenes, siendo fundamental la necesidad de reciclar los petrodólares de los países de la OPEP.

¿Qué medidas adoptan los países hoy acreedores ante este hecho? Prácticamente ninguna, en circunstancias que ello implicaba un cambio fundamental en las relaciones financieras internacionales. Dichos países participan sí en el aumento de los beneficios de la banca privada internacional vía recaudación impositiva. Pero, no hay medidas de control ante los grandes flujos que se desplazan de eurodólares (y el desmesurado crecimiento de este mercado) que tiene lugar en los 60 y 70. Y este es el origen del problema, puesto que ante las dificultades externas provenientes del alza de precios del petróleo, hay una liquidez en los bancos privados a la cual recurrir.

Esta responsabilidad de los países capitalistas en el origen del problema se ve agravada con las medidas de política económica que -velando por sus intereses inmediatos- adoptan para hacer frente el alza del petróleo. Políticas restrictivas de crecimiento económico, proteccionistas en el comercio internacional y con déficit fiscales inducidos por la carrera armamentista constituyen una mezcla explosiva y devastadora sobre nuestras economías que se traduce en: menores exportaciones a los países desarrollados y aumentos de las tasas de interés. Esto último es un fenómeno nuevo como consecuencia de la nueva modalidad financiera de la banca privada, a diferencia del pasado. Al momento de escribir estas líneas el cable informa que las exportaciones de América Latina han caído un 14%

en el primer trimestre del 85 por el menor crecimiento de la economía de EE.UU. Es un buen ejemplo de lo dicho. Ya se indicó en el capítulo anterior, como el crecimiento económico de los países desarrollados y sus tasas de interés producen efectos profundos en la capacidad de pago de la región y por tanto alivian o agudizan la restricción externa que es hoy el principal cuello de botella para el desarrollo económico de la región.

Como dice Dornbusch refiriéndose al origen de la deuda:

"The other source of debt accumulation is the external shock 1980-82 in the form of dollar appreciation, sharply increased interest rates, reduced real commodity prices and reduced demand for manufactured exports".^{1/}

En suma debe iniciarse la negociación política aceptando el principio de la corresponsabilidad del problema de la deuda, tanto en su origen, como en su agravamiento como consecuencia de la política económica aplicada por los países desarrollados. Lo anterior, no es dejar de reconocer nuestros errores y responsabilidades, que son muchos, sino sólo colocar los hechos en una perspectiva equitativa.

C. Condiciones institucionales para negociar

Este es un tema que pocas veces se aborda con franqueza. Nadie es tan ingenuo como para no saber que todo ordenamiento económico obedece, en último término a relaciones de poder, y esto, con mayor razón en el ámbito internacional.

1/ Rudiger Dornbusch "Dealing with the debt in the 1980's" Third World Quarterly, vol. 7, N° 3 (July 1985).

El orden económico internacional de hoy, surgido en Bretton Woods, así lo demuestra. La historia dirá tal vez si el Plan Keynes, derrotado por Mr. White hubiera sido más eficaz. Lo concreto es que en dichas negociaciones se impone la tesis norteamericana y de paso se crea el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Lo que me interesa rescatar es que dicha negociación se hizo en el marco de una Conferencia igualitaria (1 país, 1 voto) y pese a ello el peso de un país era muy grande. Pero al menos, en teoría todos eran iguales. Es indispensable rescatar este principio en toda negociación política de la deuda. Precisamente, por ser política no debe aceptarse ningún foro que implique un régimen desigual entre los estados. En otras palabras, foros como el FMI no sirven en tanto allí unos pocos países tienen más del 70% de los votos. No debe aceptarse negociar allí, pues no es un problema técnico y mucho menos porque allí los países no tienen condiciones adecuadas de igualdad -al menos de jur para una negociación política.

Son variados los escenarios que podrían cumplir con este requisito. Lo más adecuado podría ser Naciones Unidas a través del Consejo Económico y Social, o bien otra agencia especializada. El debate sobre la deuda ha ocultado -como se sabe- la discusión que se inicia en el 60 sobre el ordenamiento económico internacional. Cuando en agosto de 1971 el presidente Nixon entre otras medidas, suspendió la convertibilidad del dólar en oro, se materializa una crisis profunda en el sistema monetario internacional. Este, a su vez, tenía que ver con mutaciones más profundas ocurridas en la estructura económica mundial. De allí que el extenso y poco fructífero debate sobre la necesidad de un nuevo orden económico internacional (NOEI) haya estado en un primer plano.

¿Dónde negociarlo? era una de las primeras interrogantes.

Ahora, la deuda externa, si bien mayoritariamente concentrada en América Latina, es un problema global, pues un desenlace unilateral podría generar una crisis de todo el sistema financiero. Por ello su solución debe darse en un foro

con carácter global. Lo ideal sería vincular la discusión de la deuda con la del sistema monetario internacional, pero ello puede hacer más difícil el debate. Pero si se hace sólo sobre la deuda, la óptica para abordar el problema debe ser más universal y para ello los arreglos institucionales deben tener el mismo carácter.

d. La equidad en el ajuste y en la solución del problema

En la crisis de 1930 el orden económico internacional se desplomó, tanto en los centros como en la periferia, para usar la terminología de CEPAL. Alemania repudia los compromisos de Versalles y Francia e Inglaterra dejan de servir la deuda contraída con Estados Unidos con motivo de la Primera Guerra Mundial, en tanto que América Latina hacia 1934 tenía a la mayoría de sus países sin servir la suya. Claro que en ese caso eran "viudas ricas" o "burgueses previsores" nuestros acreedores, los que, diseminados por el mundo poco podían hacer, salvo lamentarse. Hoy la situación es diferente, en tanto el no pago implica seguramente el derrumbe de los principales bancos privados de Estados Unidos.

Como se ha recordado^{1/} para el sistema bancario de dicho país, la deuda de América Latina hacia 1984 representaba el 5% de los capitales bancarios. Pero para los principales bancos, dicha deuda representó el 200% de sus capitales (25 bancos tienen el 80% del crédito otorgado a América Latina por parte del sistema bancario norteamericano).

Hasta ahora nada ha ocurrido y los bancos no han sucumbido a los embates de la crisis.

^{1/} Dornbusch, op. cit.

El debate político debe preceder al técnico, pues aquel debe establecer los principios en que descansa lo técnico.

A modo de ejemplo y sin perjuicio de los temas que se indican en la sección siguiente hay dos puntos "técnicos" que toda agenda debiera tener:

1. Flujo de capitales. Como se ha señalado "en los primeros años del decenio de los 80, la fuga de capitales en gran escala fue un factor que influyó considerablemente en las presiones sobre la balanza de pagos de los países"^{1/} El mismo informe señala que en el caso de México la fuga de capitales entre 1978 y 1982 ascendió a US\$ 26.5 mil millones, lo que equivale a 48% de las entradas brutas de capital que el país tuvo durante el mismo período. En el caso de Venezuela la proporción fue aún mayor, llegando a 137%. En Uruguay llegó a 27% y en Brasil sólo a 8%.^{2/}

En este sentido es indispensable reducir drásticamente a futuro la sobre y sub-facturación en el comercio exterior de los países. Por otra parte, como señala el mismo informe, el problema se complica "por la reciente tendencia observada en las reprogramaciones de la deuda de englobar en las obligaciones públicas incluso la deuda sin garantía... pese a que los activos adquiridos con el préstamo que dio lugar a la deuda se mantienen en general fuera del país".^{3/}

1/ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1985.

2/ La fuga de capital fue calculada como la suma de las salidas brutas de capital y el déficit en la cuenta corriente menos el aumento de las reservas.

3/ Ibídem.

No es posible pasar por alto, aceptando de hecho, esta situación.

2. Dirección del flujo de capitales. Entre 1977 y 1983 la deuda externa de América Latina aumentó de US\$ 116 mil millones a US\$ 336 mil millones. De dicho incremento US\$ 154 mil millones es decir un 76% fue consumido en el pago de los intereses de la deuda.^{1/} En 1982, 1983 y 1984, como ya se señaló, la región exportó capital hacia el sistema financiero internacional.

Esta situación es totalmente insostenible al costo de agrandar la brecha entre América Latina y los países desarrollados y de un colapso generalizado de los sistemas políticos locales.

^{1/} Banco Interamericano de Desarrollo, External debt and economic development in Latin America, 1984.

3. Areas prioritarias de investigación

1. Analizar el impacto que tendrían sobre América Latina las múltiples alternativas de solución al problema de la deuda externa que han sido propuestas. Las más importantes de ellas pueden verse en el cuadro 11. También deberán considerarse las 24 variables enunciadas por Bergsten, Clive y Williamson^{1/} y la propuesta de O. Sunkel^{2/}. A ellas se pueden agregar otras, tales como el aumento de los recursos disponibles del Fondo Monetario Internacional a través de distintas medidas.^{3/}
2. Estudiar en profundidad los efectos que algún tipo de moratoria tendría sobre los países de América Latina y el sistema financiero internacional. Se trataría de analizar un rango de posibilidades, estimando sus costos y beneficios, así como su factibilidad política.^{4/}
3. Estudiar la factibilidad de evitar un tratamiento ortodoxo de ajuste, mediante la adaptación directa de las estructuras de demanda y oferta a la retracción de la capacidad de exportar, especialmente en el caso de los países mayores.^{1/}

^{1/} Tomadas de F. Bergsten, W. Clive y J. Williamson, Bank lending to developing countries: the policy alternatives, Institute for International Economics Policy in International Economics N° 10, abril de 1978 p.p. 60-66 (US Ec.85).

^{2/} Osvaldo Sunkel, América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta, Buenos Aires, 1985.

^{3/} Comisión Norte-Sur, Ayuda en la crisis mundial, F. Ebert Stifflung, 1983.

^{4/} Al respecto véase Robert Deulin, op.cit. y Anatole Kaletsky, The costs of default, Twentieth Century Fund, 1985.

Cuadro 11

RESUMEN DE PROPUESLAS SELECCIONADAS PARA ALIVIA LA CRISIS DE ENDEUDAMIENTO

Gobierno de México ^a	Una nueva ventanilla en el Fondo Monetario Internacional para proveer financiamiento de ligera condicionalidad a países que enfrentan pagos por intereses en exceso de 2% real. Representa una ampliación del concepto en que se basa el actual servicio de financiamiento compensatorio del Fondo.
Kenen ^b	Según esta propuesta, los bancos privados cambiarían sus préstamos a países en desarrollo por bonos de 10-15 años que serían emitidos por una nueva organización internacional apoyada por la OCDE. Los préstamos se cambiarían con un descuento del 10% y la devaluación de los activos de los bancos le permitiría a la nueva institución rescalonar los préstamos de los países en desarrollo en condiciones más favorables.
Weinert ^c	Los bancos privados cambiarían sus préstamos a países en desarrollo por bonos que serían emitidos por el Banco Mundial y éste, a su vez, reprogramaría los préstamos en mejores condiciones. El canje se haría a valor nominal, pero los bonos reducirían una tasa de interés reducida; esto distribuiría las pérdidas en un periodo más dilatado que en el plan Kenen, con su devaluación inmediata de 10% en el valor de los activos.
Zombanakis ^d	El Fondo Monetario Internacional extendería su programa de reajuste a 10-15 años. Los bancos privados reprogramarían entonces sus préstamos en una forma tal que fuera compatible con dicho programa de reajuste más largo y, a su vez, recibiría una garantía del Fondo Monetario Internacional con respecto a los vencimientos posteriores de la reprogramación.
Bolin y del Canto ^e	Proponen el establecimiento de una nueva institución pública para otorgar préstamos para llenar el vacío efectivo entre los vencimientos de corto plazo de los bancos privados y los de más largo plazo de los prestamistas multilaterales. Ellos también prevén una función financiera ampliada para los organismos de crédito de exportación de la OCDE. En lo que se refiere a la fluctuación en los tipos de interés, sugieren que el Banco Mundial provea financiamiento residual que efectivamente garantice un tipo de interés máximo para los países deudores.
Lever ^f	Sobre la base de una evaluación respecto a qué es lo que constituye un déficit razonable en cuenta corriente, debería ponerse a disposición de los países un monto máximo de financiamiento. Esta evaluación será hecha junto con el Fondo Monetario Internacional. Los préstamos bancarios en este programa también disfrutarían de garantías ofrecidas por los gobiernos de la OCDE.
Avramovic ^g y Massad ^h	Ambos proponen aumentos en la liquidez de los países en desarrollo mediante nuevas emisiones de derechos especiales de giro.

Fuente: Información tomada de M. Guergul, "La crisis financiera internacional: diagnósticos y prescripciones" (mimeo.), CEPAL, División de Desarrollo Económico, noviembre, 1983.

^a "Facilidad para el financiamiento del déficit de balanza de pagos provocado por las altas tasas de interés" (mimeo.), agosto 1983.

^b P. Kenen, "A bail-out for the banks", *New York Times*, 6 de marzo de 1983.

^c R. Weinert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 50, 1983, pp. 138-149.

^d M. Zombanakis, "The international debt threat: a way to avoid a crash", *The Economist*, 30 de abril de 1983, pp. 11-14.

^e W. Bolin y J. del Canto, "LDC debt: beyond crisis management", *Foreign Affairs*, 3er trimestre 1983, pp. 1099-1112.

^f H. Lever, "The international debt threat: a concerted way out", *The Economist*, 9 de julio de 1983, pp. 18-20.

^g D. Avramovic, "The debt problem of developing countries at end 1982", *Anzeigenschrift*, marzo de 1983, pp. 65-80.

^h C. Massad, "La deuda externa y los problemas financieros de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 20, agosto de 1983, pp. 153-167.

1
6

4. Caracterizar lo más certeramente posible la dinámica del comercio intra-regional desde el inicio de la crisis. Analizar las razones de su fracaso como alternativa y explorar algunas soluciones posibles.
5. Estudiar los diversos factores involucrados en un proceso de apertura selectiva al exterior incluyendo sus límites y posibilidades así como el papel del capital extranjero en el.
6. Profundizar el análisis de diversas políticas de promoción de exportaciones. Especialmente: a) las formas en las que repercute en la economía interna; b) el acceso a los mercados externos; y c) los efectos de los diferentes mecanismos de promoción.
7. Analizar diversos modos de regulación de los movimientos de capitales que, más allá de los flujos que revisten un carácter compensador, contemple una canalización hacia el proceso de inversión ahorro.^{3/}

1/ Como ha propuesto Antonio Barros de Castro, "Ajustamento por adaptación estructural: a experiencia brasileira" manuscrito no publicado 1985.

2/ Carlos Díaz Alejandro y Ricardo Ffrench-Davis, "Áreas prioritarias sobre economía internacional: una perspectiva latinoamericana" en E. Ffrench-Davis y E. Tironi (compiladores). Hacia un nuevo orden económico internacional. Temas prioritarios para América Latina. Fondo de Cultura Económica-Cieplan 1961.

3/ Al respecto véase Ricardo Ffrench-Davis, Deuda externa, liberalización financiera y crisis en Chile, Cieplan 1985.