

# Capítulos

## del SELA

No. 6

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

Agosto de 1984

Sebastián Alegrett	3	Editorial
Jesús Puente Leyva	9	La deuda que nos llegó de lejos...
Roberto Bouzas	15	La política económica de EE.UU. y el aumento de las tasas de interés
Robert Devlin	22	Evaluación de los criterios ortodoxos de reprogramación de la deuda externa
Jorge González del Valle	35	Mecanismo para la internacionalización de la deuda externa...
Bernardo Grinspun	39	Argentina: crisis económica y deuda externa
Raúl Prebisch	46	La salida a la crisis pasa por la integración
Documentos	50	SELA: Renegociación de la deuda externa latinoamericana
	59	CEPAL: Hacia una renegociación más equitativa
	68	BID: Perspectivas de la deuda y el crecimiento económico de los ochenta
El proceso de concertación regional	76	Convocatoria presidencial ante el problema de la deuda externa  Mensaje de siete presidentes latinoamericanos a la Cumbre de Londres  Consenso de Cartagena
Belisario Betancur	83	El problema de América Latina no es de insolvencia sino de iliquidez
Cooperación Regional	92	Nicolás Rigoberto Monge: Nueva etapa de la cooperación regional  Bases para el desarrollo de la cooperación científica y tecnológica en el marco del SELA
Consulta y Coordinación	107	SELA/ONUFI: El impacto de la crisis sobre la industrialización latinoamericana

**América Latina: la encrucijada de la deuda externa**

# Capítulos

del **sela**

No. 6 SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Agosto de 1984

**Directora:**

Susana Pezzano

**Coordinación:**

Volker Petzoldt

**Asistentes:**

Ana María Ortíz  
Marisa de Peyrano

## 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.

## Capítulos

del **sela**

puede solicitarse a:  
Unidad de Comunicaciones del SELA,  
Apartado de Correo 17.035  
Caracas 1010 A - Venezuela  
(Precio: US \$ 4.00)

**Redacción:**

Sede de la Secretaría Permanente del SELA  
Torre Europa, Piso 4  
Avenida Francisco de Miranda  
Chacaíto  
Caracas - Venezuela  
Teléfono 951.42.33  
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

Sebastián Alegrett

## Editorial

# 1.

### Introducción

La reunión que celebraron recientemente en Cartagena, Colombia, los responsables de la política exterior y las finanzas de un importante grupo de países latinoamericanos (1) es, en buena medida, la culminación de un largo y difícil proceso de definiciones sobre la naturaleza y alcances de la acción conjunta de América Latina en el tratamiento de sus problemas financieros. Este proceso, que se inició con la Declaración y Plan de Acción de Quito (2), recibió un impulso decisivo con la Declaración sobre endeudamiento externo emitida por los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México (3), y los planteamientos que éstos, junto con sus colegas de Ecuador, Perú y Venezuela, presentaron a los dirigentes de los principales países industriales, reunidos en Londres del 7 al 9 de junio del presente año.

En los documentos mencionados se ha definido el marco de referencia que debe servir de guía a las discusiones sobre la materia y se han delimitado los objetivos que persiguen los países de la región en lo que respecta a un tratamiento alternativo para sus problemas de endeudamiento externo. Es conveniente, por lo tanto, tratar de sistematizar las principales ideas contenidas en los documentos adoptados hasta el presente y ofrecer algunos comentarios sobre las mismas, con el propósito de contribuir a los debates que tendrán lugar próximamente.

Se pueden identificar por lo menos tres reivindicaciones fundamentales en lo que respecta al marco global en que se desenvuelven las relaciones financieras externas de la región: en primer lugar, la necesidad de modificar sustancialmente los términos y condicio-

nes de las renegociaciones de la deuda externa; en segundo lugar, la modificación de las políticas económicas —monetarias, fiscales y comerciales, de los países industrializados que erosionan la capacidad de pago de los países deudores y limitan sus posibilidades de recuperación; y en tercer lugar, la necesidad de compartir la responsabilidad de la deuda externa entre todos los involucrados, esto es, los países deudores, los países acreedores, y los bancos y los organismos financieros internacionales.

### 2. Las renegociaciones

A casi dos años de haberse desencadenado la llamada crisis del endeudamiento latinoamericano, no hay duda que las dificultades financieras no sólo no se han solucionado sino que en muchos casos se han agravado. En este deterioro han jugado un papel importante las condiciones y términos sumamente onerosos que se han obtenido en las renegociaciones. Estos, aunados a las elevadas tasas de interés prevalecientes en los mercados internacionales de capital, han conducido a un incremento tanto de los volúmenes totales de la deuda externa como de los recursos que deben destinarse a su servicio. Así, en los dos últimos años, la deuda externa de América Latina se incrementó en US\$ 56 mil millones adicionales, al pasar de aproximadamente US\$ 280 mil millones

SEBASTIAN ALEGRETT. Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

- (1) México, Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela, Chile, Perú, Ecuador, República Dominicana, Bolivia y Uruguay. La reunión se celebró los días 21 y 22 de junio de 1984 y en ella se adoptó el denominado Consenso de Cartagena, que recoge importantes consideraciones sobre la problemática de la deuda externa regional y la forma en que ésta debería encararse en el futuro.
- (2) Adoptados en la Conferencia Económica Latinoamericana que se llevó a cabo en Quito, Ecuador, del 9 al 13 de enero de 1984.
- (3) 19 de mayo de 1984.

a principios de 1982 a US\$ 336 mil millones actualmente; el servicio de la deuda aumentó en unos US\$ 15 mil millones (4).

Un problema fundamental es el de las altas tasas de interés. Cualquier solución real al problema de la deuda externa latinoamericana está condicionada a que se logren disminuir de manera significativa las elevadas tasas de interés que los países de la región están pagando en la actualidad. La tendencia, de acuerdo a numerosos pronósticos, es el alza y esto tendrá un indudable impacto negativo en la capacidad de pago de los países de la región. No hay que olvidar que aproximadamente el 80 por ciento de la deuda total de América Latina ha sido contraída a tasas de interés variable, lo que implica un alto grado de vulnerabilidad con respecto a "hechos ajenos y fuera de control de nuestros gobiernos" (5). Se requiere, por lo tanto diseñar fórmulas que reduzcan efectivamente las tasas de interés que se están pagando y establezcan y hagan más previsibles los pagos que por ese concepto realizan nuestros países. En los últimos tiempos se han presentado varias propuestas con el propósito de atender a los requerimientos señalados. En estas propuestas, por lo general provenientes de círculos de los países industrializados, se ha contemplado la posibilidad de poner un "techo" (cap) a las tasas de interés o de "capitalizar" parte de los mismos o de combinar ambas posibilidades. También se ha hablado de transformar la deuda, o parte de ella, en acciones de empresas de los países deudores. Estas propuestas deberían ser analizadas con sumo cuidado. En lo que se refiere a la capitalización, debe señalarse que eso es lo que se ha venido haciendo hasta ahora pues, como se indicó, los nuevos créditos concedidos a los países de la región se han destinado al pago de intereses, con lo que, en realidad, éstos se han capitalizado. La capitalización de los intereses por parte de éstos es una solución de corto plazo que no producirá otro resultado que agravar la situación al cabo de poco tiempo. Más peligrosa aún puede ser la propuesta de transformar la deuda en acciones de empresas latinoamericanas a la cual el Comunicado de Londres parece darle un respaldo al "estimular la sustitución de los créditos bancarios de corto plazo por financiamiento de largo plazo, en la forma tanto de inversión directa como de cartera" (6). Esto podría conducir a la práctica desnacionalización del parque industrial y regional que ha sido creado por nuestros países a lo largo de años de esfuerzos de industrialización y desarrollo. Más aceptable podría ser la propuesta de poner un "techo" a las tasas que pagarían los países deudores, siempre y cuando la diferencia con respecto a la tasa de mercado no se "capitalice". Una opción podría ser la de convertir la diferencia en

bonos a largo plazo, como también se ha sugerido (7), o el establecimiento de una facilidad especial en el Fondo Monetario Internacional con el propósito de subsidiar la diferencia entre el interés "techo" y el de mercado.

En todo caso, es conveniente tener presente que la reducción de los intereses no es un problema que pueda resolverse entre los bancos y los países deudores solamente, pues requerirá de algún tipo de compromiso y entendimiento con las autoridades de los países industrializados pues son éstas, en definitiva, las que mediante sus políticas económicas determinan el comportamiento de las tasas de interés.

Si se lograran reducir sustancialmente las tasas de interés se aliviaría de manera significativa la carga que representa para los países deudores el servicio de su deuda. El mismo efecto se lograría si se pudiera limitar a un porcentaje razonable la porción de los ingresos de exportación que se destinan a ese fin. Existe una estrecha relación entre las altas tasas de interés y el incremento de los recursos provenientes de las exportaciones que los países latinoamericanos dedican al servicio de la deuda. De acuerdo con el BID, en 1983 América Latina pagó por concepto de amortizaciones más intereses el equivalente al 65 por ciento de sus exportaciones. Esto, sin duda, es insostenible a mediano y largo plazo. Se ha estimado que un porcentaje razonable de los ingresos de exportación que podrían ser destinados a servir la deuda estaría entre el 15 y el 25 por ciento, lo cual se aproximaría a lo que sido la experiencia histórica de América Latina en esa materia en los años anteriores a la crisis.

La Secretaría Permanente del SELA ha elaborado una propuesta (8) que contiene fórmulas operati-

- (4) Cifras tomadas del informe del BID sobre **La deuda externa y el Desarrollo económico de América Latina**. Cuadros 2 y 3, pp. 15 y 19.
- (5) Declaración sobre endeudamiento externo de los Presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México, 19 de mayo de 1984.
- (6) London Summit Communiqué, paragraph 9 (5). "In a spirit of cooperation with the countries concerned, to confirm the strategy on debt continue to implement and develop it flexibly case by case; we have reviewed progress and attach particular importance to:... "Encouraging the substitution of more stable long-term finance, both direct and portfolio, for short-term bank lending".
- (7) Ver al respecto la propuesta presentada por Jorge González del Valle, Director del CEMLA, en el Seminario Taller sobre Deuda Externa organizado por la Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 11 al 13 de julio de 1984.
- (8) Secretaría Permanente del SELA "Renegociación de la deuda externa latinoamericana. Propuesta para la instrumentación de la Declaración y el Plan de Acción de Quito.

vas tendientes a convertir en hechos concretos los criterios generales aprobados en el Plan de Acción de Quito. En primer lugar, se propone que no se destine al servicio de la deuda sino una proporción que podría oscilar entre el 15 y el 20 por ciento de los ingresos de las exportaciones, según el comportamiento de los términos de intercambio del país deudor y el volumen de sus ingresos de exportación. Además, se propone una fórmula que tiende a reducir las tasas de interés y otros pagos por concepto de comisiones y recargos a niveles racionales y estables. Debería haber un plazo de gracia no menor de 5 años y un plazo fatal de 15 para la amortización de la deuda. Una entidad internacional, que podría ser el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, garantizaría el pago del principal de los préstamos y los intereses a una tasa mínima. El país deudor se comprometería a aumentar la cuota de servicio de su deuda a medida que mejorara su situación. No habría acumulación de intereses no pagados en el caso de que la porción de los ingresos de exportación no fuera suficiente sino para cubrir una parte de esos intereses, en la etapa de recuperación económica del país deudor. Correspondería al Fondo Monetario Internacional establecer un sistema para determinar los términos de intercambio de cada país y sus ingresos de exportación, como base para los cálculos del servicio de la deuda, según esta fórmula.

En el encarecimiento del servicio de la deuda ha jugado también un papel importante el aumento de los márgenes o "spreads", comisiones y otras cargas financieras que se han contemplado en las renegociaciones. Este incremento, como lo ha señalado la CEPAL (9), tiene poca justificación. En lo que respecta a los márgenes o "spreads" los bancos argumentan que los aumentos son consecuencia de los riesgos que asumen en la renegociación, pero este argumento tiene poca consistencia. En realidad los bancos obtienen en las renegociaciones nuevas garantías de parte de los países, incluso sobre deudas que antes no estaban garantizadas y entre estas garantías deben incluirse los intensos procesos de ajuste que han estado llevando a cabo los países deudores, los cuales, en muchos casos, han sido exigidos por la banca internacional, por intermediación del Fondo Monetario Internacional, para acceder a las renegociaciones. En relación a las comisiones, su cobro es aún menos explicable. No hay que olvidar que la deuda que se reestructura se originó en créditos contraídos anteriormente y sobre los cuales, en su oportunidad, se cobraron las comisiones correspondientes. De manera que los planteamientos de los países latinoamericanos en torno a las necesidades de eliminar o reducir drásticamente los márgenes y comisiones que se pactan en las renegociaciones están plenamente justifica-

dos. El efecto de una medida de este tipo sería inmediato pues reduciría entre 2 y 2.5 puntos la tasa de interés que se está pagando actualmente.

Otras limitaciones de las renegociaciones pactadas hasta ahora se relacionan con los plazos —incluidos períodos de gracia— otorgados y la limitada cobertura de vencimientos que se han reestructurado. Con la excepción de México y Chile, los períodos de gracia no han excedido los tres años y los plazos totales rara vez han superado los ocho años, lo cual es insuficiente para permitir a los países deudores la adecuación de sus economías a las cambiantes condiciones financieras a que están sometidos y tendrá como resultado el que probablemente dentro de poco tiempo sea necesario emprender una nueva renegociación de las deudas reprogramadas estos últimos dos años. Un efecto parecido se produce por el hecho de incluir en cada renegociación los vencimientos de sólo 1 ó 2 años. Los procesos de renegociación han demostrado ser más largos de lo que se pensaba y se da el caso en la actualidad de que el final de cada renegociación han demostrado ser más largos de lo que se pensaba y se da el caso en la actualidad de que el final de cada renegociación prácticamente coincide con el inicio de una nueva renegociación sobre los próximos vencimientos, con los siguientes costos económicos y políticos que esta situación conlleva. Parece conveniente, por lo tanto, exigir renegociaciones plurianuales, es decir, que incluyan vencimientos de 4, 5 o más años y una ampliación sustancial de los plazos de, por ejemplo, 15 años con períodos de gracia de por lo menos 7 años (10). La banca internacional, en principio, debería considerar atractiva la posibilidad de refinanciamientos plurianuales o globales pues también para ella el actual esquema ha tenido, si no un costo financiero, sí un enorme deterioro de su margen en sus propios países, donde ha estado sometida a serios cuestionamientos por parte de importantes sectores de opinión. Con respecto a la ampliación de los plazos habría que considerar el margen de flexibilidad que le dejan a los bancos las leyes y reglamentaciones de los países acreedores.

Es también necesario replantear la necesidad del otorgamiento de nuevos créditos como un componente esencial de toda renegociación. Los bancos han otorgado créditos adicionales a los países con los cuales han renegociado, pero estos se han destinado

(9) CEPAL, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa" E/CEPAL/SES.20/G.17.

(10) Las nuevas propuestas de renegociación presentadas recientemente a la banca acreedora por Brasil, México y Venezuela parecen incluir estos planteamientos.

o son equivalentes a los pagos por concepto de intereses. El otorgamiento de dinero "fresco" ha sido prácticamente nulo. De acuerdo al Banco de Pagos Internacionales de Basilea, los créditos otorgados a América Latina por la banca privada entre junio de 1982 y diciembre de 1983 sumaron sólo US\$ 9 mil millones, mientras que en los 18 meses inmediatamente anteriores habían alcanzado un total de US\$ 42.3 mil millones (11). La concesión de nuevos créditos por parte de la banca privada internacional reviste una gran importancia. La llamada "privatización" de la deuda latinoamericana fue un proceso que tomó muchos años. Los créditos de fuentes oficiales fueron progresivamente sustituidos por flujos de origen privados y revertir esa situación no será fácil y, tal vez, ni siquiera posible dadas las limitaciones de recursos de los organismos financieros mundiales, la crisis actual de la cooperación económica internacional y el volumen de recursos que necesita América Latina para hacer frente a sus necesidades financieras. El proceso de ajuste que los países de la región están obligados a llevar adelante sería mucho más soportable —y viable— si se pudiera tener acceso, en condiciones adecuadas al ahorro externo.

### 3. Las políticas de los países industrializados

Existen, en relación con este punto, varios elementos que deben ser destacados. Estos están interrelacionados. En primer lugar, es indudable, como se señaló, que el alza en las tasas de interés es resultado de las políticas económicas que siguen los países industrializados, especialmente los Estados Unidos. El déficit fiscal de ese país ha alcanzado dimensiones sin precedentes en momentos en que su política monetaria, a pesar de la flexibilidad introducida en los últimos tiempos, sigue siendo básicamente restrictiva. El financiamiento del déficit fiscal norteamericano está en el origen de los sucesivos incrementos de la tasa de interés que han tenido lugar desde marzo del presente año. Entre marzo y finales de junio la "prime rate" pasó de 11 a 13 por ciento. Las perspectivas son de que se produzcan nuevas alzas y aquí, de nuevo, el motivo será fundamentalmente el elevado y creciente déficit fiscal en Estados Unidos. El déficit actual es de aproximadamente US\$ 200 mil millones y se estima que podría alcanzar, en los próximos años, la cifra de US\$ 300 mil millones, de manera que la propuesta bipartidaria de reducción fiscal que está considerando el Congreso de Estados Unidos y que implicaría un "down payment" de unos US\$ 100 mil millones en los próximos años parece insuficiente para lograr un impacto verdaderamente positivo. En todo caso, el punto es que si la responsabilidad del incremento de las ta-

sas de interés corresponde a los países industrializados, no existe ninguna justificación para que sean los países deudores los que deban sufrir las consecuencias. Los países industrializados están en la obligación de adoptar las medidas necesarias para que sus políticas no produzcan efectos negativos en los otros países. En este caso el ajuste le corresponde a los países industrializados.

En segundo lugar, es necesario destacar que la política comercial de los países industrializados no se corresponde con la prédica librecambista que le sirve, teóricamente, de fundamento. El proteccionismo se ha incrementado en los últimos tiempos. En Estados Unidos, por ejemplo, país al cual se dirigen aproximadamente el 45 por ciento de las exportaciones latinoamericanas, éstas encuentran cada vez mayores obstáculos, particularmente de tipo no-arancelario. Recientemente la US International Trade Commission dictaminó que las exportaciones de acero provenientes de México, Brasil y Argentina y de cobre proveniente de Chile y Perú, causaban daño a la industria local. Este dictamen debe ser considerado próximamente por el Presidente, quien tiene la posibilidad legal de revertir o modificar la decisión de la ITC, pero subsisten dudas con respecto a su capacidad para oponerse, en un año electoral, a las presiones de los productores locales. Además el proteccionismo no es sólo potestad del Ejecutivo Norteamericano. En el Congreso de ese país también se manifiesta con intensidad. Hace algunas semanas se introdujo un proyecto de ley en la Cámara de Representantes con el propósito de establecer una cuota de 15 por ciento a las importaciones de acero que serían permitidas; de aprobarse este proyecto se causaría un gran daño a varios países latinoamericanos, dado que ya Japón y la CEE han llegado a un acuerdo con los Estados Unidos para limitar sus exportaciones cada uno a un 5 por ciento del mercado local, lo que dejaría un porcentaje similar a ser distribuido en el resto del mundo. Asimismo, es significativo el debate que ha tenido lugar en el Congreso con respecto a la propuesta de renovación del esquema generalizado de preferencias y las restricciones que probablemente se incluirán de ser aceptada la extensión del esquema.

Se ha reiterado, en incontables ocasiones la íntima relación que existe entre financiamiento y comercio. En Quito, los países de América Latina señalaron que "existe una íntima e inseparable vinculación entre comercio exterior y financiamiento internacional. Sólo el manejo conjunto de los dos facto-

(11) BIS, International banking developments - fourth quarter 1983, 19th April 1984, pag. 10.

res que, entre otros efectos, permita el aumento de la capacidad de pago de nuestros países, capacidad a la cual tiene que adecuarse el servicio de la deuda, contribuirá a una solución positiva al problema del endeudamiento externo" (12). Es evidente, sin embargo que la reiteración de planteamientos, no importa cuán válidos éstos sean, no es suficiente. Para mejorar el acceso de nuestros productos a los mercados externos será necesario diseñar una estrategia coherente y concertada de negociación comercial que mediante la acción conjunta y el apoyo recíproco de nuestros países, fortalezca la posición negociadora de la región en lo que respecta a sus intereses comerciales.

Finalmente, parece conveniente establecer algún tipo de diferenciación entre los propios países industrializados. No todos tienen la misma responsabilidad, pues no todos son capaces de influenciar en forma determinante el curso de la economía mundial. Las altas tasas de interés también afectan a otros países industrializados y así lo han manifestado en diversas ocasiones. Se debería, por lo tanto, identificar los potenciales aliados con los que podrían contar los países latinoamericanos para iniciar un "esfuerzo concertado de la comunidad internacional, con el objetivo de convenir las acciones y medidas de cooperación que permitan resolver estos problemas, en especial, en los sectores interrelacionados del comercio y las finanzas internacionales". (13).

#### 4. La corresponsabilidad

Este es un tema de la mayor importancia. Hasta el presente han sido exclusivamente los países de América Latina los que han llevado la carga del ajuste. Ello ha conducido a nuestros países a una recesión sin precedentes en su historia económica. Los problemas de la deuda externa han adquirido tal magnitud que su solución está condicionando no sólo la recuperación de los niveles de vida anteriores a la crisis sino, incluso, las perspectivas de desarrollo futuro de la región. Se requiere ahora que todos los involucrados en el problema de la deuda aporten su cuota parte. La estrategia seguida hasta ahora ha demostrado sus limitaciones y la celebración de la reunión de Cartagena, de alguna manera, es testimonio de la necesidad de adoptar una estrategia alternativa, que complemente la acción bilateral con el esfuerzo coordinado y solidario de los países latinoamericanos. No se trata de sustituir las negociaciones bilaterales. Pero tampoco se trata de reafirmar la estrategia anterior.

como lo acaban de hacer los países industrializados en la reunión de Londres, en una clara alusión a los planteamientos que les formularon los países de la región. La respuesta de los países industrializados fue altamente insatisfactoria, pues no se tomaron en cuenta las preocupaciones básicas que les fueron expresadas. Se hizo caso omiso al llamado a un "diálogo constructivo" destinado a la búsqueda de soluciones viables y duraderas a la carga que representa el servicio de la deuda externa para los países deudores y a la definición de un conjunto de políticas y acciones integradas en los campos del financiamiento, la deuda y el comercio. Deberán redoblar los esfuerzos para que el diálogo entre países acreedores y deudores tenga lugar. Las modificaciones de las condiciones que han servido de marco para el tratamiento de los problemas del endeudamiento externo de América Latina exige, en una primera instancia, el entendimiento a nivel político. Como lo señalaron los propios países de la región, "no es posible pensar que los problemas puedan resolverse sólo a través del contacto con los bancos o con la participación aislada de los organismos financieros internacionales". (14). En consecuencia, será necesario **definir algún mecanismo o procedimiento para que el diálogo entre países acreedores y deudores se lleve a cabo**. Este diálogo será necesario para lograr un entendimiento básico sobre el tratamiento adecuado para los problemas financieros de la región que permita replantear, en nuevos términos, las negociaciones con los acreedores privados y el Fondo Monetario Internacional.

#### 5. Conclusiones

Sin duda la reunión de Cartagena señaló el camino para una nueva etapa de la cooperación latinoamericana en materia financiera. La acción regional debería estar dirigida, como se ha indicado, al logro de modificaciones sustanciales en el marco externo en que se desenvuelven las relaciones financieras de los países latinoamericanos, mediante la consecución de los objetivos planteados anteriormente; esto requerirá de un gran esfuerzo de solidaridad y coordinación, para lo cual el mecanismo de consulta y seguimiento que fue establecido por los países participantes en la reunión de Cartagena, puede jugar un papel determinante. Este mecanismo permitirá definir y coordinar las acciones que se estimen necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. Parece conveniente, en este contexto, que la acción del Grupo de Cartagena se amplíe para que puedan participar todos los países de la región pues, en mayor

(12) Declaración de Quito, párrafo 15.

(13) Declaración sobre endeudamiento externo, op. cit.

(14) Declaración sobre endeudamiento externo, op. cit.

o menor medida, el problema del endeudamiento externo los afecta a todos.

Este mecanismo permitirá, asimismo, regularizar el intercambio de información sobre los términos y condiciones de las renegociaciones y reestructuraciones de la deuda externa de los distintos países. Esto facilitará la coordinación y permitirá evaluar los cambios que eventualmente tengan lugar en esta mate-

ria (15).

La tarea que tienen por delante los países de la región es inmensa. Se trata ahora de definir una estrategia de acción que permita, sobre bases concretas, entablar con los acreedores, públicos y privados, las consultas y negociaciones necesarias para que las reivindicaciones fundamentales de los países latinoamericanos puedan ser satisfechas.

---

(15) Algunas ideas al respecto se han incluido en el documento preparado por la Secretaría Permanente del SELA sobre la renegociación de la deuda externa latinoamericana, ya mencionado.

Jesús Puente Leyva

## La deuda que nos llegó de lejos...

**U**n triángulo de asfixiantes presiones está estrangulando económica, social y políticamente a los países subdesarrollados del mundo, a saber: el elevado costo de su deuda externa, los altos precios de la energía (específicamente del petróleo), y la baja demanda y precios disminuídos en sus exportaciones. Abrumados por los problemas de corto plazo —de verdadera supervivencia— dichos países han debido posponer *sine die* sus objetivos de desarrollo económico y de bienestar social; han debido relegar a un segundo plano su lucha por lograr un Nuevo Orden Económico Internacional y, fatalmente, están experimentando hambre y mortalidad crecientes.

La situación, más que crítica, es dramática. Por una parte la recesión económica mundial y el proteccionismo comercial, reavivado en los países industrializados, ha perjudicado seriamente el volumen y el valor de las exportaciones de los países en desarrollo; por otra, estos países han acumulado (hasta 1983) una deuda externa de, aproximadamente, 650 mil millones de dólares cuyo elevado costo, afectado por las altas tasas de interés, representa una aguda descapitalización. Por último, en el curso de los últimos diez años estos mismos países han visto encarecidas sus importaciones petroleras, de manera que hoy deben pagar cinco veces más minerales y productos primarios de exportación por cada barril de petróleo que

---

JESUS PUENTE LEYVA, economista, embajador de México ante Venezuela. (Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan, necesariamente, posiciones de carácter oficial concernientes a su representación diplomática).

importan (1).

La situación no podría ser peor. Los países endeudados del Tercer Mundo no sólo están sufriendo recesión aguda, desempleo y hambre, sino que son señalados como evidencia irrefutable de la imprevisión y de la irresponsabilidad: escuetamente, se dice que pidieron prestado en volúmenes muy elevados para propósitos no siempre prioritarios; que administraron irresponsablemente los recursos que obtuvieron a crédito y que, en ningún momento, consideraron en forma realista su capacidad de pago. Este es un error de apreciación, que equivale a confundir los síntomas con la enfermedad. Por lo mismo, es conveniente hacer memoria: recordar de dónde vienen y cómo se originaron los problemas económicos de nuestros días, de los cuales no son causa sino víctima propiciatoria, los países endeudados del Tercer Mundo.

La historia es bien conocida, aunque algunos, deliberadamente, pretendan olvidarla: hace 20 años existían límites muy restringidos para que cualquier país se endeudara. Hasta mediados de los sesentas, los tipos de cambio (prácticamente fijos) estaban vinculados al monto de las reservas en oro de cada país. Conviene recordar que a mediados de los años cuaren-

---

(1) Entre 1974 y 1982 dichos países pagaron 260,000 millones de dólares adicionales por sus importaciones petroleras; por otra parte, los aumentos de las tasas de interés y las pérdidas de exportación por la recesión mundial, registradas en 1981-1982, representaron 140,000 millones más. Total: 400,000 millones de dólares que explican —y no por accidente— el grueso del endeudamiento externo en que incurrieron los países subdesarrollados no productores de petróleo en el breve lapso de nueve años (Consultese: William R. Cline, *Global Debt*, en "The Financial Times"; 12-X-1983).

ta los Estados Unidos poseían prácticamente todas las reservas de oro del mundo; sin embargo, desde entonces —en el contexto de un comercio exterior persistentemente desequilibrado— el oro empezó a salir del país con rapidez. Los déficits crecientes en que incurría Estados Unidos alarmaron al resto del mundo, al punto de que los otros países industrializados empezaron a demandar que se les cambiaran por oro los dólares que habían venido acumulando. Durante el gobierno del Presidente Johnson —conviene recordar esto también— se elevó espectacularmente el gasto público, sobre todo para financiar la costosa guerra de Vietnam. En este tenor, para 1971 las tenencias de oro de Estados Unidos se habían reducido al mínimo. Ese año, el Presidente Nixon enfrentó el problema de una manera sorpresiva: en lugar de corregir los desequilibrios de balanza de pagos del país moderando el gasto público y permitiendo que cierto grado de recesión programada abatiera la inflación, se violentaron las reglas básicas del sistema monetario internacional y, el 15 de agosto de 1971, de manera unilateral —sin sonrojo ni complejos de culpa— el Presidente anunció que a partir de entonces el dólar no sería convertible en oro. Así, los dólares que poseían los países del mundo se devaluaron fácticamente, convirtiéndose en abultada deuda flotante de Estados Unidos, adjudicada y distribuida compulsivamente alrededor del mundo. A partir de entonces, la oferta del dólar —y lo que ella representa en el ámbito monetario y financiero mundial— pareciera estar limitada, en lo esencial, por las decisiones de política económica interna de los propios Estados Unidos. (2)

A partir de entonces (entre 1971 y 1984) el déficit fiscal de Estados Unidos, **virtualmente**, se acumuló hasta representar 920 mil millones de dólares; de esto (incluidas las estimaciones para el año actual), casi el 60 por ciento (548 mil millones de dólares) corresponde al déficit incurrido por la administración del Presidente Reagan. (3) El orden de magnitud de estas cifras es apenas imaginable; considérese, al respecto, que el déficit fiscal de Estados Unidos en los últimos 13 años equivale a casi tres veces el actual endeudamiento externo de toda América Lati-

(2) La desmonetización del oro apresuró la transnacionalización del sistema financiero. La brusca revaluación del oro y la depreciación del dólar vis a vis otras monedas, produjo una brusca expansión de la masa de reservas monetarias mundiales (entre 1970 y 1979 dichas reservas aumentaron en 842,000 millones de dólares; en la década anterior el aumento había sido de sólo 22,000 millones). Consúltese: Celso Furtado, *Transnacionalização e Monetarismo*, en "Pensamiento Latinoamericano", No. 1, enero-junio, 1982.

(3) Consúltese: Alm, Richard. "Drowning in Debt", en *U.S. News and World Report*; feb. 13, 1984, pp. 18-25.

na. Igualmente, equivale a más del doble de todos los excedentes de divisas líquidas ("petrodólares") que, a partir de 1974, canalizaron a la corriente financiera mundial los países exportadores de petróleo miembros de la OPEP. Sin correctivos, el desfinanciamiento ha crecido aceleradamente: el déficit acumulado por la administración del Presidente Reagan es superior (en 100 mil millones de dólares) al déficit **sumado** de las administraciones de Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford y Carter, todos juntos. (4)

En estas condiciones, mientras la mitad de la población del mundo padece hambre, ese elevado déficit le permite a Estados Unidos, en nuestros días, comprometer en gastos de guerra más de 200 mil millones de dólares anuales (casi 4 mil millones de dólares por semana). (5)

Esto no tendría mayor importancia si la estrategia y la política económica de Estados Unidos —y con mayores alcances la de los demás países industrializados— limitaran sus efectos al quehacer interno del país, pero no es ese el caso. Lo que hace la más grande potencia occidental —"locomotora de arrastre" de la economía mundial— compromete la estabilidad de todo el mundo occidental. Así las cosas, es importante comentar como, en el contexto internacional de nuestros días, encuentra "solución" el desequilibrio económico estructural de ese país. Veámoslo esquemáticamente:

1) En los últimos años, los Estados Unidos han hecho crecer aceleradamente sus gastos no productivos, de lo que es evidencia irrefutable el déficit gubernamental, así como el abultado gasto en objetivos militares. Al mismo tiempo, el país ha experimentado —en comparación con otras economías desarrolladas— una seria disminución general de su eficiencia productiva y, por ende, de su capacidad competitiva en los mercados internacionales. (6)

(4) *Ibid.*

(5) Los países industrializados efectuaron gastos militares por 400 mil millones de dólares en 1982. Con eso se podrían haber cubierto 15 veces los intereses de la deuda externa de todos los países subdesarrollados no productores de petróleo del mundo (consúltese: Wassily Leontief, *For a Marshall Plan II*, en "The New York Times"; 19 de octubre de 1983).

(6) Dicho de otra manera, la mano de obra estadounidense está **sobre pagada** en comparación con la de Japón y los países europeos; por ejemplo: el salario promedio en la industria automotriz norteamericana es 175 o/o más alto que en la japonesa y casi 60 o/o mayor que en la alemana. En la industria siderúrgica el salario estadounidense, en orden de magnitud, es el doble que en los citados países (Consúltese: *America's Hidden Problem*, "Business Week"; 29/VIII/83).

2) Por lo tanto, al tiempo que persistentemente importa mercancías en mayor volumen de lo que exporta, Estados Unidos ha venido registrando importantes déficits de balanza de comercial. (7)

3) Convencionalmente, entre otras cosas, un país que pasa por esta experiencia debiera establecer ajustes internos de carácter recesivo, orientados sobre todo a la limitación del gasto público; en ausencia de esto (o al mismo tiempo), debería devaluar su moneda a fin de hacer más competitiva ("abaratarse") la producción nacional en los mercados internacionales, aumentar sus exportaciones y, con ello, recuperar cierto equilibrio de balanza comercial.

4) Esto no ha ocurrido; en cambio, se ha mantenido una estabilidad artificial y una cotización sobrevaluada del dólar. (8)

5) Para compensar la salida de divisas que ocurre por vía de las transacciones comerciales —y en el contexto del abultado déficit gubernamental—, en Estados Unidos se ha puesto en práctica una abierta manipulación de las tasas de interés que, elevándolas, atraen importantes flujos monetarios y financieros del exterior —éstos son de naturaleza especulativa— pero, en la medida en que ocurren, permiten compensar (así sea onerosamente) el desequilibrio comercial de la balanza de pagos y financiar el déficit presupuestario del gobierno.

Hasta este punto las cosas están bien para los Estados Unidos y aún para el interés comercial de los países europeos y para Japón que, sin devaluarse el dólar, mantienen competitiva su producción en el mercado internacional, pero sobre todo en el propio mercado norteamericano. El problema es para los países endeudados del Tercer Mundo que, sin defensa alguna, por cada punto que aumentan las tasas internacionales de interés, ven incrementarse el costo anual de su deuda en 6.500 millones de dólares, lo cual enriquece directamente a los ahorristas del mun-

(7) En los últimos diez años dicho déficit, acumulado, totaliza aproximadamente 250 mil millones de dólares; 60 mil millones nada más en 1983. Data Resources estima que en 1990 el déficit puede llegar a 174 mil millones de dólares (Ibid).

(8) Se dice que, en la práctica, la sobrevaluación del dólar equivale a fijar un impuesto del 20 a 25 o/o en todas las exportaciones norteamericanas y, además, a pagar una especie de subsidio a todos los productos extranjeros que importan los norteamericanos (John Hein. *Superdólar!*, en "Across the Board"; U.S.A., Conference Board Inc., enero de 1984).

do al tiempo que, indirectamente, sirve para financiar el déficit presupuestario del gobierno norteamericano. La paradoja es que los países pobres, con o sin recuperación económica en los países industrializados, pagan cada día más por el servicio de su deuda externa sin que disminuya el monto total de la misma. Es esta una verdadera condena, un lastre que impedirá que los países subdesarrollados logren, en cualquier plazo previsible, condiciones de vida mínimas pero tolerables para su población.

Lo grotesco es que hace apenas diez años —hay que decirlo, así sea de paso— los países en desarrollo tuvieron, con el excedente de divisas petroleras en sus manos, la irreplicable oportunidad histórica de imponer nuevas "reglas del juego" al quehacer financiero internacional. Desafortunadamente esto no ocurrió; por el contrario, los 400 mil millones de dólares (o más) que como excedente neto generaron los aumentos de precio del petróleo en la balanza de pagos (cuenta corriente) de los países exportadores, se hicieron llegar dócilmente a las bóvedas bancarias y a los centros financieros de los países industrializados. (9) De hecho, esos recursos —del propio Tercer Mundo— sirvieron para que, endeudándose, los países en desarrollo no productores de petróleo pagaran la encarecida factura de sus importaciones petroleras. Viéndolo positivamente (?), esto permitió que dichos países pospusieran por un corto plazo los graves problemas que hoy están enfrentando. Más tarde las acrecentadas tasas de interés, aplicadas a dicho endeudamiento, cerraron el círculo del despojo económico. La experiencia se revirtió, inclusive, en contra de los países petroleros que —previendo con demasiado optimismo el comportamiento de los precios del petróleo— se embarcaron en ambiciosos programas de desarrollo económico y social incurriendo, incluso, en exagerados niveles de déficit presupuestario y de endeudamiento externo.

En estos términos, ciertamente, hubo imprevisión; hubo engolosinamiento y aún actitudes de "nuevo rico". Pero esas culpas internas de los países en desarrollo —que debemos reconocer— no son ni crearon el verdadero problema; el problema es que la banca internacional, en la década pasada, con abultados recursos financieros procedentes del desequilibrio comercial de los Estados Unidos y del reciclaje petrolero —que en conjunto alimentaron el llamado merca-

(9) Los llamados "petrodólares" —que como excedente neto de balanza de pagos generaron los países exportadores de petróleo entre 1973 y 1980— llegaron a representar, en su momento, cincuenta por ciento del mercado de divisas.

do de eurodivisas— (10) decidió colocar, de prisa y prácticamente en cualquier lugar, su exceso de liquidez. Ciertamente, hubo casos en que los créditos se otorgaron sin una adecuada evaluación del riesgo y de la capacidad de pago futura. Sin embargo, destruyendo mitos, es conveniente señalar que esos recursos no se precipitaron al consumo en forma significativa. En relación con esto y contra lo que se afirma frecuentemente, los países en vías de desarrollo —con o sin créditos— por años han dedicado una elevada proporción de sus recursos al ahorro y a la inversión productiva (25 o/o del PIB en 1980) (11)

En este contexto, el elevado endeudamiento de los países subdesarrollados tiene, sin dudas —como lo reconocen los propios analistas de la OECD—, una contrapartida real en términos de capacidad productiva incrementada; el verdadero problema es que esa capacidad productiva se puede hacer efectiva, solamente, en el marco de la recuperación económica internacional y de la reactivación del comercio mundial. (12)

En relación con esto, el problema es que una eventual reactivación económica internacional —aún si fuera más o menos sostenida— tendría efectos muy discretos en los países subdesarrollados en virtud del "nuevo" proteccionismo que han puesto en práctica los países industrializados, el cual ha llegado al absurdo de proteger artificial y onerosamente a la producción agrícola, a industrias tradicionales, como la textil, la de confección y la del calzado, y aún a la siderúrgica básica, en las cuales —está demostrado— dichos países no tienen ventaja comparativa. (13)

(10) Dicho mercado —meuido por el saldo neto de los créditos internacionales suministrados— pasó de 100,000 millones de dólares en 1971 a 810,000 millones a fines de 1980, y a más de un trillón de dólares (un millón de millones) a fines de 1982 (Espinoza Carranza, Jorge "Los Mercados Financieros Internacionales y los Problemas de la Deuda Externa Latinoamericana"; en *Comercio Exterior*, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; México, marzo de 1984, p. 241).

(11) De hecho, en los últimos veinte años la inversión interna real de los países en desarrollo creció a una tasa promedio anual del 8 o/o, en comparación con aproximadamente el 4.4 o/o en las economías desarrolladas (Consúltese: W.H. Boling y Jorge del Canto. "LDC Debt: Beyond Crisis Management"; en *Foreign Affairs*, Summer 1983, pp. 1099-1112).

(12) "Importance of LDC Debt", en *The OECD Observer*; No. 1, 1983.

(13) Más del 60 o/o de los productos que importan los países de la OECD, procedentes de los países en vías de desarrollo, está sometido actualmente a restricciones y cuotas (consúltese: S.A.B. Page. "La Renaissance du Protectionnisme dans le Monde et ses Conséquences pour l'Europe", en *Problèmes Economiques*. París, 12/V/82, pp. 2-10).

Hemos caído en los detalles de un fenómeno cuyas características fundamentales están a la vista; el hecho relevante es que, en el pasado reciente, los países subdesarrollados del mundo no hicieron otra cosa que obtener crédito para comprar las importaciones imprescindibles (energía, materias primas, bienes de inversión y alimentos); más tarde, responsablemente, la mayoría de dichos países han hecho dolorosos sacrificios para enfrentar la recesión mundial de nuestros días y, simultáneamente, para cumplir con el servicio de su deuda externa. Para ello ha sido necesario emprender, país por país, procesos de ajuste interno cuyas características corresponden, esencialmente, al conocido esquema de recesión económica y desempleo con agudo sacrificio del nivel de vida de la población. Los hechos son elocuentes: en los últimos tres años el nivel real de bienestar de la población de América Latina se redujo 10 por ciento en promedio. En algunos casos concretos dicha reducción ha sido aún mayor: 20 por ciento en Bolivia, El Salvador y Costa Rica; 15 por ciento en Uruguay y Perú; cerca del 14 por ciento en Chile; 13 por ciento en Argentina y Guatemala y más del 10 por ciento en México y Venezuela. (14)

Sin embargo, ningún sacrificio será suficiente para enfrentar la actual crisis mundial si la carga de los ajustes económicos y el sacrificio social que ésta demanda se hacen descansar, solamente, sobre los países deudores. En realidad, el manejo unilateral y arbitrario de las tasas de interés, el estancamiento económico internacional y el creciente proteccionismo en los países industrializados, están conduciendo a un callejón sin salida: en 1983 los países de América Latina, en conjunto, pagaron casi 70.000 millones de dólares por servicio de la deuda (amortización e intereses); esto es, dedicaron el 65 o/o de sus ingresos en divisas (procedentes de sus exportaciones cotizadas con tarifa de hambre) para cumplir con dicho compromiso. (15) Esto no puede repetirse sin generar profundo malestar social y agudos desequilibrios políticos.

En este panorama conflictivo se abre paso, lentamente, la concertación y la solidaridad de los países deudores de América Latina. En la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito (enero de 1984) se dijo, sin ambages, que "América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y profunda crisis

(14) Consúltese: Enrique V. Iglesias: "La Evolución Económica de América Latina en 1983"; en *Comercio Exterior*, México, febrero de 1984. pp. 184-200.

(15) Consúltese: Banco Interamericano de Desarrollo. *La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina*. Washington, BID, 1984. p. 75.

económica y social del presente siglo". En esa misma ocasión se afirmó que la superación de la crisis depende, en gran medida, de factores externos "que escapan al control de nuestros países". La Declaración de Quito, para no inhibir a los países que —todavía...— suponen que la solidaridad regional y las premisas de concertación multilateral perjudican su capacidad negociadora bilateral, tuvo que adoptar un tono consecuente; sin embargo, la Conferencia estableció que "... se requieren criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda, incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés, compatibles con la recuperación del crecimiento económico. Sólo de esta forma —afirma la "Declaración de Quito"— podrá garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda".

Más recientemente, los presidentes de México, Brasil, Argentina y Colombia unieron sus voces en un explícito y calificado planteamiento —que hicieron público el pasado mes de mayo—, en el sentido de que los países de América Latina no aceptan verse "precipitados a una situación de insolvencia forzada y de continuado estancamiento económico". Urge, afirmaron los presidentes, que se adopten "medidas concretas para alcanzar transformaciones sustantivas en la política financiera y comercial internacional". Para enfrentar el problema de la deuda externa —reiteraron los presidentes— es imprescindible "lograr plazos de amortizaciones y períodos de gracia adecuados reducciones de las tasas de interés, los márgenes, comisiones y otros cargos financieros".

A estas alturas convendría mencionar algo elemental en relación con las llamadas reglas del juego monetario y financiero que se establecieron cuando —en Bretton Woods— se creó el Fondo Monetario Internacional. Concretamente, que los propósitos básicos de política económica de dicha institución, establecidos en su Convenio Constitutivo, señalan explícitamente: "**Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, y contribuir así a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo y de ingreso real, y a desarrollar los recursos productivos de todos los (países) miembros...**"

Esto es, precisamente, lo que no ha logrado hacer el FMI en sus casi cuarenta años de vida. En estos términos, la imagen de "verdugo económico" que dicha institución se ha ganado entre los países en desarrollo no es gratuita, a pesar de que, formalmente, los programas de "ajuste", caso por caso, se adoptan en el ámbito de potestades soberanas de los propios países deudores. En todo caso, un hecho es notorio: el Fondo se ha especializado en diseñar —y "recomendar"— enérgicos programas y severas medidas

de ajuste económico para los países pobres, para los cuales esto significa recesión, desempleo y hambre; en cambio, no se ocupa de llamar al orden ni de establecer responsabilidades a los países poderosos que mantienen al mundo al borde del holocausto nuclear, al tiempo que —en forma unilateral y prepotente— violentan esquemas substantivos de racionalidad económica y financiera.

Por fortuna, las mentes sensibles y pragmáticas del mundo industrializado han empezado a ofrecer alternativas para que, solidaria y responsablemente, los países acreedores participen en las soluciones que reclama el problema de la deuda externa del Tercer Mundo. Ha trascendido que, en una reunión de directores y representantes de bancos centrales de países industrializados y de algunos países deudores (entre ellos México), que se efectuó recientemente en el Banco de la Reserva Federal de New York, se expresaron ideas como las siguientes (que, desde luego, no hubieran tenido lugar hace un año):

- \* El Ex-Subsecretario para Asuntos Monetarios Robert V. Roosa propuso que Estados Unidos, junto con otros países, reuniera un fondo de 100,000 millones de dólares para empezar a convertir la deuda de corto plazo en obligaciones de largo plazo.

- \* Henry Wallich, Gobernador de la Reserva Federal, propuso que los países en desarrollo no paguen el llamado "interés inflacionario".

- \* Anthony Solomon, Presidente del Banco de la Reserva Federal de New York, propuso establecer un tope máximo a las tasas de interés que pagan los países deudores.

- \* Los representantes europeos en la reunión identificaron a Estados Unidos como el único responsable de la agudización de la deuda, por sus políticas monetarias y fiscales, que han provocado el aumento de las tasas de interés.

En estos términos —consecuentes con los planteamientos que han venido haciendo los propios países deudores— el panorama se aclara: evidentemente, la **intelligentzia** financiera y monetaria del mundo industrializado se ha percatado de que es más conveniente diseñar una "adecuada" solución del problema, antes de que los países deudores se vean conducidos a una "solución" que resulte perjudicial para las instituciones y países acreedores. (16)

(16) Algunos planteamientos son especialmente interesantes, por su alcance conceptual o por su sofisticación técnica. Consúltense, por ejemplo: "The International Debt Threat", en "The Economist"; Londres, 30-IV-1983. También: W.H. Bolin y Jorge del Canto, Opus. cit.,

Debemos reconocer que, en relación con el problema de la deuda externa, en los últimos meses se han hecho avances conceptuales de gran importancia; al mismo tiempo, es un hecho que la posición negociadora de los países deudores se ha vuelto menos desfavorable: cada día que pasa dichos países moderan el tono implorante para que **se les ayude a resolver su problema de endeudamiento externo**; en cambio, convincentemente, afirman que corresponde a los países acreedores ayudar a los países deudores para que, **juntos, preserven el sistema monetario y financiero internacional**.

Convencido de que la razón les asiste a los países deudores, el Presidente de México, en su reciente visita oficial a los Estados Unidos, expresó en términos concluyentes que no tiene explicación que se exija a las naciones en desarrollo reducir su gasto público,

cuando otros países "hacen de un déficit creciente la palanca esencial de su recuperación". En tales circunstancias, más allá de las políticas del Fondo Monetario Internacional, urge convencer a los países indus-

trializados de que con el destino de los países pobres se juega el futuro del mundo; al mismo tiempo, en las promisorias perspectivas que ofrece el seguimiento de la reciente Reunión de Cartagena a la que asistieron once países de América Latina (los más endeudados entre ellos) urge que América Latina establezca una férrea solidaridad regional frente a las adversidades del presente. Porque de otra manera la lección de la historia es clara y elocuente: cuando los que tienen la razón han sido derrotados, esto ha ocurrido porque a pesar de que eran **los buenos**, al mismo tiempo, desunidos eran también **los débiles**.

Roberto Bouzas

## La política económica de Estados Unidos y el aumento de las tasas de interés

**D**urante 1983, el sector externo norteamericano continuó dando claras señales de deterioro sin perspectivas de una reversión de la tendencia en el futuro próximo. Este comportamiento alcanzó niveles y proporciones record de acuerdo a la experiencia histórica.

Durante 1983 el déficit comercial (- 63.521 millones de dólares), prácticamente duplicó el nivel alcanzado en 1982, (- 36.389 millones de dólares). Sólo con los países miembros de la OPEP Estados Unidos consiguió mejorar su balance comercial, principalmente como consecuencia de la contracción registrada en las importaciones de petróleo. El deterioro es particularmente sensible en lo que respecta al comercio con América Latina. Asimismo, el componente de productos manufacturados explica buena parte del aumento en el déficit comercial externo. El saldo del comercio de manufacturas pasó de un superávit de 12.500 millones de dólares en 1980 a déficits de 10.600 y 38.200 millones de dólares en 1982 y 1983, respectivamente. Desde que se inició el proceso de aumento en la cotización del dólar a finales de 1980, la balanza de mercancías se deterioró en todas las categorías de bienes con excepción de "Combustibles y lubricantes" y "Productos militares".

Dicho incremento en el déficit comercial se ha reflejado en la balanza de bienes y servicios y en la de cuenta corriente. No obstante, el saldo tradicionalmente positivo del comercio de servicios ha disminuido las magnitudes absolutas en estos dos agre-

**ROBERTO BOUZAS**, Economista argentino, miembro del Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D.F.

gados. En términos relativos, el deterioro en la balanza de bienes y servicios ha sido el mayor registrado desde finales de la década de los cuarenta. En dólares corrientes y valores anualizados, el déficit en la cuenta de bienes y servicios pasó de 37.100 millones de dólares a mediados de 1980 a -32.000 millones de dólares en el cuarto trimestre de 1983.

La balanza en cuenta corriente, finalmente, siguió de cerca el comportamiento de la balanza comercial alcanzando también un déficit absoluto sin precedentes, aproximadamente el doble del record registrado en 1978. Algunos analistas sostienen que el déficit efectivo en la balanza norteamericana de bienes y servicios y en la cuenta corriente sería relativamente inferior al registrado en la balanza de pagos, como consecuencia de las deficiencias existentes en el registro estadístico del comercio de servicios. Estimaciones referidas en el **Economic Report of the President** (1) apuntan la existencia de un déficit próximo a los 80.000 millones de dólares en la suma de las cuentas corrientes de todos los países. Obviamente, si no existieran fallas en el registro contable esta magnitud debería ser nula. Dado el importante papel que la economía norteamericana juega en la exportación internacional de servicios, algunas fuentes citan esta subestimación como explicada -al menos en parte- por un deficiente registro de las ventas norteamericanas al exterior. Por lo mismo, el saldo efectivo de la balanza de bienes y servicios y de cuenta corriente sería inferior al registrado contablemente en las estadísticas de balanza de pagos. Ello no altera sustancialmente, sin embargo, la naturaleza del problema.

El déficit en cuenta corriente de Estados Unidos indica un cambio en la posición de inversionista de

(1) Véase **Economic Report of the Presidente 1984**, USGPO, Washington DC, 1984, pp. 44-45.

este país en relación al resto del mundo. Un déficit en cuenta corriente implica que el resto del mundo está realizando una acumulación neta de derechos sobre activos del país deudor. En el caso de Estados Unidos, el movimiento de largo plazo de salida de capitales ha implicado que en el ingreso neto del servicio de la inversión en el exterior haya sido sistemáticamente el componente de mayor peso relativo en la cuenta de servicios. En 1982 Estados Unidos tenía una posición neta como inversionista favorable en 168.000 millones de dólares. No obstante, la continuación del déficit en cuenta corriente podría alterar esta posición relativa, convirtiendo a Estados Unidos en un país deudor en relación al resto del mundo (2).

En términos coyunturales, tres razones fundamentales explican el abrupto deterioro en el sector externo norteamericano durante los últimos años, a saber: 1) el alto valor relativo del dólar, 2) el problema de la deuda externa de los países en desarrollo, y 3) los ritmos relativos de crecimiento de las distintas economías capitalistas avanzadas en el presente ciclo económico.

1) **La sobrevaluación del dólar:** desde inicios de los ochenta el dólar ha mostrado una nítida tendencia al aumento en su valor relativo frente a otras monedas. Comparado con el valor promedio de 1980, en diciembre de 1983 el valor relativo del dólar (en relación a las monedas de los principales socios comerciales de Estados Unidos) aumentó en un 52% en términos nominales y en un 45% en términos reales (es decir, descontando las diferencias en las respectivas tasas de inflación). Si el valor de diciembre de 1983 se compara con el promedio del período 1973-1979 la apreciación real alcanza al 33%.

Este movimiento en el valor relativo de la divisa norteamericana tiende obviamente a abaratar las importaciones y a encarecer los productos norteamericanos en el exterior, afectando negativamente la balanza comercial. De acuerdo a estimaciones del Consejo de Asesores Económicos, cada punto porcentual de apreciación del dólar agrega aproximadamente 2.000 millones de dólares al déficit comercial norteamericano (computando los efectos directos e indirectos del cambio en la paridad) (3). Si, tal como se calcula, hasta fines de 1982 el dólar estaba apreciado en aproximadamente un 27% en relación al promedio registrado en el período 1973-1979, el incremento en el desequilibrio comercial inducido por esta relación representará alrededor de 54.000 millones de dólares

- (2) La posición de acreedor neto de Estados Unidos representó en 1982 una entrada de 27.000 millones de dólares en concepto de rendimientos, aproximadamente el 82% del superávit en la cuenta de servicios.  
 (3) Economic Report of the President, *Op. cit.*, p. 47.

para el corriente año.

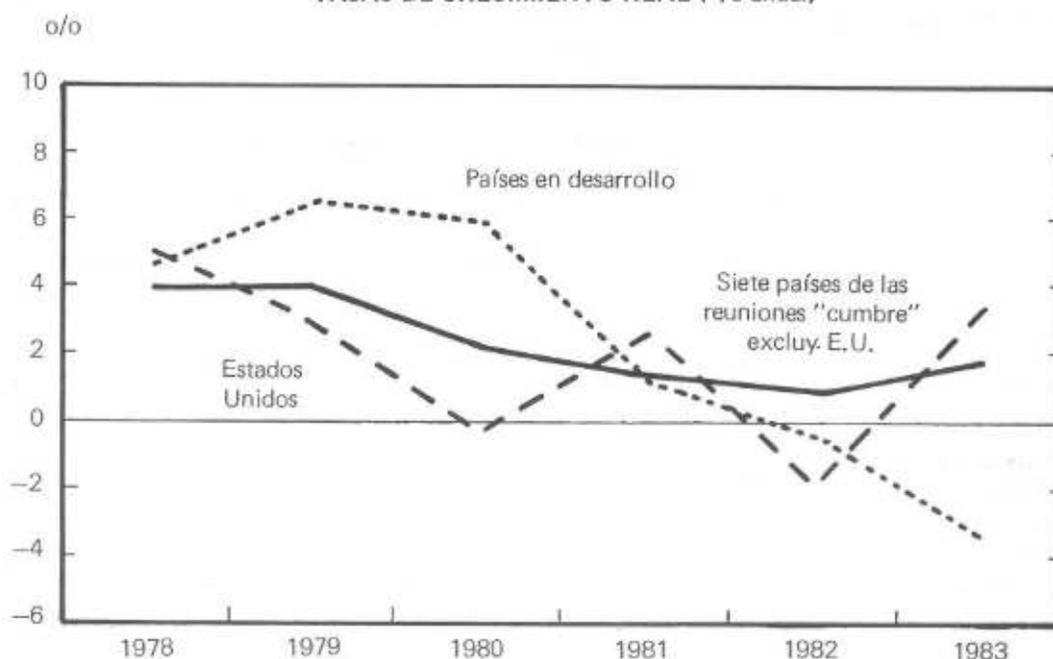
La estimación precisa de la magnitud de la sobrevaluación del dólar es una tarea delicada por cuanto implica la definición de un nivel de paridad de "equilibrio". Sin embargo, la mayor parte de los analistas coinciden en que, si bien las magnitudes son diferentes, se trata de un fenómeno de importancia significativa. A principios de 1983 se estimaba que la tasa de cambio de equilibrio (**fundamental equilibrium exchange rate**) del dólar en relación al yen estaba sobrevaluada en 15%, mientras que en relación al marco alemán llegaba al 18% (4). Las diversas estimaciones que utilizan el concepto de paridad del poder adquisitivo ubican dichas divergencias entre el 20 y el 25% (5).

2) **La deuda externa de los países en desarrollo:** la aguda crisis externa enfrentada por diversos países en desarrollo, particularmente de América Latina, a partir de 1982 ha repercutido notablemente sobre el sector externo norteamericano. El ajuste forzoso de estas economías se ha dado, de manera fundamental, a través de la contracción de las compras en el exterior y la reducción en los ritmos internos de crecimiento. Este ha sido el único camino abierto, hasta el presente, para la generación de los recursos externos necesarios para solventar los costos financieros del elevado endeudamiento y los altos tipos de interés. Durante 1983, por ejemplo, las importaciones a los países en desarrollo cayeron en 10.200 millones de dólares, como resultado de los esfuerzos de restricción en las compras al exterior por parte de aquéllos y del deterioro en las condiciones de competitividad de la producción norteamericana.

En el caso particular de América Latina la contracción ha sido particularmente dramática. Después de una caída de 21,6% en 1982 (pasando de 41.200 millones de dólares a 32.300 millones), las ventas norteamericanas a la región cayeron en 1983 en 22,9% (a 24.900 millones de dólares). La mayor contracción se registró en el subgrupo de los seis países más altamente endeudados (Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela) —responsables por dos terceras partes de las exportaciones norteamericanas a América Latina—. Dichas ventas cayeron en 28,3%, pasando de 23.700 millones en 1982 a apenas 17.000 millones de dólares en 1983 (6). Entre 1981 y 1983, la

- (4) John Williamson, *The exchange rate system*, Institute for International Economics, Washington DC, septiembre de 1983.  
 (5) Lawrence A. Fox y Stephen Cooney, "Protectionism returns", *Foreign Policy*, Num 53 (1983/84).  
 (6) Véase Sanjay Dhar, "U.S. Trade with Latin America: consequences of financial constraints", *FRBNY Quarterly Review*, Nueva York, Otoño de 1983.

GRAFICA 1  
TASAS DE CRECIMIENTO REAL (% anual)



FUENTE: Congressional Budget Office.

pérdida de exportaciones netas a América Latina alcanzó un valor de 21.000 millones de dólares.

3) **Ritmos relativos de crecimiento económico en los países capitalistas avanzados:** durante el período 1980-1982 los efectos del ciclo económico beneficiaron a Estados Unidos, atendiendo a la mayor profundidad de la recesión norteamericana (véase gráfica 1) y a la mayor elasticidad-ingreso de las importaciones de Estados Unidos en comparación con otros países industrializados (7). En 1983, sin embargo, la posición relativa de la economía norteamericana se modificó sensiblemente como consecuencia del ritmo más intenso de recuperación económica en Estados Unidos. Durante ese año el producto nacional bruto norteamericano creció a un ritmo de un 3.8% mayor que la tasa correspondiente a un promedio ponderado de los principales países industrializados. Por consiguiente, las importaciones norteamericanas tendieron a crecer de manera sensiblemente más rápida que las exportaciones dirigidas a los restantes países de la OCDE, complicando el cuadro externo aquí discutido.

Estos fenómenos de "corto plazo" se superponen a un deterioro tendencial en la cuenta de mercancías

(7) Véase Economic Report of the President 1984, *Op. cit.*, p. 48.

de Estados Unidos (8). Si bien no existe consenso en cuanto a la magnitud y extensión de este fenómeno, caben pocas dudas de que cualquiera que sea la gravedad de los problemas, ésta se ha multiplicado como consecuencia de los señalados efectos coyunturales. En efecto, la influencia negativa de los factores señalados —y, en particular, de la sobrevaluación del dólar— ha afectado sectores en los cuales Estados Unidos aparentemente mantiene ventajas comparativas absolutas, como es el caso del comercio de servicios, de bienes de alta tecnología y de productos agrícolas (9).

Hasta hace algún tiempo, sectores de la Administración republicana insistían en disminuir la importancia del déficit externo como una fuente potencial de inestabilidad sobre la base de dos argumentos: por un lado, porque constituía una fuerza benéfica sobre la recuperación de la economía mundial; por el otro, porque representaba un resultado "natural" del interés de los inversionistas extranjeros por canalizar capital hacia Estados Unidos. En igual sentido, las referencias en torno a una "supuesta" sobrevaluación del dólar se atenuaban con el argumento de que el valor de la divisa norteamericana reflejaba las condiciones de oferta y demanda en el mercado. La inter-

(8) Véase SELA, *Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos, Siglo XXI*, Editores, México 1983, p. 9 y sig.

(9) Véase Lawrence A Fox y Stephen Cooney, *Op. cit.*

**CUADRO 1**  
**EVOLUCION DE LA TASA DE INFLACION Y DE LAS TASAS DE INTERES REAL**  
**1980/1983**

	Promedio 1980			Noviembre 1983			Cambio		
	(1)	(2)	(1) - (2)	(1)	(2)	(1) - (2)	(1)	(2)	(1) - (2)
	%/o anual						puntos porcentuales		
Tasa de bonos gubernamentales a largo plazo	11.39	11.34	0.05	11.92	10.29	1.63	0.53	- 1.05	1.58
Inflación anual (a)	13.54	11.38	2.16	3.19	5.17	- 1.98	-10.35	- 6.21	- 4.14
Tasa de interés real I	- 2.16	- .05	- 2.11	8.73	5.11	3.61	10.88	5.16	5.72
Inflación con lags distribuidos en el último trienio (b)	11.67	9.35	2.32	4.90	6.46	- 1.56	- 6.76	- 2.88	- 3.88
Tasa de interés real II	- .28	1.99	- 2.27	7.02	3.82	3.19	7.30	1.84	5.46
Inflación prevista por DRI para el próximo trienio (c)	10.05	8.56	1.49	5.29	5.90	- .60	- 4.76	- 2.67	- 2.09
Tasa de interés real III	1.34	2.77	- 1.44	6.63	4.39	2.23	5.29	1.62	3.67

(1) Estados Unidos.

(2) Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Reino Unido. Ponderados de acuerdo al PNB de 1980.

(a) Cambio en el índice de precios al consumidor en los doce meses precedentes.

(b) Los pesos de la ponderación, comenzando con el cambio en el índice de precios al consumidor en los doce meses precedentes, son .5, .3 y .2.

(c) Estimación del cambio en el índice de precios al consumidor para los 36 meses siguientes. 1980 es el promedio de las previsiones de los cuatro trimestres.

FUENTE: Economic Report of the Presidente 1984, Op. cit.

vección en los mercados de cambio era, por lo mismo, activamente desaconsejada.

En la actualidad parece prevalecer una mayor cautela, aunque atenuada por la percepción de que se enfrenta un problema de corto plazo. No obstante, es sensible el aumento en la preocupación oficial por los efectos de una ampliación sostenida en los déficit externos tanto sobre el sector real de la economía como sobre el propio valor futuro de la divisa norteamericana. Pueden señalarse tres razones centrales para el aumento en el valor relativo del dólar durante los últimos años: (a) las expectativas de menor inflación en Estados Unidos; (b) el aumento en los diferenciales existentes entre las tasas de interés reales en los distintos mercados financieros; y (c) la búsqueda de seguridad (10).

(10) Véase Economic Report of the President 1984, Op. cit., pp. 55 y ss. Véase también la presentación de Henry C. Wallich, miembro de la Junta de la Reserva Federal, ante el Subcomité de Política Monetaria Interna del Comité sobre Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos de la Cámara de Representantes, el 5 de octubre pasado, cit. por *International Currency Review*, december 1983, pp. 18 y ss.

En lo que respecta al primer punto, aun cuando resulta difícil evaluar precisamente las expectativas inflacionarias, existen pocas dudas de que el combate a la inflación ha sido —por lo menos hasta el momento— el componente más exitoso del programa económico de la Administración republicana. Sin embargo, la propia sobrevaluación del dólar ha contribuido a contener el aumento en los precios, tal como ya fue señalado páginas atrás. En el cuadro 1 puede apreciarse esta evolución entre 1980 y 1983.

El mismo cuadro ilustra también sobre el segundo punto. El disparamiento en las tasas de interés real en Estados Unidos constituyó una poderosa fuerza de atracción de capital financiero en busca de mayores rendimientos relativos. Wallich estimó en la señalada presentación al Congreso, que entre octubre de 1980 y agosto de 1983, el diferencial favorable a la tasa de interés real en Estados Unidos pasó del 1<sup>o</sup>/o a más del 4<sup>o</sup>/o —con el consiguiente efecto sobre el movimiento internacional de capitales (11). El incremento en dichas tasas también se asocia, en opinión de algu-

(11) *Ibid.* p. 19.

nos analistas, al aparente aumento en la rentabilidad futura de la inversión en Estados Unidos como consecuencia de la modificación de la legislación impositiva (12).

El tercer factor se corresponde, por su parte, con la incertidumbre e inestabilidad política y económica en otras regiones del mundo. El relativo estancamiento y las pobres perspectivas de Europa Occidental—complicadas por problemas políticos y sociales de larga data—alientan el flujo de capitales hacia Estados Unidos en busca de oportunidades estables y seguras de inversión. El mismo proceso ocurre—en proporciones mucho más dramáticas—en lo que respecta a América Latina. Estimaciones recogidas por **International Currency Review** colocan en aproximadamente 100 mil millones de dólares el monto de capitales salidos de América Latina hacia Estados Unidos entre 1979 y 1982 (13).

La permanencia en el futuro de estos tres factores constituye un interrogante central con respecto al mantenimiento de la actual sobrevaluación de la moneda norteamericana. Adicionalmente, es importante llevar en consideración los efectos que eventualmente tendrá el déficit sostenido en cuenta corriente sobre el valor relativo del dólar. En la medida en que los riesgos de pérdida cambiaria asociados al mantenimiento de agudos desequilibrios externos y a un cambio en las expectativas inflacionarias se incrementen progresivamente, las compensaciones para sostener la demanda internacional de activos financieros norteamericanos deberían aumentar proporcionalmente. De igual modo, la presión contra el dólar podría adquirir, en tales circunstancias, una aceleración difícil de contener con medidas de segundo orden (14). La posibilidad de ocurrencia de un escenario de esta naturaleza ciertamente no escapa a los observadores y formuladores de política más lúcidos y preocupados con la estabilidad futura de la recuperación y la economía internacional.

Existe en la actualidad un consenso relativamente extendido en el sentido de que ha sido la contradicción entre la política fiscal expansiva y la política monetaria contractiva la que ha elevado a niveles record

las tasas de interés reales y nominales en el pasado. De igual modo, la elevación en los rendimientos relativos reales de los activos financieros norteamericanos ha producido el ingreso sostenido de un flujo de capitales externos y la consiguiente elevación en el valor relativo del dólar. Esta última, a su vez, ha sido un factor de primera importancia en el deterioro de la balanza norteamericana en cuenta corriente.

El ingreso de capitales desde el exterior ha complementado en parte el ahorro interno y, en este sentido, ha liberado parte de la presión que habría de haberse registrado sobre las tasas de interés en caso de que la totalidad del desequilibrio del sector público federal hubiera debido financiarse con ahorro interno (15). La permanencia de este flujo en el futuro depende, esencialmente, de la persistencia de un diferencial positivo en los rendimientos reales de los activos financieros norteamericanos y de expectativas también favorables con respecto a la inflación futura y al valor del dólar en los mercados cambiarios. La escasa previsibilidad de estas variables y la actual sobrevaluación del dólar plantean un cuadro de alta inestabilidad para el futuro.

#### LAS PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO Y SUS IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA

Existe en general un consenso bastante extendido en el sentido de que las perspectivas de corto plazo de la economía norteamericana son favorables. En efecto, la mayor parte de las previsiones incluyen una continuación en el proceso de recuperación económica iniciado a fines de 1982, si bien a tasas de expansión menores a las registradas durante el año pasado (16). La mayor parte de las proyecciones anticipa, igualmente, un ligero aumento en la inflación y una contracción en el desempleo.

En general, y a pesar de la euforia manifestada por la administración Reagan, la actual recuperación tiene características típicas de anteriores movimientos cíclicos, a pesar de que la recesión que la precedió fue

(12) *Ibid.*, pp. 20-21 y Economic Report of the Presidente 1984, *Op. cit.* 52 y 55.

(13) *International Currency Review*, *Op. cit.*, p. 22.

(14) La súbita depreciación del dólar durante 1978 constituye un ejemplo de lo que eventualmente podría ocurrir ante la persistencia de desequilibrios en la balanza en cuenta corriente. La situación actual es, sin embargo, diferente a la de 1978 en diversos aspectos, particularmente en lo que respecta a las expectativas inflacionarias y tasas relativas de interés real.

(15) En palabras del Consejo de Asesores Económicos, "es mejor tener máquinas trabajando en Estados Unidos—aún si son propiedad de extranjeros—que no tenerlas en absoluto". Economic Report of the Presidente, *Op. cit.*, p. 57.

(16) Las previsiones a que aquí nos referimos son las elaboradas por el Council of Economic Advisers, la Congressional Budget Office, el Board of Governors of the Federal Reserve System y la OCDE. Milton Friedman se hallaba prácticamente solo en su previsión de estancamiento prácticamente absoluto para la primera parte de 1983, "The dire warnings of Milton Friedman", *Fortune*, marzo 19 de 1984.

más profunda (17). La OCDE tenía, en su último informe, una visión aún más moderada: "comparada con la experiencia de la recesión más profunda de la posguerra, la previsión para el segundo año de la recuperación es modesta, implicando niveles relativamente bajos de utilidades, inversión y empleo comparados con los estándares históricos" (18). El comportamiento económico durante el primer trimestre de 1984 fue, sin embargo, sensiblemente más dinámico que el esperado. En efecto, el producto nacional bruto creció a una tasa anual real de 8.8%, sorprendiendo a analistas y observadores y dando origen a una serie de comentarios sobre la posibilidad de que la economía norteamericana estuviera de hecho ingresando a un período de "sobrecalentamiento". Este dinamismo se reflejó en un deterioro record de la balanza comercial y en cuenta corriente.

La incertidumbre de las previsiones es, sin embargo, reconocida por casi todos. En primer lugar, no existe certeza alguna sobre los efectos de la actual política fiscal, habida cuenta del estado sin precedentes del sector público federal norteamericano. De igual modo, su compatibilización con la política monetaria de la Reserva Federal es un tema que provoca los mayores interrogantes, atendiendo al compromiso asumido por esta última en el sentido de desarrollar una política monetaria que, al mismo tiempo que sostenga la presente recuperación, combata eventuales presiones inflacionarias. La inflación constituye un otro frente altamente incierto en lo que respecta a su evolución futura, como consecuencia de los interrogantes prevalentes en relación a los efectos de la actual combinación de política monetaria y fiscal, de la evolución futura del dólar, y de la progresiva aproximación a niveles más elevados de utilización de la capacidad instalada (humana y material). El sector externo norteamericano y la cotización relativa del dólar constituyen, por fin, una fuente adicional de incertidumbre e inestabilidad.

Los señalados interrogantes tienen aún mayor importancia en lo que respecta a las perspectivas de mediano plazo. En este horizonte temporal, las proyecciones que aquí referimos carecen de gran valor predictivo por cuanto constituyen, o bien proyecciones del comportamiento pasado (Congressional Budget Office) o supuestos de comportamiento futuro (Council of Economic Advisers Office of Management and Budget). En tanto que la primera prevé tasas de crecimiento real menores que la segunda, las previsiones de inflación, desempleo y tasas de interés son ma-

yores para la CBO. Estas diferencias relativas tienen una gran importancia a la hora de proyectar valores para otras variables, tales como el gasto, los ingresos y el déficit federal. Dichas divergencias se traducen en estimaciones sensiblemente diferentes en relación a las variables recién señaladas. Para 1989, el déficit previsto por la CBO supera en más del doble a la estimación realizada por el CEA y la OMB. Por consiguiente, en el mediano plazo las incertidumbres arriba referidas adquieren una dimensión aún más relevante y decisiva, habida cuenta del incremento en el potencial de conflicto e inestabilidad.

El mantenimiento de la recuperación en Estados Unidos y su extensión al conjunto de la economía internacional constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para el mejoramiento relativo de la precaria posición externa de las economías latinoamericanas. La retomada del crecimiento en Estados Unidos ha alentado la expansión de las exportaciones regionales a dicho país. Así, mientras que en 1982 las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos cayeron en un 3%, durante 1983 crecieron a un ritmo anual de 9.7% (19).

Sin embargo, las características de la presente recuperación económica hacen que la misma tenga una frágil utilidad para la región. En efecto, el mantenimiento y eventual incremento en las tasas de interés como consecuencia de los desequilibrios en la política macroeconómica global de Estados Unidos, implica la erosión de las ventajas que podrían derivarse de un ritmo más rápido de expansión económica en los países industrializados. Así, un aumento de 1% en las tasas de interés norteamericanas implica un incremento próximo a los 2.000 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda de las economías de la región. Ello tiende a anular las ventajas derivadas de una expansión de las exportaciones, tanto como a erosionar los saldos externos favorables que puedan obtenerse a través de costosos programas de ajuste y restricción interna. Por consiguiente, cualquier evaluación realista sobre los eventuales efectos benéficos de la recuperación económica norteamericana no puede dejar de considerar las características específicas y el contexto dentro del cual se da este proceso de retomada en la actividad económica.

Estas reservas se multiplican cuando se proyectan en el mediano plazo. En efecto, y tal como se discutió en páginas anteriores, todo parece apuntar hacia el mantenimiento de un período caracterizado por déficit fiscales sin precedentes y desequilibrios externos también de una magnitud nunca antes experimentada.

(17) Congressional Budget Office, p. 3.

(18) OCDE, *OECD Economic Surveys. United States*, diciembre 1983, París, p. 50.

(19) *Business America*, febrero 20 de 1984, p. 25.

Las escasas perspectivas de que el debate presupuestario norteamericano sea conducido por carriles diferentes a los actuales antes de la inauguración del nuevo gobierno en enero de 1985, implican en el mantenimiento de las tensiones actuales por lo menos durante los próximos 18 meses. Entretanto, irán acumulándose las presiones propias de una recuperación que ya cumple un año y medio.

Los desequilibrios antes discutidos introducen una primera reserva sobre la propia continuidad de la recuperación en curso. En efecto, la probabilidad de una súbita interrupción en el actual proceso de retomada se incrementa en la misma medida en que los desequilibrios monetario/fiscales se mantienen y el sector externo norteamericano continúa registrando saldos negativos sin precedentes conjuntamente con una sobrevaluación del dólar sostenida esencialmente por un diferencial de rendimientos relativos. Adicionalmente, dicho desequilibrio externo tiende a alentar las presiones proteccionistas, particularmente en aquellos sectores que se ven más afectados por la competencia extranjera. América Latina no debe esperar, en este cuadro, una mejoría sustancial en su capacidad de acceso al mercado norteamericano. Por el contrario, todo conduce a anticipar restricciones crecientes apoyadas en la presión interna en Estados Unidos y en la ampliación del superávit bilateral que la región mantiene con la economía norteamericana como consecuencia de los programas de ajuste en marcha en la mayor parte de la primera.

Con base en lo anterior, parece relativamente claro que América Latina debería dedicar una buena

dosis de esfuerzo de negociación a intentar desvincular el servicio de la deuda que la aflige de las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales y, en particular, del mercado financiero norteamericano. Habida cuenta del potencial de inestabilidad hoy en día existente, el costo del ajuste interno no debe quedar sujeto a una posible anulación como consecuencia de decisiones de política económica interna norteamericana tomadas sin consideración de sus impactos internacionales. En la medida que parece poco realista o viable introducir modificaciones en dicho cuadro doméstico, el esfuerzo debería canalizarse hacia el intento de desvincular los frutos del ajuste interno a la inestabilidad del "policy-mix" norteamericano.

Un elemento que conviene destacar y que, en las presentes circunstancias puede tender a pasar desapercibido, tiene relación con la tendencia al incremento en la dependencia comercial del mercado norteamericano. Durante 1983, América Latina importó el 44% de sus compras totales del exterior de Estados Unidos, una magnitud sin precedentes desde inicios de la década de los cincuenta (20). El lento crecimiento de las economías en desarrollo ha, igualmente, contraído los mercados de exportación en los cuales un número de países de la región había hecho esfuerzos sensibles de diversificación. Esta mayor interpenetración comercial con Estados Unidos puede tener consecuencias relevantes en el futuro. Por lo mismo, no debería dejarse de privilegiar el mantenimiento —y, aún, la ampliación— de los intercambios regionales y con otras regiones del mundo en desarrollo a través de mecanismos novedosos de negociación.

(20) Véase SELA, *Op. cit.*, p. 87.

Robert Devlin

## Evaluación de los criterios ortodoxos de la reprogramación de la deuda externa\*

### A. DISCIPLINA FINANCIERA Y DESARROLLO ECONOMICO

**C**omo punto de partida, puede señalarse que la idea prevaleciente en los círculos financieros de que el servicio de la deuda bancaria es casi sacrosanto y que la modificación del calendario de pagos debe ser desalentada y aceptada sólo en circunstancias excepcionales, es demasiado simple y relativamente ahistórica. En realidad, ha sido frecuente en la historia del desarrollo el surgimiento de graves dificultades con respecto al servicio de la deuda externa (1). Además, en circunstancias en que no hubo oportunidad de reprogramar las deudas, los países con problemas de pagos generalmente dieron prioridad a la importación de bienes esenciales\*\*. Así, desde una perspectiva histórica, la posibilidad de reprogramar la deuda es en rigor un

\* El artículo que se transcribe forma parte del documento más amplio "Hacia un marco alternativo para evaluar la reprogramación ortodoxa de la deuda externa", preparado por Robert Devlin, de la División Económica de Desarrollo Económico de la CEPAL, para la reunión sobre la deuda externa, patrocinada por la Junta del Acuerdo de Cartagena, en Lima (Perú), del 20 al 22 de junio de 1984.

(1) Véanse, D. North, "International capital movements in historical perspective", en R. Micksel (ed.), *U.S. Private and Government Investment Abroad*, University of Oregon Books, Oregon, 1962, y CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, No. de venta: 65.II.G.4, 1965.

\*\* Los países industrializados también han reaccionado de manera parecida. Por ejemplo, durante los años treinta los gobiernos de Inglaterra y Francia no cumplieron el servicio de su deuda con los Estados Unidos, bajo el pretexto de que las obligaciones con sus pueblos eran más importantes que las que tenían con sus acreedores extranjeros.

"gran activo" de que disfruta la banca privada en la actualidad y que destaca la responsabilidad con que América Latina ha venido enfrentando sus compromisos en materia de financiamiento. Los tenedores de bonos durante el siglo XIX ni tampoco en los años treinta no tuvieron esa opción, por lo que sufrieron grandes pérdidas\*\*\*.

Obviamente, es correcto y necesario preocuparse por la estabilidad del sistema financiero internacional. Sin embargo, es imprescindible compatibilizar los intereses de la disciplina financiera internacional con las exigencias del crecimiento económico e incluso de la estabilidad sociopolítica de los países en desarrollo. Como muy bien señala la Declaración de Quito:

"La actitud de los gobiernos de América Latina y del Caribe, al reconocer y asumir sus obligaciones, reclama de parte de los gobiernos de los países acreedores, de los organismos financieros internacionales y de la banca privada internacional, una actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa teniendo en cuenta, además, sus implicaciones políticas y sociales. En consecuencia, se requieren criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda, incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés, compatibles con la recuperación del crecimiento económico. Sólo de esta forma podrá garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda.

\*\*\* A diferencia de los préstamos bancarios, el bono es un instrumento de endeudamiento en el cual los acreedores son numerosos, anónimos y muy dispersos. En consecuencia, es difícil llegar a un acuerdo entre ellos para reformular el calendario de pagos. Ante la incapacidad de servir las deudas por parte de los países prestatarios, a los tenedores de bonos no les quedó otra alternativa que admitir las pérdidas determinadas por el mercado bajo la forma de una reducción del precio de los bonos.

"Advertimos que no es justo ni racional que los países de la región se hayan convertido en exportadores netos de capital, agravando de este modo su precaria situación económica, lo que finalmente resultará contrario a los propios intereses de los países industrializados y de la comunidad mundial" (2).

La banca privada quizá podría esperar un tratamiento preferencial para sus activos si éstos constituyeran una parte muy pequeña de las obligaciones externas de América Latina. Sin embargo, en la actualidad, más del 80 % de los pasivos externos de la región está en manos de los bancos privados y, por lo tanto, éstos no debieran eludir los efectos de las coyunturas negativas que se presentan en los países, ya sea por causas internas, externas o una combinación de ambos tipos. Dicho de otro modo, la reprogramación de la deuda debe ser concebida como un mecanismo que es una parte integral del proceso global de prestar y de pedir prestado en el plano internacional. Normalmente, este proceso proporciona beneficios tanto al que presta como al país deudor. Pero, precisamente por ello, los costos que se asocian con él durante períodos de recesión o crisis deben ser compartidos también entre las dos partes y no ser descargados sobre una sola de ellas.

En este contexto es importante señalar que el Congreso de los Estados Unidos recientemente ha reconocido explícitamente esta interdependencia y la necesidad de compatibilizar la disciplina financiera con las necesidades del desarrollo económico de los países deudores. Así, la nueva Ley Pública 98-181 (3) que trata sobre el aumento de la cuota de los Estados Unidos en el Fondo Monetaria, afirma textualmente, entre otras cosas:

"—Que los programas de ajuste económico deben estar encaminados a resguardar al máximo posible, el crecimiento económico internacional, el comercio mundial, el empleo, y la solvencia a largo plazo de los bancos, y a minimizar la probabilidad de disturbios civiles en países que necesitan programas de ajuste económico.

"—Que los programas de ajuste económico conviertan las deudas bancarias a corto plazo y elevadas

(2) Conferencia Económica Latinoamericana, "Declaración de Quito y Plan de Acción", Quito, Ecuador, 9 al 13 de enero de 1984 y publicado en la *Revista de la CEPAL*, No. 22, abril de 1984.

(3) Véase, Organización de los Estados Americanos, Extracto de la Ley Pública 98-181 del Congreso de los Estados Unidos titulado: Ley de Viviendas Nacionales y de Recuperación Internacional y Estabilidad Financiera", OEA/Ser H/ XIV/CEFYC/4, 10, enero de 1984.

tasas de interés a deudas a largo plazo a tasas notablemente inferiores a las predominantes en la reestructuración de deudas bancarias negociadas entre agosto de 1982 y agosto de 1983 para países que reciben ayuda del Fondo destinada a programas de ajuste económico, a fin de minimizar el peso del ajuste para el país deudor, siempre y cuando tales gamas de interés sean consecuentes con la necesidad del país de obtener un adecuado financiamiento privado externo.

"Que el servicio anual de la deuda externa que se requiere (por parte del país en cuestión) debe representar un porcentaje prudente y razonable de la proyección anual de ingresos de exportación de ese país.

### B. EL PRINCIPIO DE LA "RIENDA CORTA" ("SHORT LEASH") Y EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO\*

Como ya se explicó, un supuesto básico de la banca es que las dificultades del país deudor son transitorias y que ellas provienen fundamentalmente de las políticas equivocadas aplicadas por sus autoridades económicas. En consecuencia, los bancos estiman conveniente presionar al deudor para que ajuste su economía cuanto antes a fin de restaurar así su capacidad de pago.

Hasta cierto punto, esta actitud de los bancos es conveniente para su imagen pública, especialmente ante las entidades nacionales que los supervisan y también frente a sus accionistas. Sin embargo, hay circunstancias en las cuales esta estrategia crea más inconvenientes que soluciones.

En primer lugar, la política de "rienda corta" inhibe el restablecimiento de un ambiente crediticio normal para el país deudor. En efecto, el breve horizonte temporal que ella impone en la reprogramación de la deuda distorsiona las decisiones crediticias de los acreedores, haciendo innecesariamente incierta la perspectiva futura de los flujos de crédito. Ello se debe a que cuando se reprograman los vencimientos correspondientes a sólo uno o dos años y se dispone que dichos pagos deben amortizarse en un período de alrededor de cinco años, la capacidad de pago del país sigue apareciendo débil. Es decir, más allá del período de uno o dos años en el cual los pagos han sido consolidados, los banqueros pueden visualizar una considerable acumulación de deudas por ven-

\* Se entiende por principio de "rienda corta" ("short leash") aquel que impone un breve horizonte temporal para la reprogramación de la deuda.

cerse, compuesta de las amortizaciones que originalmente vencían en ese período más aquellas cuyo pago fue postergado en virtud del acuerdo de reprogramación. Por ende, a menos que los países lleven a cabo ajustes muy profundos y políticamente difíciles de realizar o que ocurra un cambio espectacular en los precios de intercambio, o ambas cosas, es probable que los bancos enfrenten muy pronto la necesidad de un nuevo ejercicio de renegociación. Esta incertidumbre significa, naturalmente un escollo para el reinicio del financiamiento normal al país deudor.

La situación se ve agravada, además, por la lentitud del proceso de renegociación de la deuda ya señalada. En realidad, el alivio de uno o dos años de pagos proporcionado por los bancos es bastante efímero. Las negociaciones y, por lo tanto, la incertidumbre relacionada con la disponibilidad de financiamiento, sus condiciones, la naturaleza de las garantías, etc., se extienden en la práctica a lo largo de una buena parte del primer año, durante el cual se supone que debía tener plena vigencia el acuerdo de reprogramación. Por otra parte, los créditos destinados a financiar los pagos de intereses se pactan sólo anualmente. Por ende, aun en un convenio de reprogramación de dos años, el país enfrenta la necesidad de entrar en nuevas negociaciones al final del primer año de su vigencia, para determinar el monto y condiciones de los préstamos destinados a cubrir el pago de los intereses correspondientes al segundo año.

En segundo lugar, al aplicar el principio de la "rienda corta", es probable que tanto las autoridades del país como los banqueros asignen un monto desproporcionado de su tiempo a viajes, reuniones y comunicaciones, con los consiguientes gastos monetarios, insumo de tiempo y desvelo para ambas partes.

Un tercer defecto del principio de la "rienda corta" que guía la acción de los bancos es que éste les permite eludir la responsabilidad que les puede caber en la generación de los problemas del endeudamiento y tiende a simplificar excesivamente las causas y soluciones de esos problemas. En efecto, como ya se señaló, los bancos suelen considerar que los problemas del servicio de la deuda se originan siempre en las políticas económicas erróneas aplicadas por los gobiernos. Sin embargo, es evidente que en su origen inciden también, en muchos casos, factores exógenos relacionados con los frecuentes y bruscos vaivenes de los precios de intercambio o con las fluctuaciones no menos violentas de las tasas de interés en los mercados internacionales. Además, si se tiene en cuenta la extremada permisividad que caracterizó la actuación de los bancos internacionales durante los años se-

tenta —la cual es reconocida ahora incluso por las autoridades de los países centrales— aquéllos no pueden eludir la cuota de responsabilidad que en razón de sus propios excesos les asiste en el surgimiento de las dificultades actuales.

### C. EL COMITE BANCARIO

El comité bancario que habitualmente forman los acreedores al iniciar una renegociación de la deuda es indudablemente un mecanismo efectivo y útil para coordinar la actuación de la multiplicidad de instituciones financieras que, como ya se señaló, otorgaron préstamos a América Latina en el pasado reciente. Dicho comité claramente ayuda a evitar las altas pérdidas y trastornos financieros que no convienen ni al acreedor y al deudor. Pero no se debe perder de vista otra de sus dimensiones: la posibilidad de hacer que los acreedores actúen como miembros de un monopolio o de un cartel.

Cabe recordar que en un mercado financiero verdaderamente competitivo, los acreedores no tendrían oportunidad de organizarse bien. De hecho, de existir un mercado competitivo, al surgir problemas de pago por parte de los deudores, los bancos tendrían que aceptar las pérdidas correspondientes o competirían entre sí para buscar fórmulas que permitieran reanudar el servicio de la deuda y salvar por lo menos una parte de su cartera de préstamos. Es sabido que tanto durante las crisis financieras del siglo XIX como en la Gran Depresión, los acreedores trataron de organizarse al nivel nacional para recuperar sus préstamos, pero sin mucho éxito (4). En la actualidad, por el contrario, los bancos privados disfrutan de circunstancias especiales que les permiten coordinar efectivamente sus acciones y ejercer un gran poder de negociación frente a los deudores.

En primer lugar, todos los bancos privados están estrechamente vinculados legalmente a un nivel internacional por las llamadas cláusulas de incumplimiento recíproco, que forman parte de casi todos los convenios de préstamo\*. En segundo término, el mercado financiero mundial tiene una estructura que opera en dos planos: un conjunto reducido de instituciones

(4) Esa fue la experiencia de la Corporation of Foreign Bondholders of London en el siglo pasado y del Foreign Bondholders Protective Council of New York en los años treinta. Véase CEPAL, "El financiamiento externo de América Latina", Nueva York, Naciones Unidas, No. de venta: 65. II.G.4, 1965.

\* Dicho sea de paso, esta cláusula no es consistente con el espíritu clásico de la competencia libre, que a menudo se atribuye al mercado internacional de capitales.

grandes que dominan el mercado y una gran cantidad de bancos de tamaño intermedio y pequeño que dependen en cierta medida del criterio de los grandes acreedores para guiar su comportamiento. En tercer lugar, en la actualidad, los bancos internacionales privados dominan el financiamiento externo de la región, lo que les confiere gran poder, ya que en la práctica los países no disponen de una alternativa de financiamiento externo significativa. Así, la estructura piramidal del mercado (5), junto con los lazos derivados de las cláusulas de incumplimiento recíproco, facilitan considerablemente la organización de los comités bancarios. Asimismo, la participación preponderante de los bancos en los flujos totales de capital hacia la región proporciona gran poder al comité bancario.

La capacidad de organizarse en un bloque aporta obvias ventajas potenciales a la banca. A su vez, la insistencia de ésta en que se aborden los problemas del endeudamiento sólo "caso por caso" refuerza dichas ventajas. Obviamente, los bancos tienen razón cuando hacen hincapié en las diferencias entre países; por ejemplo, un criterio razonable para distinguir entre distintos deudores sería diferenciar entre aquellos países que han utilizado su endeudamiento de manera eficiente y que, por ende, tienen buenas perspectivas de restaurar su capacidad de pago, y los que han asignado los recursos de una manera cuestionable y tienen, por lo tanto, pocas perspectivas de recuperar su solvencia en el futuro inmediato. Sin embargo, en un ambiente en que los acreedores tienen la oportunidad de negociar en bloque, la estrategia destinada a negociar "caso por caso" también lleva implícito otro resultado potencial: se puede mantener aislados los intereses comunes de los deudores, haciendo más fácil que la banca, que actúa en grupo, segmente el mercado e imponga condiciones más favorables a los acreedores.

Parece ser que este último efecto es el que ha predominando en las reprogramaciones actuales. Pese a la distinta capacidad de servir la deuda que tienen los países, el tratamiento individual de ellos por parte de la banca durante la primera ronda de negociaciones tuvo, paradójicamente, como consecuencia

(5) Vale la pena destacar que los grandes bancos líderes del mercado que son estadounidenses, también están íntimamente ligados a través de directorios entrelazados y de participación recíproca en el capital. Véanse, U.S. Senate Committee on Government Operations, *Disclosure of Corporate Ownership*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1974, y U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, *Interlocking Directorates Among Major U.S. Corporations*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1978.

la imposición de condiciones de endeudamiento casi idénticas para todos los países. Además, los términos de la primera ronda de reprogramaciones fueron equivalentes a las más gravosas convenidas durante la fase expansiva de la banca en los años setenta. (Véanse los Cuadros 1 y 2).

Estos efectos negativos quizás fueron agravados por la actuación de los países deudores. Frente a una posición unida de la banca, ellos se comportaron como si fueran competidores con respecto al crédito bancario. Así, en las negociaciones mismas hubo escasa cooperación entre los países deudores, intensificando la segmentación del mercado.

#### D. EL COSTO DE LA REPROGRAMACION

Se señaló anteriormente que los banqueros tienen varios argumentos para defender las comisiones y derechos que ellos han cobrado en los procesos de reprogramación de la deuda.

Un argumento utilizado para justificar dichos cobros es que, al pagar un alto precio por la reprogramación de la deuda, los países lograrán un acceso más fácil al crédito en el futuro. Sin embargo, hasta el momento la experiencia no confirma esa tesis. En efecto, los datos empíricos sugieren que la reacción mas frecuente de la banca después de una reprogramación no fue una restauración del flujo de crédito sino una fuerte reducción de sus compromisos netos. En realidad, la experiencia indica que el acceso al crédito depende en gran medida de una balanza de pagos saneada. Y un factor importante para la verdadera recuperación de la solvencia del sector externo sigue siendo —además de las políticas económicas acertadas, cuya importancia decisiva por cierto no cabe subestimar— una repactación de la deuda que reduzca de manera significativa la carga que representa su servicio. Esto es así porque aun las mejores políticas de ajuste toman tiempo para obtener los efectos deseados por cuanto la movilidad de recursos en respuesta a dichas políticas no es instantánea sino algo lenta por la natural rigidez relativa de los factores de producción en una economía caracterizada por información imperfecta. Por supuesto, que los procesos de reprogramación inspirados en el principio de la "rienda corta", que proporciona un alivio insuficiente en lo que se refiere al pago de intereses, que recargan a los deudores con altos márgenes y comisiones, y que fijan plazos de amortización y gracia muy breves, sólo pueden ser consistentes con un ajuste positivo y la restauración de la solvencia de los países en caso que prevalezca una demanda externa muy dinámica. En cambio, si no se cumple esta última condición, una reprogramación ortodoxa tenderá

a producir una situación caracterizada por una continua escasez de financiamiento autónomo, transferencias negativas de recursos reales hacia los acreedores, repactaciones múltiples, comprensión de las importaciones y estancamiento económico en los países deudores.

Como ya se observó, debido a la acción del FMI, los bancos incrementaron sus compromisos netos en la región con ocasión de la primera ronda de renegociaciones. Ello por supuesto, representa una situación bastante más racional que la que prevaleció a nivel mundial en anteriores ejercicios de reprogramación. La nueva actitud de los bancos responde a su propio interés, pues ayuda a evitar el colapso del sistema bancario. En efecto, los llamados nuevos créditos otorgados por los bancos son parte de un proceso en el cual el dinero sale de los bancos por una parte e inmediatamente vuelve a ellos por otra.

Estrictamente, los nuevos préstamos también constituyen una suerte de administración forzada de créditos ya otorgados, pero que no son recuperables en seguida. En efecto, si no otorgaran los nuevos préstamos, los bancos enfrentarían una situación de mora en el pago de intereses por parte de los países deudores, motivo suficiente para que los créditos antiguos sean clasificados como "vencidos" por las entidades nacionales supervisoras. Por otra parte, el país deudor recibe préstamos sólo por un monto equivalente al de los intereses que se habrían dejado de pagar en caso que no se hubiesen concedido dichos préstamos; como éstos cubren sólo una parte de los intereses devengados, el país deudor sigue efectuando una transferencia neta de recursos a los bancos en momentos cuando es objetivamente en malas condiciones para hacerlo.

Es cierto que hay algunas instituciones bancarias que tardaron en juntarse a la creciente ola crediticia hacia el Tercer Mundo durante los años setenta y en parte por ello tienen compromisos relativamente reducidos en América Latina. En contraste con los bancos que tienen un monto significativo de préstamos en la región (respecto al tamaño de su capital), las instituciones de menor participación podrían preferir no refinanciar los intereses (aun si ello resulta en pérdidas) en lugar de experimentar una expansión de su cartera debido a los nuevos préstamos. Para los bancos muy comprometidos el retiro de estas instituciones sería fatal pues tendrían que financiar la diferencia o enfrentar grandes pérdidas por motivo de los efectos de la ya mencionada cláusula de incumplimiento recíproco que habitualmente está en todos los convenios de crédito. Así, es posible que el aumento del precio negociado para los nuevos

créditos sea una de las maneras de presionar a los bancos con menor exposición en la región a seguir participando activamente en las operaciones de refinanciamiento de intereses. Se ve que este problema y su forma de solución derivan de dicha cláusula que artificialmente fuerza a los bancos a actuar colectivamente. Un arreglo bastante más eficiente sería modificar dicha cláusula de manera tal de permitir a los bancos actuar voluntariamente según sus circunstancias particulares; aquellos que estén en posición de aceptar pérdidas podrían dejar de refinanciar los intereses mientras que los bancos que quisieran evitar las pérdidas podrían seguir refinanciándoles. De todas maneras, decisiones de cortes judiciales norteamericanas sugieren que un banco que voluntariamente deje de participar en un paquete de refinanciación para un deudor que ha mostrado buena fe con respecto al deseo de cumplir con sus obligaciones externas no tiene derecho a recurrir al embargo de activos que tradicionalmente acompaña a una declaración de incumplimiento (6). Así, los bancos que sigan comprometidos con el deudor no tendrían por qué absorber las dificultades potenciales a que esto da lugar.

Otro argumento utilizado por los bancos es el supuesto de mayor riesgo en que ellos incurren al reprogramar la deuda, lo que justificaría una compensación mediante recargos y comisiones adicionales. Sin embargo, debe recordarse que cuando un banco eficiente otorga un préstamo en un mercado financiero competitivo, el riesgo correspondiente debería quedar cubierto por la diversificación de la cartera y por el cobro de un recargo por encima de la tasa básica de interés. Esta es la forma en que un banco eficiente tiene en cuenta la posibilidad de no recuperar un préstamo y se protege de ese riesgo. Si procede así, en caso de que el país prestatario no pueda servir la deuda, el banco estaría en condiciones de absorber las consecuencias recurriendo a las primas cobradas para cubrir el riesgo de no pago.

Esta es precisamente la solución a que se llegaría de existir un mercado competitivo. Así, en su marco clásico, el modelo competitivo incorpora un sentido de justicia. El país prestatario paga primas por el derecho de pedir prestado, que compensan al banco por el costo de oportunidad y por el riesgo. Si posteriormente el país se encuentra en condiciones que im-

(6) Véase, S. Witcher "Appeals Court Decision May Open Way for Other Countries to Renege on U.S. Debt" *Wall Street Journal*, 27 de abril de 1984. Dicho sea de paso, en este mismo contexto el denominado problema de un "free rider" citado por Cline (*International Debts on the Stability of the World Economy*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1983).

posibilitan el pago en la forma originalmente convenida, el acreedor asume las pérdidas que corresponden y el país, a su vez, recibe un alivio en la forma de una desvalorización de su deuda.

Sin embargo, al reprogramar la deuda en conjunto, los bancos tienen, de hecho, la oportunidad de eludir los efectos que derivarían de la operación del mecanismo competitivo. Ellos argumentan que al reprogramar los pagos de la deuda incurren en un riesgo adicional. Sin embargo, en rigor, no se trata de un riesgo adicional, sino de la materialización del riesgo que ya ha sido pagado por el país deudor en el momento de contratar el préstamo original. Además, en la reprogramación la banca suele ganar otras garantías que también reducen el riesgo, como por ejemplo, la presencia del FMI como supervisor del programa de ajuste y el aval estatal para la deuda del sector privado que previamente no estaba garantizada. Así, parece difícil justificar que aumente el costo del endeudamiento por el argumento del mayor riesgo.

Tampoco se puede justificar el aumento del precio negociado de crédito por el anteriormente mencionado "riesgo moral" que enfrentan los prestamistas. Dicho concepto fue desarrollado en la literatura económica sobre seguros de salud y aplicado recientemente por algunos al problema del precio de la reprogramación de la deuda. Pero el principio de una prima por el denominado riesgo moral de una transacción se funda en el mecanismo del mercado competitivo y las fuerzas de oferta y demanda allí presentes. En la medida en que se haya hecho una provisión por este riesgo, ella debe haber sido incorporada por los acreedores en el precio de los préstamos originalmente otorgados\*; cobrar por este **ex post** tiene claramente un elemento de arbitrariedad y es equivalente a informar a un paciente del costo de su seguro de salud después de que se enfermó.

El último argumento que se ha esgrimido para justificar los nuevos costos que acompañan una reprogramación se refiere a la necesidad de cobrar primas más altas hoy para compensar a los bancos por las bajas primas vigentes durante los años setenta, las cuales se habrían debido a la intensa competencia existente en-

tre los bancos durante la fase expansiva del ciclo crediticio. En verdad, este argumento se acerca más a la realidad del asunto y proporciona criterios para comprender mejor la estrategia de la banca.

En efecto, es posible que las primas de riesgo fueran excesivamente reducidas en los años setenta, lo que significaría que los bancos realmente no estarían ahora en condiciones de recurrir a ellas para superar la crisis en su cartera de préstamos. Pero este fenómeno no es el producto de la intensidad de la competencia, sino tan solo una consecuencia de la deficiente evaluación de los riesgos por parte de los bancos. Así el aumento del precio de crédito al reprogramar la deuda es una manera de traspasar el costo de una debilitada cartera a los países deudores.

A su vez, desde un ángulo más técnico, este aumento **ex post** del costo del endeudamiento se asemeja a una renta monopólica; o sea, constituye un ingreso por encima de los costos económicos (que incluyen una tasa de utilidad normal) generado como consecuencia del poder de negociación que adquieren los grandes bancos que, a través del comité bancario, controlan el acceso al crédito de un país que enfrenta dificultades de pago. Visto desde otro ángulo, una renta es cualquier pago por encima del requerido para inducir a un agente económico a hacer lo que hace. En este caso, la banca cobra más por una operación administrativa (la reprogramación del servicio de la deuda) de todas maneras necesarias para evitar una pérdida muy grande; por ende el ingreso adicional que recibe al reprogramar la deuda es una ganancia extraordinaria.

Finalmente, es necesario referirse a la práctica de la banca de exigir garantías **ex post** de la deuda bancaria del sector privado. En cierta medida es correcto vincular las perspectivas del sector privado con los cambios en la política económica del gobierno. Pero puede argumentarse que dichos riesgos son parte integral del riesgo cobrado por la banca al otorgar el préstamo originalmente. Así, exigir garantías **ex post** se convierte en otra manera de traspasar el costo de una errónea evaluación del riesgo al deudor. Si los acreedores desean garantías, deberían pagar una prima, sea directa o indirecta (en este último caso a través de una reducción del costo de endeudamiento) al gobierno por el derecho de tener esta protección, tal como ellos hacen para garantías estatales en sus propios países. Sin embargo, este argumento se aplica a todos los agentes económicos y no sólo a la banca internacional. Además, puede argumentarse que los riesgos son parte integral del riesgo cobrado por la banca al otorgar el préstamo originalmente. Así, exigir garantías **ex post** se convierte en otra manera de

\* Y no hay necesariamente una necesidad. Como ha señalado K. Arrow, la acción de un agente nunca puede ser controlada simplemente por incentivos económicos; una de las características de un sistema económico exitoso es que las relaciones de confianza entre el agente principal y el agente subordinado son lo suficientemente fuertes como para que este último no actúe de mala fe, aun cuando ello fuere un comportamiento económico racional. Véase K. Arrow, "The Economics of Moral Hazard: Further Comment", *American Economic Review*, junio de 1968.

traspasar el costo de una errónea evaluación del riesgo al deudor.

### E. LA POLITICA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

El Fondo ha jugado un papel muy valioso en los ejercicios de reprogramación de la deuda, sobre todo con respecto a la exigencia de que los bancos otorguen "nuevos créditos".

Ya se ha señalado que el Fondo quiso lograr dos objetivos fundamentales con respecto a las reprogramaciones: i) asegurar a los acreedores que el país deudor haría los ajustes necesarios, y ii) asegurar al país deudor que tendría un monto adecuado de financiamiento. Aunque evidentemente el Fondo ha logrado cumplir el primer objetivo, queda aún un largo camino por recorrer para cumplir totalmente con el segundo.

Por una parte, la experiencia reciente indica en muchos casos que se subestimaron significativamente las necesidades de financiamiento de los países deudores. Aun con el otorgamiento de los "nuevos" créditos por parte de la banca, la mayoría de los países siguieron confrontando un grave estrangulamiento externo, que incidió fuertemente en la caída de la actividad económica. En este aspecto es posible que el Fondo haya sido víctima de su propio paradigma, por el cual se confía excesivamente en el poder de la demanda externa para estimular el crecimiento en los países deudores. Dado que en la práctica esta expansión no sólo no se produjo, sino que la actividad económica continuó declinando en muchos países de la región, el Fondo debería exigir el refinanciamiento de una mayor proporción de los pagos de intereses, hasta que haya señales definitivas de un estímulo externo significativo para los países deudores.

Por otra parte, superadas las etapas iniciales de emergencia económica que llevó a los primeros ejercicios de reprogramación, corresponde iniciar ahora una acción más efectiva sobre las condiciones de la repacitación de la deuda. En efecto, es evidente que el costo para los deudores fue excesivo y en cierta manera contraproducente para un ajuste eficiente. Así como se consiguió el apoyo financiero de la banca argumentándose de que era indispensable para llevar a cabo un programa de ajuste en los países deudores, parece necesario emplear la misma lógica para obtener que los bancos cobren tasas y recargos más bajos en la reprogramación. Desde el informe de la Comisión Pearson, en 1969, los estudios económicos han insistido en la necesidad de reemplazar la práctica de la "rienda corta" por un criterio de desarrollo y crecimiento que

consistiría en no recargar a los deudores que se encuentran en una situación de apremio económico con una más alta tasa de interés, y en sustituir calendarios de pago rígidos por esquemas flexibles que tengan en cuenta las distintas situaciones en que puedan encontrarse los deudores (7).

Estos principios no han sido considerados por los acreedores, con el consiguiente costo para los países deudores. Dada la creciente influencia del Fondo en el proceso de reprogramación de la deuda, sería aconsejable que en los nuevos ejercicios de reprogramación que se están iniciando, dichos principios sean tenidos en cuenta, lo cual, al facilitar el proceso de crecimiento y la capacidad de pago de los países deudores, no sólo los beneficiaría a ellos sino también favorecería en definitiva a sus acreedores.

### F. A MANERA DE CONCLUSION: POSIBILIDADES PARA APROVECHAR PLENAMENTE LAS OPORTUNIDADES DE NEGOCIACION

La mayoría de los argumentos tradicionalmente empleados para justificar el marco tradicional de reprogramación de la deuda se basan en el funcionamiento de un mercado competitivo. En particular, el aumento en el precio negociado de crédito al renegociar obligaciones se ve como si fuera un fenómeno relacionado al desplazamiento de la curva de oferta hacia arriba. Pero es evidente del análisis anterior que un mercado competitivo daría resultados distintos a los actuales, por cuanto repartiría los costos del problema de tal manera que los acreedores tendrían que absorberlos en una proporción bastante mayor que hasta ahora.

En realidad la reprogramación de la deuda y el refinanciamiento de los intereses no constituyen una transacción de mercado, es decir, con un precio de oferta para un determinado flujo. Dicho ejercicio se realiza fuera del marco del mercado y cabe dentro de aquel de un monopolio bilateral, en el cual el deudor y el acreedor renegocian para repartirse las pérdidas de una cartera de préstamos débil. El resultado no es teóricamente preciso y depende del poder de negociación de cada una de las dos partes. En la medida en que un banco logre imponer en una reprogramación condiciones de endeudamiento que le permitan eludir

(7) Véanse, Comisión Pearson, *Partners in Development*, Praeger Publishers, Nueva York, 1969; G. Corea, "The debt problems of developing countries", *Journal of Development Planning*, No. 9, 1976; Comisión Brandt, *North-South: a programme for survival*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1980.

las pérdidas y la consecuente desvalorización de sus activos que resultaría en un mercado competitivo, obtiene rentas monopólicas. Estas rentas, tanto en la teoría como en la práctica, pueden ser captadas por el deudor.

Pero sin duda no es conveniente para los países deudores intentar captar dichas rentas en su totalidad: si los bancos tuvieran que hacer efectivo el valor real de sus activos en este momento la magnitud de las pérdidas sería tal que habrían grandes trastornos en los mercados financieros y la economía mundial que, debido al grado de interdependencia en las relaciones centro-periferia serían inconvenientes tanto para el acreedor como para el deudor. Es decir, es aconsejable que los países busquen mejores condiciones de reprogramación dentro de un marco que respete la necesidad de evitar una ruptura del sistema financiero internacional.

¿Cuál es la tolerancia del sistema bancario en este respecto? Esto es difícil de precisar ya que se trata de los vaivenes de un juego del "gato y ratón" que caracterizan al marco negociador de un monopolio bilateral. Sin embargo, la evidente renuencia de la banca para declarar incumplimientos aun frente a la acumulación de atrasos sustanciales en los pagos por parte de algunos países deudores, sugiere que su temor al precedente de un cese de pagos y consecuentes pérdidas contables puede ser mejor explotado por parte de los países de América Latina. Vale la pena recordar que el costo marginal de fondos para la banca es la LIBOR y cualquier tasa de interés por encima de ésta entra en el terreno de ganancias contables. O sea, se pueden concebir condiciones de reprogramación que estén en los límites de lo que los supervisores de los bancos consideran como una transacción comercial —por ejemplo 1.0 % sobre la LIBOR a 15 años de plazo (6 de gracia) y sin comisiones y que todavía ofrecen a la banca una situación que sea mucho mejor que la alternativa de una declaración de incumplimiento. En este tipo de arreglo negociado el acreedor disfruta de beneficios porque evita pérdidas contables; de hecho, sus libros de contabilidad mostrarían ganancias aunque serían mucho menores que las que logró captar en la primera ronda de reprogramaciones de 1982-1983, y en la mayoría de los casos, menos que las registradas al otorgar el préstamo originalmente. El país también obtiene beneficios porque sus condiciones más blandas de endeudamiento ayudarían a fomentar un ajuste positivo basado en el crecimiento y el desarrollo. Además en vista de que la banca evita pérdidas contables —aun cuando hace sacrificios reales— el país deudor preserva la oportunidad para lograr un renovado acceso al crédito autónomo una vez que su situación mejore (lo que es más

factible dentro del contexto de una reprogramación equitativa en la que los costos sean compartidos).

Por supuesto el papel de los "nuevos préstamos" para refinanciar los pagos de intereses es primordial en cualquier reactivación de la economía latinoamericana. El mismo marco teórico sirve para analizar la gama de las posibilidades con respecto a éstos. Es evidente que en la coyuntura internacional actual muchos países necesitan un refinanciamiento de intereses por encima de la fórmula de 50 % utilizada en la primera ronda de reprogramaciones. Si se toma en cuenta que los nuevos préstamos son realmente préstamos a la banca para que eviten pérdidas, se puede esperar que existan posibilidades de aumentar este coeficiente significativamente. Aunque es más difícil lograr la aceptación de la banca sobre este punto porque ésta tiene un fuerte interés en no exponerse aún más en un país con problemas, un refinanciamiento de por ejemplo 80 % de los intereses de América Latina podría ser en muchas instancias una meta razonable por cuanto todavía permitiría que la cartera de los bancos creciera menos que su capital, logrando así que estas instituciones se expongan menos en términos relativos en la región. Además, una fórmula de refinanciamiento de 80 % de los intereses de América Latina podría ser en muchas instancias una meta razonable por cuanto todavía permitiría que la cartera de los bancos no crezca más que su capital y reservas, logrando así que ellos congelen su exposición en la región en términos relativos, junto con los desembolsos actuales de organismos financieros internacionales y otras fuentes oficiales, prácticamente eliminaría las transferencias financieras netas que ahora América Latina está efectuando hacia los países de la OCDE y que están perjudicando tanto la reactivación de sus economías.

Por supuesto, no se puede subestimar la dificultad de aprovechar las posibilidades de negociación esbozadas anteriormente. Pero hay buenos signos de que el poder de negociación de los países de América Latina está aumentando. En la segunda ronda de reprogramaciones de 1983-1984 los países latinoamericanos lograron un mejoramiento significativo de las condiciones de endeudamiento (véanse los cuadros 3 y 4), pese a la persistencia de sus crisis económicas y a la acumulación de atrasos sustanciales en algunas instancias. Este ablandamiento frente a la persistencia de graves problemas (e incluso deterioro en algunos casos) de sus situaciones económicas no tiene su raíz en la operación del mercado sino en un mejor poder de negociación por parte de los países de América Latina. Además, las condiciones más favorables a la región en la segunda ronda son una buena evidencia empírica de las rentas captadas por la banca en la prime-

ra ronda de reprogramaciones.

La capacidad negociadora de América Latina aumentó por varios motivos. Por una parte en los países deudores hubo una creciente conciencia que ellos estuvieron soportando una proporción excesiva del costo de arreglar la crisis financiera internacional. Esto eventualmente tuvo su plena expresión política en la Conferencia Económica Latinoamericana de enero de 1984, en la cual estuvieron presentes representantes de 26 países de la región y produjo la "Declaración de Quito" y un "Plan de Acción", documentos que proponen una acción concertada para enfrentar la crisis y la adopción de diversas medidas para reactivar la economía y enfrentar la deuda externa. Esta preocupación política tuvo una manifestación adicional en la reciente declaración conjunta a nivel presidencial por los gobiernos de Colombia, México, Brasil y Argentina que destaca una grave preocupación por el alto costo de la deuda externa. Y tampoco puede ignorarse la emergencia de cierta agitación política interna en algunos países de la región por motivo de los grandes sacrificios exigidos para servir la deuda externa.

Por otra parte, los acreedores han enfrentado crecientes críticas en sus propios países sobre las duras condiciones de la reprogramación y como se vio anteriormente, incluso el Congreso de los Estados Unidos ha exigido términos de endeudamiento más razonables. Además se ha desarrollado una importante división de intereses dentro de la banca

privada que de alguna manera enfrenta a las instituciones financieras europeas con los bancos estadounidenses; las primeras aparentemente tienen mucho más interés en un cambio radical del *statu quo* con respecto a la reprogramación de la deuda (8).

Así, vale la pena que los países de América Latina continúen explorando modalidades de mejorar su capacidad de negociación frente a la banca privada. Pero lograr mejores condiciones de reprogramación con la banca privada sólo puede ser una medida transitoria de alivio de la crisis en América Latina. Por una parte, los países aun en el contexto de una reprogramación más equitativa, tendrían que proseguir con políticas de ajuste acertadas para reducir su dependencia del endeudamiento externo y la banca privada internacional. Por otro lado, ningún tipo de reprogramación puede apoyar a una solución definitiva a la crisis en la medida en que las tasas de interés mundiales sigan en sus niveles actuales extraordinariamente altos y la economía mundial experimente tasas de crecimiento desusadamente bajas. De esta manera un segundo frente de acción por partes de los países de América Latina es la necesidad de organizarse en foros mundiales para conseguir que los países centrales pongan en marcha políticas económicas más acordes con un ambiente internacional en crecimiento. Más aún, una coyuntura internacional más conduciva al servicio de la deuda es un campo en el cual los intereses de los países deudores y de la banca privada encuentran mucha coincidencia.

---

(8) Véase *Euromoney* "How to Maintaing LDC. Interest", abril de 1984.

**Cuadro 1**  
**AMERICA LATINA: RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA CON LA BANCA PRIVADA**  
**PRIMERA RONDA DE RENEGOCIACIONES: 1982/1983 a**  
 Miles de millones de dólares

País	Deuda bancaria bruta b a fines de		RENEGOCIACION DE LA DEUDA CON LA BANCA PRIVADA					Créditos aprobados durante 1982 y 1983			
	1982	1983	Inicio de gestiones	M O N T O			Vencimientos de amortizaciones reprogramados	FMI	BPI c d	EE.UU. d	Nuevos e
				Total	Pública	Privada					
ARGENTINA	22,2	23,4	sep 1982	13,00 f	6,00	7,00	sep 1982-1983	2,20	0,50	—	1,10 d 1,50 g
BRASIL	56,0	57,5	dic 1982	4,80 h	—	—	1983	6,00	1,20	1,50	4,40
COSTA RICA	0,7	0,7	sep 1981	0,62 i	0,62	—	1982-1984	0,10	—	—	0,23
CUBA	1,0	0,9	sep 1982	0,14 j	0,14	—	sep -1982-1983	—	—	—	—
CHILE	10,4	11,0	ene 1983	3,46 k	1,00	2,46	1983-1984	0,88	0,30	—	1,30
ECUADOR	4,1	4,2	oct 1982	2,20 l	1,20	1,00	nov -1982-1983	0,17	—	—	0,43
HONDURAS	0,2	0,2	jul 1982	0,12 m	0,12	—	1982-1984	0,11	—	—	—
MEXICO	59,0	62,9	ago 1982	23,00 n	23,00	—	ago -1982-1984	3,97	1,85	1,60	5,00
NICARAGUA	0,6	0,5	— 1982	0,55 o	0,55	—	—	—	—	—	—
PANAMA	—	1,6	— 1983	0,18	—	—	1983	0,26	—	—	0,10
PERU	5,2	4,5	mar 1983	0,38 p	0,38	—	1983	0,94	—	—	0,45
REPUBLICA DOMINICANA	1,0	1,0	dic 1982	0,57 q	0,15	0,42	1982-1983	0,46	—	—	—
URUGUAY	1,2	1,5	feb 1983	0,63 r	0,63	—	1983-1984	0,46	—	—	0,24

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de los países y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

a Incluye los países que durante 1982 y 1983 firmaron acuerdos definitivos o preliminares de renegociación de la deuda externa con la banca privada, excepto los países del Caribe de habla inglesa.

b Se refiere exclusivamente a la deuda pública y privada de corto, mediano y largo plazo de cada país con los bancos privados comerciales que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales. Por lo tanto no se incluye la deuda con gobiernos y agencias oficiales, ni la deuda con proveedores ni la deuda con los bancos comerciales que no entregan información al BPI. En algunos países esta última partida es significativa. En el caso de la República Dominicana los datos corresponden a información oficial.

c Banco de Pagos Internacionales.

d Créditos de enlace de corto plazo.

e Créditos concedidos por la banca internacional como parte del 'paquete' de renegociación de la deuda externa.

f Corresponde a los vencimientos de amortizaciones de la deuda externa pública del período septiembre de 1982 a diciembre de 1983 (6.000 millones de dólares) y a los de la deuda externa privada amparadas con seguros de cambio del Banco Central que vencían a partir de noviembre de 1982 (5.500 millones de dólares) y a los vencimientos por operaciones de pase ('swaps') (1.500 millones de dólares). Nótese que la Argentina no firmó ningún acuerdo final de renegociación de su deuda externa pública durante el año 1983. En diciembre de 1983, el nuevo gobierno informó que renegociaría un nuevo acuerdo.

g La banca internacional no ha desembolsado 1.000 millones de dólares a la espera que se llegue a un acuerdo con el FMI.

h A fines de 1982 se presentó una solicitud a los bancos extranjeros para que concedieran 1) 4.400 millones de dólares en nuevos préstamos, 2) una refinanciación de 4.800 millones de amortizaciones de la deuda pública y privada, 3) el mantenimiento de los préstamos de corto plazo para el financiamiento de operaciones de comercio exterior ('rollover') por 9.600 mi-

llones de dólares, y 4) el restablecimiento de las líneas de crédito interbancario a los niveles alcanzados el 30 de junio de 1982 (10.000 millones de dólares). En febrero de 1983 se aceptaron los puntos 1) y 2) y posteriormente el 3); el número 4) nunca se concretó.

i En septiembre de 1983 se firmó un acuerdo que contempla la renegociación de 370 millones de dólares de pagos morosos y 250 millones de dólares de amortizaciones que debían pagarse durante 1983 y 1984. Además se otorgó un crédito comercial equivalente al cincuenta por ciento de los pagos de intereses efectuados en 1983. También los bancos acordaron mantener créditos rotatorios de corto plazo por 215 millones de dólares con un margen sobre la LIBOR de 1 3/4 por ciento.

j En agosto de 1982 se solicitó diferir los pagos del servicio de la deuda externa que correspondía pagar entre septiembre de 1982 y diciembre de 1983. También los bancos acordaron mantener las líneas de crédito de corto plazo con un margen de 1 1/4 por ciento sobre la LIBOR.

k Incluye la amortización de crédito que correspondía efectuar durante 1983 y 1984 (2.158 millones de dólares) y la reestructuración de créditos financieros de corto plazo (1.300 millones de dólares). En febrero de 1983 la banca internacional autorizó la postergación de pagos hasta abril de 1983 y luego, en prórrogas sucesivas, hasta enero de 1984. En este mes y en febrero de 1984 se firmaron los convenios definitivos de la renegociación de la deuda. También se obtuvo el mantenimiento de los préstamos de corto plazo para el financiamiento de operaciones de comercio exterior (1.700 millones de dólares) con un margen sobre la LIBOR de 1 1/2 por ciento.

l En septiembre de 1983 se firmaron los decretos que autorizan la suscripción de contratos para la refinanciación de 2.200 millones de dólares de amortizaciones de la deuda pública y privada del período noviembre de 1982 a diciembre de 1983. El acuerdo incluye la mantención de líneas de crédito de corto plazo de 700 millones de dólares con un margen sobre la LIBOR de 1 5/8 por ciento. Entre octubre de 1982 y enero de 1983, de común acuerdo con los acreedores, no se hizo pagos con cargo a la deuda pública.

m En febrero de 1983 se firmó un memorándum de entendi-

miento entre el gobierno y el comité de bancos acreedores, pero este acuerdo no entró en vigencia debido a la negativa de los bancos de aportar financiamiento fresco equivalente al doble de los vencimientos semestrales de intereses. Hasta fines de 1983 el gobierno estuvo al día con respecto al pago de intereses, no así respecto a las amortizaciones de capital.

n En agosto de 1982 la banca internacional autorizó la postergación de pagos de las amortizaciones de la deuda externa pública por tres meses, la que posteriormente fue extendida hasta marzo de 1983 y luego hasta agosto de 1983. En este mes y en septiembre de 1983 se firmaron los contratos para la refinanciación de un total de 19.830 millones de dólares de amortizaciones de la deuda externa pública. Posteriormente, el monto reestructurado bajo el acuerdo llegó a la suma de 23.000 millones de dólares.

o Durante 1982 se concluyó una renegociación por este mon-

to. Los términos de la renegociación son parecidos a los originalmente contratados en una repactación de la deuda que el gobierno logró en 1980. (Véase el Cuadro 2).

p Además se renovaron líneas de crédito de corto plazo por 2.000 millones de dólares con un margen sobre la LIBOR de 1,5 por ciento.

q En septiembre de 1983 se concluyó un acuerdo para la refinanciación de 465 millones de dólares de deuda de corto plazo y 100 millones de dólares de deuda de mediano y largo plazo.

r Corresponde al 90 por ciento de la amortización de créditos de corto y mediano plazo que había que efectuar durante 1983 y 1984. Además se mantuvieron líneas de crédito de corto plazo por 81 millones de dólares. A comienzos de marzo de 1983 se habían postergado los pagos por 90 días en acuerdo con los bancos acreedores. En julio de 1983 se suscribió un acuerdo con 80 bancos acreedores.

### CUADRO 2

#### AMERICA LATINA: DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO CON LA BANCA PRIVADA EN LA PRIMERA RONDA DE NEGOCIACIONES: 1982/1983 a

País	Marsen sobre la LIBOR (porcentaje)		Plazo total (años)		Comisiones		Deterioro de las condiciones (porcentaje)	Costo real del crédito c		
	1980/81	R*CA	1980/81	R*CA	1980/81	R*CA		1980/81	R*CA	Incremento
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		(7) b	(8)	(9)
Argentina d	0,67	2,16	7,5	6,8	1,09	1,25	217	5,82	7,34	26,1
Brasil	1,62	2,32	8,5	8,0	2,01	1,50	44	6,86	7,50	9,3
Chile	0,91	2,16	7,6	7,7	0,81	1,25	125	6,02	7,32	21,6
Costa Rica	1,13	2,25	6,0	8,5	1,23	1,38	28	6,34	7,41	16,9
Cuba	1,00	2,25	5,0	8,0	0,88	1,25	28	6,18	7,41	19,9
Ecuador	0,74	2,28	8,0	6,7	0,97	1,25	242	5,86	7,47	27,5
Honduras	—	2,38	—	7,0	—	1,38	—	—	7,58	—
México	0,65	1,95	7,6	7,6	0,70	1,05	181	5,74	7,09	23,5
Panamá	1,09	2,25	8,0	6,0	1,00	1,50	174	6,22	7,50	20,3
Perú	1,12	2,25	8,2	8,0	1,07	1,25	97	6,25	7,46	18,6
República Dominicana	1,30	2,25	8,1	6,0	0,91	1,25	135	6,41	7,46	16,4
Uruguay	0,98	2,25	9,1	6,0	0,90	1,38	249	6,08	7,48	23,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

a El símbolo R\*CA corresponde a un promedio ponderado de los créditos reprogramados y los créditos adicionales.

b Basado en un índice de los elementos del costo del crédito que son sujetos a negociación. La fórmula utilizada es la siguiente:

$$\frac{C^1 + M^1}{P^1} - \frac{C^0 + M^0}{P^0} - 1$$

donde: C=Comisiones; P=Plazo; M=Marsen sobre la LIBOR y en que el subíndice 1 se refiere a las condiciones existentes en 1983-1984 y el subíndice 0 a las que se presentaron en promedio en 1980-1981. Todos los componentes de la fórmula están ponderados por el monto del crédito. Nótese que el deterioro en sí mismo no es un indicador de la calidad de la negociación de un país, ya que está muy influido por la posición inicial del prestatario.

c Se supone una LIBOR real anual de 5 por ciento y se agrega C/P+M.

d A fines de 1983 el nuevo gobierno de Argentina señaló que gestionaría un nuevo acuerdo de renegociación de la deuda externa.

**CUADRO 3**  
**AMERICA LATINA, PAISES SELECCIONADOS: RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA CON LA BANCA PRIVADA**  
**SEGUNDA RONDA DE RENEGOCIACIONES: 1983/1984 a**  
 Miles de millones de dólares

País	Deuda bancaria bruta b a fines de 1983	RENEGOCIACION DE LA DEUDA CON LA BANCA PRIVADA					Créditos nuevos aprobados en 1984 c
		Inicio de gestiones	MONTO			Vencimientos de amortizaciones por reprogramar	
			Total	Pública	Privada		
ARGENTINA	23,4	dic 1983	22,00 d	22,00	---	sep 1982-1984	0,5 e
BOLIVIA	1,2	oct 1982	0,64 f	0,64	---	1983-1985	---
BRASIL	57,5	jun 1983	5,40 h	---	---	1984	6,5 i
CHILE	11,0	ene 1984	---	---	---	---	0,8
ECUADOR	4,2	nov 1983	1,50	---	---	1984	0,4 g
MEXICO	62,9	mar 1983	11,60	---	11,60	ago 1982-1984	3,8
NICARAGUA	0,5	jun 1983	---	---	---	jun 1983 - jun 1984	0,2 g
PERU	4,5	dic 1983	1,56 j	1,56	---	1984 - julio 1985	---
VENEZUELA	28,5 k	oct 1982	24,00 l	---	---	1983-1984	---

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de los países y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

a Esta información es preliminar y está sujeta a revisión. Incluye los países que durante 1983 no formalizaron ningún acuerdo de renegociación de su deuda externa con la banca privada; aquellos que durante 1983 firmaron acuerdos definitivos o preliminares sólo para los vencimientos de ese año y que iniciaron una segunda ronda de renegociaciones para los de 1984; y países que solicitaron nuevos créditos para refinanciar los pagos de intereses en 1984.

b Se refiere exclusivamente a la deuda pública y privada de corto, mediano y largo plazo de cada país con los bancos privados comerciales que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales. Por lo tanto no se incluye la deuda con gobiernos y agencias oficiales, ni la deuda con proveedores ni la deuda con los bancos comerciales que no entregan información al BPI. En algunos países esta última partida es significativa y por ende las cifras podrían subestimar la participación bancaria en la deuda externa total.

c Se refiere a créditos concedidos por la banca internacional como parte del 'paquete' de renegociación.

d Corresponde a 14.000 millones de dólares de amortizaciones de la deuda pública correspondiente a 1982-1984, 6.000 millones de dólares de intereses y 2.000 millones de dólares de créditos de enlace. (Estimación efectuada en mayo de 1984).

El monto total incluye la deuda externa pública renegociada que fue mencionada en el Cuadro 1 ya que las autoridades nunca lograron un acuerdo definitivo con la banca privada. A mediados de diciembre de 1983 el nuevo Gobierno de Argentina solicitó a la banca internacional una postergación de todos los pagos de capital e intereses hasta el 30 de junio de 1984.

e A fines de 1984 los gobiernos del Brasil, Colombia, México, Venezuela y Estados Unidos anunciaron un 'paquete' de financiamiento de 500 millones de dólares para el pago de intereses de la deuda externa de Argentina de los cuales 300 millones fueron proporcionados por estos países, 100 millones por los bancos comerciales y 100 millones por el gobierno favorecido. Los préstamos de los países latinoamericanos son créditos de enlace de corto plazo y serán reemplazados por un crédito del

Tesoro de Estados Unidos una vez que Argentina llegue a un acuerdo con el FMI.

f Incluye 416 millones de dólares de vencimientos que corresponden a la deuda reprogramada por la banca en 1981 y 225 millones de dólares de amortizaciones por vencer en el período 1983-1985. El gobierno llegó a un acuerdo en principio con la banca extranjera a mediados de 1983, pero éste fue condicionado a la aprobación de un convenio con el FMI que hasta mayo de 1984 no se había firmado. A fines de 1983 se acordó pagar el 50 por ciento de los intereses. En junio de 1984 el gobierno manifestó su intención de aplazar temporalmente sus pagos de intereses y amortizaciones.

g Créditos solicitados.

h En noviembre de 1983 se llegó a un acuerdo definitivo sobre un 'paquete' de financiamiento que incluye 6.500 millones de dólares proporcionados por los bancos comerciales, 3.500 millones de refinanciamiento en el "Club de París" y 2.500 millones de financiamiento de agencias estatales de los países industrializados. Además siguen en vigencia líneas de crédito comercial de corto plazo por 10.300 millones de dólares y líneas de crédito interbancario de corto plazo por 6.000 millones de dólares.

i A partir de junio de 1983 Nicaragua dejó de cumplir por primera vez el pago de intereses sobre la deuda bancaria. En diciembre se llegó a un acuerdo para refinanciar los intereses en mora que considera una capitalización del 100 por ciento de los pagos de intereses, comenzando su amortización a partir del segundo semestre de 1984.

j Incluye la refinanciación de 610 millones de dólares de la deuda de mediano y largo plazo y 950 millones de dólares de deuda de corto plazo.

k Estimación sobre la base de información oficial.

l A fines de marzo de 1983 la banca internacional autorizó la postergación de pagos por 3 meses, la que posteriormente fue extendida en 4 oportunidades. En abril de 1984 se solicitó una sexta moratoria hasta julio de 1984. En junio de 1984 el gobierno se ha comprometido a liquidar una parte de los intereses acumulados correspondientes al sector público y privado.

**CUADRO 4**  
**AMERICA LATINA: DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO CON LA BANCA PRIVADA**  
**EN LA PRIMERA RONDA DE NEGOCIACIONES: 1983/1984 a**

País	Marsen sobre la LIBOR (porcentaje)		Plazo total (años)		Comisiones		Deterioro de las condiciones (porcentaje)	Costo real del crédito c		
	1980/81	R*CA	1980/81	R*CA	1980/81	R*CA		1980/81	R*CA	Incremento
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		(8)	(9)	(10)
Argentina	0,67	—	7,5	—	1,09	—	—	5,82	—	—
Argentina	0,67	—	7,5	—	1,09	—	—	5,82	—	—
Brasil	1,62	2,00	8,5	9,0	2,01	1,00	7	8,86	7,11	3,6
Chile	0,91	1,75	7,6	9,0	0,81	0,63	51	6,02	6,82	13,3
Ecuador	0,74	1,75	8,0	9,0	0,97	0,88	91	5,86	6,85	16,9
México	0,65	1,50	7,6	10,0	0,70	0,63	60	5,74	6,59	14,3
Perú	1,12	1,75	8,2	9,0	1,07	—	—	6,25	7,46	18,6

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

**a** El símbolo R\*CA corresponde a un promedio ponderado de los créditos reprogramados y los créditos adicionales.

**b** Basado en un índice de los elementos del costo del crédito que son sujetos a negociación. La fórmula utilizada es la siguiente:

$$\frac{\frac{C^1 + M^1}{P^1}}{\frac{C^0 + M^0}{P^0}} - 1$$

donde: C=Comisiones; P=Plazo; M=Marsen sobre la LIBOR y en que el subíndice 1 se refiere a las condiciones existentes en 1983 y el subíndice 0 a las que se presentaron en promedio en 1980-1981. Todos los componentes de la fórmula están ponderados por el monto del crédito. Nótese que el deterioro en sí mismo no es un indicador de la calidad de la negociación de un país, ya que está muy influido por la posición inicial del prestatario.

**c** Se supone una LIBOR real anual de 5 por ciento y se agrega C/P+M.

Jorge González del Valle

## Mecanismo para la internacionalización de la deuda externa de América Latina

### I. INTRODUCCION

**H**asta hace unos seis u ocho meses habría parecido políticamente inaceptable o improcedente la consideración de mecanismos de alcance internacional tendientes a resolver el problema de la deuda externa de América Latina, pero la alarma general provocada por los recientes aumentos de las tasas de interés pone de manifiesto la gravedad de una moratoria general (voluntaria o involuntaria) en un período singularmente vulnerable de la economía mundial. Los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos continúan negando su intención de promover un "Club de deudores", mientras que los bancos acreedores y el FMI actúan o reaccionan como si tal "club" ya existiera.

En realidad, un "club de deudores" no tendría mucho sentido, dada la gran diversidad de las circunstancias nacionales en materia de contratación de la deuda externa, así como la manifiesta negativa de los gobiernos de los principales países acreedores a reconocer las dimensiones mundiales del problema. En su reciente reunión de Londres, por ejemplo, dichos gobiernos apenas tocaron la cuestión de la obvia interdependencia de los intereses económicos de los países desarrollados y en desarrollo. Todavía hace falta, por consiguiente, una mayor exploración de fórmulas y soluciones que, sin requerir la negociación multilateral de las deudas más perniciosas, satisfagan el objetivo de un interés común para preservar la interdependencia económica internacional sobre bases sanas y duraderas.

---

JORGE GONZALEZ DEL VALLE. Director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). Este trabajo fue presentado por el autor en el "Seminario - Taller sobre Deuda Externa", organizado por la Junta del Acuerdo de Cartagena y realizado en Lima (Perú), entre los días 11 y 13 de julio de 1984.

En este documento se esboza una solución de ese calibre que tiene la ventaja aparente de combinar: (a) la voluntad política de países deudores y acreedores tendiente a preservar el orden financiero internacional; (b) el aprovechamiento de la capacidad no utilizada de organismos financieros internacionales ya existentes cuya misión primordial es la conservación de tal orden financiero; y (c) la urgencia de restituir las condiciones de seguridad y confianza que en el pasado fomentaron una corriente financiera necesaria para el desarrollo económico.

### II. CARACTERISTICAS DEL MECANISMO

El mecanismo que se esboza en seguida sería centralizado en el FMI, por ser ésta la institución más directamente responsable del mantenimiento del orden financiero internacional, que es el que está en peligro a causa del problema de la deuda externa. Además, la exposición del mecanismo dejará en claro que en las actuales circunstancias el FMI dispone de los medios legales, financieros y técnicos que le permitirían ponerlo en funcionamiento a corto plazo.

#### 1. Fondo Fiduciario de la Deuda

Como punto de partida, el FMI establecería en su seno un Fondo Fiduciario destinado a: (a) aceptar de los países miembros transferencias de obligaciones internacionales que reúnan los requisitos de elegibilidad (ver punto 2) para su refinanciamiento; (b) consolidar todas las obligaciones internacionales para su amortización a plazos de 5, 10 ó 15 años de acuerdo con la capacidad de pagos (ver punto 4) de los países deudores; (c) emitir bonos negociables a favor de bancos y entidades financieras en sustitución de sus acreedorías consolidadas, en las condiciones y plazos que correspondan a los programas de amortización aprobados por el Fondo Fiduciario; (d) administrar los recursos para subsidiar intereses (ver pun-

to 5) que le transfiera el FMI; y (e) realizar las operaciones financieras que fueren necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

El FMI tiene facultades legales suficientes para administrar fondos fiduciarios como el propuesto, requiriéndose solamente la aprobación de su Asamblea de Gobernadores. En tal sentido bastaría que el Fondo Fiduciario de la Deuda Externa surgiera como una iniciativa del Directorio Ejecutivo (apoyado por el Comité Interino), como ha ocurrido en años anteriores con el establecimiento de mecanismos financieros especiales y fondos fiduciarios con fines específicos.

Como puede observarse, el aspecto crucial del Fondo Fiduciario consiste en la sustitución de las deudas externas que resultan onerosas para los países deudores, por bonos con respaldo internacional que los acreedores retendrían en su cartera o podrían negociar en el mercado. Si bien estos bonos no constituirían legalmente obligaciones directas del FMI, el solo hecho de que la consolidación e internacionalización de las deudas actuales se realizaran por intermedio del FMI debería constituir un respaldo adecuado para las necesidades del mercado. Además, nada impediría que el FMI por sí mismo o por intermedio de otros organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID, etc.) asegurara un mercado secundario para dichos bonos.

## 2.- Deudas Externas Elegibles

Para ser creíble y eficaz, el Fondo Fiduciario se limitaría a la consolidación y refinanciamiento de las deudas externas que realmente resulten onerosas a los países deudores. Entre los diversos criterios que podrían aplicarse para la selección de las deudas refinanciables pueden mencionarse los siguientes: (a) que los vencimientos de los empréstitos originales o reprogramados no excedan de 5 años a contar de la fecha de transferencia al Fondo Fiduciario; (b) que las tasas de interés convenidas en los contratos originales sean variables conforme a las tasas del mercado, y (c) que el importe del servicio anual de la deuda (amortización más intereses y comisiones bancarias) hubiere excedido, en promedio, nominal o efectivamente, el 25 por ciento del valor de las exportaciones de bienes y servicios del país deudor durante los tres años anteriores a la fecha de la solicitud al Fondo Fiduciario.

Podrían concebirse otros criterios de selección, y sin duda este constituiría uno de los aspectos más controvertidos del mecanismo, habida cuenta de la intensa (y quizás, innecesaria) disputa sobre la "responsabilidad" del endeudamiento externo de los países en desarrollo. Estos últimos deberían, en todo caso, resistir con firmeza la imposición de criterios que sometan las perspectivas de refinanciamiento de la deuda a la desprestigiada condicio-

nalidad del FMI en materia de políticas de ajuste externo. Puede decirse, sin exagerar, que la aceptación de la condicionalidad del FMI haría tan restrictivo el acceso al Fondo Fiduciario que disvirtuaría sus objetivos.

Por otra parte, es preciso reconocer que el Fondo Fiduciario no podría funcionar sin un alto grado de selectividad de las deudas externas que ameritan consolidación y refinanciamiento. En tal sentido los países deudores tendrían que autoimponerse una disciplina que eliminara la tentación, en algunos casos apremiante, de trasladar a la comunidad internacional la responsabilidad de deudas externas que no representen un gravamen oneroso sobre la capacidad de pagos del país deudor.

## 3. Bonos de Consolidación

Los bonos que emitiera el Fondo Fiduciario para sustituir las deudas externas directas aceptadas para su conversión deberían satisfacer las necesidades de los acreedores. Con tal fin reunirían las siguientes calidades: (a) tendrían la garantía directa del Fondo Fiduciario, que a su vez implica la responsabilidad de pago colectiva de los países miembros participantes; (b) serían libremente transferibles, a opción del tenedor, antes del vencimiento; (c) podrían redimirse en períodos de 5 a 15 años desde la fecha de emisión, mediante sorteos anuales escalonados, con cargo al fondo de amortización constituido por los deudores, y (d) devengarían intereses a la tasa del mercado aplicable a bonos similares de plazo mediano y largo.

Al hacerse cargo de las operaciones de conversión, el Fondo Fiduciario negociaría directamente con los acreedores (bancos y entidades financieras) a quienes correspondan las deudas externas consolidadas. No sería remoto que en algunos países el Fondo Fiduciario encontrara resistencias a causa de las regulaciones atinentes a la composición de la cartera, la constitución de reservas de pasivo o los vencimientos máximos de las inversiones autorizadas a los prestamistas. Muchas de estas regulaciones son inconsistentes desde el punto de vista técnico-financiero, por lo que el Fondo Fiduciario debería estar en capacidad de ejercer una adecuada influencia internacional para promover su liberalización o eliminación.

Por otro lado, no habría razones técnicas para objetar la sustitución de las deudas externas que han caído o están expuestas a caer en mora por bonos internacionales que inherentemente tiendan a resolver los problemas de concentración de riesgos, rentabilidad efectiva y suficiencia de pago que aquejan a los activos existentes. Este debería ser el argumento central para promover la aceptabilidad de los bonos emitidos por el Fondo Fiduciario, el cual podría reforzarse si se esta-

blece un mercado secundario basado en el fondo de amortización de las propias emisiones y los arreglos de inversión condicionada que el Fondo pudiere concertar con el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras regionales o nacionales.

#### 4. Fondo de Amortización

Para redimir los bonos de consolidación que emitiere, el Fondo Fiduciario necesitaría constituir un fondo de amortización alimentado con los pagos que efectuaren los países deudores en proporción a las obligaciones externas que hubieren transferido para su conversión. Dichos pagos no podrían ni deberían exceder la capacidad financiera de los deudores, la cual sería determinada en cada caso por el Fondo Fiduciario con base en proyecciones de balanza de pagos a plazo mediano y largo. Tales proyecciones, sin embargo, requerirían una corrección estandarizada (es decir, de aplicación general) para reflejar el efecto del alivio en el peso de la deuda externa, que es toda la razón de ser del Fondo Fiduciario propuesto.

Entre los criterios técnicos que deberían aplicarse para establecer proyecciones rectificadas de la capacidad de pagos de cada país deudor sobresalen los siguientes: (a) toda deuda vencida o vigente debería ser amortizable en pagos alícuotas anuales, cualquiera que fuere la forma de pago originalmente pactada; (b) debería aplicarse una prórroga general de hasta 5 años a partir del vencimiento original, incluyendo las deudas vencidas, cuya prórroga se contaría desde la fecha de su aceptación por parte del Fondo Fiduciario; (c) el objetivo uniforme de la balanza de pagos anual debería consistir en un saldo cero de la "cuenta básica" (o sea, el saldo de la cuenta corriente más el ingreso neto de capital a plazo mayor de tres años) después de efectuadas las operaciones de prórroga y amortización anual de las deudas aceptadas por el Fondo Fiduciario para su conversión, y (d) cualquier ajuste resultante de un saldo negativo de la "cuenta básica" redundaría en una prórroga adicional del monto pendiente de pago hasta su cancelación.

La preferencia del autor por el saldo cero de la cuenta básica de la balanza de pagos como indicador objetivo de la capacidad de pagos se explica, fundamentalmente, por la conveniencia de evitar enfrentamientos inútiles entre el Fondo Fiduciario y los países deudores en torno a las políticas de estos últimos en materia de reservas internacionales, niveles de importación, etc. En efecto, la aceptación general de dicho indicador objetivo dejaría a los países deudores en libertad de destinar al financiamiento de importaciones los ingresos de exportación o de capital a plazos de hasta tres años, o bien aumentar sus reservas con los excedentes de tales ingresos, o inclusive amortizar con ellos deudas externas

no consolidadas en el Fondo Fiduciario.

No puede ignorarse, sin embargo, que la cuestión de la verdadera capacidad de pago de los países deudores sería otro aspecto muy controvertido de las reglas de funcionamiento del Fondo Fiduciario. Hay una tendencia entre los acreedores a considerar que la capacidad de pagos podría incrementarse mediante severas políticas de ajuste externo de los países deudores, porque eso es lo que viene diciendo el FMI desde hace varios años. Por el contrario, los países deudores invocan con razón la imposibilidad de llevar el ajuste al extremo de un estrangulamiento externo acompañado de explosivas condiciones económicas y sociales internas.

#### 5. Subsidio de Intereses

Si bien sería concebible que el Fondo Fiduciario propuesto operara como un simple intermediario entre deudores y acreedores, su atractivo principal (y seguramente también controvertido) consistiría en poder ofrecer a los países deudores un alivio concreto al elevado costo que soportan con los actuales niveles de endeudamiento externo. Se dice, con razón, que el impacto adverso de dicho costo es relativamente más severo que la acumulación de amortizaciones vencidas, pues al fin y al cabo esta última es negociable e interesa igualmente a los acreedores. Además, la tendencia al alza de las tasas de interés en escala mundial distorsiona seriamente la capacidad de pago de los países más endeudados, complicando sin remedio su precario acceso al crédito internacional que necesitan para continuar su desarrollo.

Para que el Fondo Fiduciario estuviera en capacidad de subsidiar una parte significativa del costo de la deuda externa consolidada se sugieren las siguientes normas mínimas: (a) el FMI transferiría al Fondo Fiduciario el producto de las ventas de sus tenencias de oro en el mercado libre que autorice la Asamblea de Gobernadores; (b) el subsidio se limitaría a la diferencia entre la tasa de interés efectivamente pagada sobre las emisiones de bonos del Fondo Fiduciario y una tasa de interés nominal, uniforme para todas las deudas externas aceptadas para conversión, equivalente al (2), (3), (4) por ciento anual más el incremento anual promedio del índice del deflactor del Producto Interno Bruto de los Estados Unidos de América, y (c) si los recursos financieros del Fondo Fiduciario destinados exclusivamente al subsidio de intereses fueren insuficientes, el Fondo Fiduciario podría decretar un aumento proporcional y uniforme sobre la tasa de interés nominal a cargo de los deudores para compensar la insuficiencia.

Como es sabido, la venta de oro del FMI con destino al subsidio de intereses tienen un precedente espe-

cífico y no constituye una novedad censurable. Desde el punto de vista técnico, este procedimiento se justificaría con mayor razón en un proyecto tendiente a evitar desajustes peligrosos en la estabilidad financiera internacional, pues el oro sigue careciendo de valor monetario y el FMI no tiene necesidades más apremiantes. La cuestión es si existe la voluntad política para comprometer al FMI en un proyecto de este calibre. Por desgracia, aún flotan en el ambiente oficial de los países que dominan el FMI la creencia en las virtudes de la condicionalidad, la insensibilidad respecto al costo social y político del ajuste monetarista y la malicia en torno al estrangulamiento interesado del desarrollo económico en el Sur.

### III. AUTOCRITICA DEL MECANISMO

Las posibles ventajas del mecanismo esbozado en las páginas anteriores se resumen en su pragmatismo, tanto desde el ángulo institucional como en lo relativo a su viabilidad técnica. Ninguna de las características del mecanismo es realmente novedosa, pero precisamente por ello debería ser aceptable si llegara a contar con el apoyo político internacional, que a su vez depende del reconocimiento general de que el problema de la deuda externa de los países en desarrollo puede provocar una crisis financiera mundial de dimensiones catastróficas. Hasta hoy los paliativos concertados entre deudores y acreedores individuales han diferido ese reconocimiento, pero las tendencias recientes no son alentadoras ni promisorias.

El papel central que se asigna al FMI en el funcionamiento del Fondo Fiduciario propuesto es concordante con el apoyo político que los países industrializados le han brindado a lo largo de las negociaciones y arreglos parciales de deuda externa en años recientes. Además, desde el punto de vista de los países deudores, es preferible recurrir a la experiencia técnica y la flexibilidad legal del FMI en búsqueda de una solución a corto plazo que continuar explorando, un poco en el aire, la posibilidad de remedios milagrosos.

Tal como está concebido, el mecanismo para la in-

ternacionalización de la deuda externa satisfaría las necesidades más urgentes de deudores y acreedores, sin alterar las convenciones básicas de la libre contratación en el ámbito financiero. Los acreedores reforzarían (y, en algunos casos, mejorarían) la calidad de sus activos externos, si bien al mismo tiempo tendrían que ampliar los plazos de sus inversiones. Los deudores tendrían el considerable alivio de una prórroga general y una reducción del costo de sus obligaciones con lo cual el servicio de éstas se ajustaría mejor a su capacidad de pago. La comunidad internacional, por otra parte, evitaría el peligro de un descalabro financiero de consecuencias impredecibles, pero ciertamente funestas.

Las limitaciones del mecanismo propuesto son aparentemente inevitables y tienen que ver con la selectividad de las deudas externas susceptibles de refinanciamiento y alguna incertidumbre respecto al importe del subsidio de intereses. En cuanto a lo primero, el mecanismo no podría quedar abierto a todo tipo de deudas externas, pues la prioridad recae por fuerza en aquéllas que son realmente onerosas en virtud de su pronto vencimiento o su costo financiero. Por lo que hace al subsidio de intereses, la fuente de financiamiento sugerida (las ventas de oro del FMI) no sería ilimitada y eventualmente los deudores tendrían que absorber la totalidad de los intereses pagados por el Fondo Fiduciario a los acreedores.

Finalmente, no puede desestimarse la circunstancia de que al formalizarse la sustitución de las deudas externas por los bonos del Fondo Fiduciario propuesto, se eliminaría el principal obstáculo para la reanudación de las corrientes financieras internacionales que hasta hace un par de años constituían un apoyo sustancial al proceso de desarrollo económico. Las estimaciones y cálculos que pudieran hacerse a este respecto son irrelevantes mientras siga ausente la confianza y la seguridad que los prestamistas requieren. Una cosa es medir la "brecha" financiera externa y otra muy distinta cuantificar las expectativas reales de los ingresos de capital. No debe olvidarse que la disparidad entre estas dos variables fue una de las causas del desmedido endeudamiento externo que ahora nos obliga a imaginar remedios y soluciones.

Bernardo Grinspun

## Argentina: crisis económica y deuda externa

**L**a situación económica mundial presenta hoy una diversidad de situaciones que marca un profundo desequilibrio. Así observamos simultáneamente una recuperación económica significativa en América del Norte, tasas de crecimientos moderadas en muchos de los países industrializados y situaciones recesivas extremadamente críticas en la generalidad de los países en desarrollo que repercuten con más fuerzas en aquellos que registran un elevado endeudamiento externo.

La preservación de la paz y el orden social en nuestros países está ligada a la efectividad de la respuesta que podamos dar a los grandes desajustes económicos y desequilibrios sociales que padecemos. En esta tarea es fundamental el esfuerzo que hagamos internamente, pero esto no es suficiente: estamos insertos en un marco económico internacional que nos afecta profundamente y cuya modificación no cuenta aún con la decisión política de quienes tienen el poder necesario para hacerlo.

El hecho de que la recuperación de los países industrializados no se haya transmitido a la generalidad de los países en desarrollo es el resultado de la enorme transferencia de recursos provocada por las altas tasas de interés en dólares, por el escaso crecimiento del volumen del comercio internacional y por el agudo deterioro de los precios de exportación de los productos básicos. Tal transferencia ha forzado un ajuste que no ha podido ser efectuado por un crecimiento de los ingresos generados por las exportaciones, sino

**BERNARDO GRINSUN.** Ministro de Economía de la República Argentina.

por una caída del producto, de las importaciones y del nivel de actividad en nuestros países, generando situaciones sumamente críticas.

En la medida en que el costo financiero de nuestras deudas no se reduzca sustancialmente, sólo cabe esperar que la recuperación de la actividad económica quede limitada a los países más desarrollados, y en la medida en que la tasa de interés se mantenga alta en esos mercados y no crezca el comercio internacional, esa recuperación estará signada por la inestabilidad, amenazando precipitarse en una crisis internacional, cuya magnitud, profundidad y consecuencias es difícil de predecir. Para nosotros, el de la deuda es el problema central en estos días, porque su enorme monto está ligado a un costo financiero que es imposible de ser solventado. Ya ha absorbido nuestras reservas y año a año tenemos que generar grandes excedentes en nuestras respectivas balanzas de comercio exterior que ni siquiera alcanzan para pagar los intereses que se generan. De acuerdo con el informe sobre la economía mundial, el déficit en cuenta corriente de los veinticinco países más endeudados se ha de reducir de ochenta mil millones de dólares en 1981 a treinta y un mil millones de dólares en 1984, dado que la deuda de estos países se estima en seiscientos mil millones de dólares a fines de 1983. Bastaría una reducción de 5 puntos en la tasa de interés para eliminar el déficit en cuenta corriente. Alternativamente, una mejora en los términos de intercambio haría suficiente una reducción menor que la mencionada.

La actual estrategia para el manejo de la deuda a nivel mundial requiere la aceptación generalizada de un supuesto implícito: la situación actual tiene su origen en una situación de iliquidez y no de insolvencia de los países involucrados.

Para que esta estrategia sea exitosa se deben verificar como requisitos ineludibles los siguientes: los países deudores deben producir un ajuste en sus economías, debe mantenerse la continuidad del financiamiento bancario, los países industriales deben practicar políticas económicas que garanticen un crecimiento ordenado y estable de la economía y el comercio mundial.

Por el contrario, un año y medio después de iniciado este proceso, nos encontramos con resultados altamente insatisfactorios, cuyo origen se encuentra en la forma dispar en que cada parte cumplió con sus responsabilidades para enfrentar este problema.

Se ha mencionado reiteradamente la magnitud del ajuste realizado por los países endeudados. Su importancia se realza cuando se tiene en cuenta que se realizó en un contexto proteccionista, que impidió el rápido crecimiento de las exportaciones y provocó un importante deterioro en los términos de intercambio. Los problemas sociales y políticos provocados por un ajuste basado en la caída del producto y las importaciones han sido exacerbados a un punto tal que el problema de la deuda está dominando el escenario político interno de nuestros países.

Frente a este ajuste de los países más endeudados encontramos un desajuste cada vez mayor en las políticas de los países industrializados, particularmente cabe destacar los problemas que generan la persistencia de elevados déficits fiscales.

Así mientras los países afectados han ajustado su déficit en cuenta corriente a costa de grandes esfuerzos, dichos déficits fiscales han puesto una presión inversa sobre las tasas de interés.

El proteccionismo es otro aspecto de la política de los países desarrollados que dificulta la solución del problema de la deuda. No solamente se encuentran trabas al aumento de las exportaciones industriales hacia los países desarrollados. Además una estructura basada en cuotas y otro tipo de restricciones no arancelarias hace que los intentos de aumento del volumen de exportaciones puedan fructificar sólo en mercados marginales y con importantes pérdidas en los términos de intercambio, no sólo con las restricciones al acceso que se nos impone, sino también por la competencia en nuestros mercados tradicionales, a través de exportaciones en muchos casos fuertemente subsidiadas.

El comportamiento de los bancos comerciales es el otro punto débil dentro de la estrategia actual para el manejo de la deuda. Además de que el corte de fi-

neas de financiamiento de corto plazo ha debilitado considerablemente los compromisos de incrementos de préstamos, el aumento de los costos financieros ha agravado el peso del ajuste de los países deudores.

El incremento mencionado se justifica por una calificación de riesgo-país cuyo concepto rechazamos, porque sólo sirve para agudizar la situación de los países deudores, profundizando las causas de los desequilibrios que sólo pueden ser corregidos reduciendo dichos cargos.

Los países deudores mantenemos intacta nuestra vocación de cumplir con las obligaciones asumidas, pero debemos ser conscientes que la capacidad de imponer sacrificios internos no puede ir más allá de lo necesario para cubrir los errores propios del pasado y ajustar nuestras economías en forma racional. No es posible sostener internamente ajustes que sirvieran para aumentar los beneficios de los acreedores financieros, cuando ellos también deberían asumir la responsabilidad por la forma desordenada en que prestaron, ni nos es posible cubrir los desajustes de las políticas de los países industrializados que se reflejan en el encarecimiento de la tasa internacional de interés.

Hemos observado recientemente la discusión de esquemas alternativos que tienden a diferir el peso de la deuda a través de capitalizaciones automáticas de los vencimientos presentes. Es claro que los procesos de renegociación se facilitarían enormemente, pero hay un aspecto de tal enfoque que no resulta atractivo, ya que significa la postergación implícita del problema, convalidando el comportamiento de la tasa de interés y de los costos bancarios actuales. Es importante tener en cuenta que en la medida que el sector privado perciba que un problema creciente se acumula hacia el futuro, no será posible restaurar la confianza, las inversiones y por lo tanto reiniciar el proceso de crecimiento económico.

Es por estas razones que entendemos que el problema debe ser enfrentado de inmediato y que por ello es necesario restaurar el equilibrio de responsabilidades dentro de la actual estrategia.

Esto implica en primer lugar una reducción del costo financiero. En razón de las responsabilidades compartidas en el proceso de crecimiento de la deuda, insistimos en que, no es posible aceptar que los bancos sigan incrementando sus utilidades a costas de un ajuste aún mayor de los países deudores. En este aspecto entendemos que una posición equilibrada por parte del Fondo Monetario Internacional debería reflejarse no sólo en la aprobación de sólidos programas de ajustes de los países, sino también en lograr condi-

ciones que puedan ser soportadas por estos países, como precondition para aprobar los programas que dan acceso a los recursos del Fondo. La necesidad de preservar la solvencia de los países como forma de asegurar el repago de los recursos del Fondo es suficiente justificación para tal posición.

Además para preservar el equilibrio económico mundial se requiere una acelerada reducción del déficit fiscal de los países industriales, que es imprescindible para reducir la tasa de interés a niveles normales. Demoras a esta tarea han de arriesgar la solución del problema que transformaría el actual problema de iliquidez en uno de insolvencia, imposibilitando a los países el cumplimiento de sus obligaciones en forma normal. Y quiero enfatizar que esta situación tendrá consecuencias inevitables para el conjunto del sistema financiero internacional.

No estamos frente a un problema técnico entre acreedores y deudores comerciales que deben afrontar los dictados del mercado. Estamos frente a un problema político, que se debe enfrentar con decisiones políticas, ya que las actuales tasas de interés y la evolución de los términos de intercambio no son producto de las libres fuerzas del mercado, sino que están afectadas por la intervención de los gobiernos de los países acreedores, a través de sus déficits fiscales sin precedentes y por la aplicación de medidas proteccionistas. Los países, a diferencia de los deudores comerciales, no quiebran, pero, como contrapartida, la presencia de un contexto externo hostil como el que padecemos puede provocar tendencias políticas internas que los alejen de las prácticas comerciales y financieras que redundan en su propio beneficio y también en el de la comunidad internacional en general.

Si la reducción de los déficits fiscales tarda en producirse, es posible que no quede otra alternativa que adoptar más adelante mecanismos de excepción, dado que la capacidad de ajuste de los países deudores ya toca su límite. Hasta tanto los déficits fiscales se reduzcan y consecuentemente las tasas de interés caigan significativamente, será necesario que el Fondo continúe catalizando el nuevo financiamiento en forma tal que permita enfrentar el grado de excepcionalidad del costo financiero y la caída de los términos de intercambio.

En este contexto no se entiende la oposición de los países industriales a iniciativas como la emisión de DEG, que, de ser realizada por un monto significativo, ayudaría a enfrentar la presente situación hasta tanto se alcancen soluciones financieras de fondo.

Otro aspecto que debe ser considerado es el refe-

rido a los plazos para la amortización de la deuda y el pago de los servicios de interés. Es necesario dar tiempo y fuerza a la recuperación económica mundial y para eso es preciso que se faciliten los medios para incrementar la demanda y la producción en todos los países. Si se sigue procediendo como hasta ahora, aumentando cada vez más la transferencia de recursos reales y financieros de los países en desarrollo a los países desarrollados, también, cada vez más, se limitará la capacidad de los países de servir su deuda. Esta transferencia reduce la capacidad de compra internacional que es un factor fundamental para dar impulso a la recuperación económica.

### LA SITUACION ARGENTINA

El 10 de diciembre de 1983, fecha en que el nuevo gobierno se hizo cargo de sus funciones, nos encontramos con un país en condiciones económicas de extrema gravedad. Quiero dar para ello algunos indicadores muy significativos. En lo interno, la tasa de inflación ascendía tomando los índices de precios al consumidor de enero a diciembre de 1983 a 435% y para ese mismo mes de diciembre de 1983 se esperaba un aumento de precios cercano al 35% mensual. La producción "per-cápita", luego de años de recesión, era similar a la existente al finalizar la década de los años sesenta, pero la distribución del ingreso era mucho más regresiva. Encontramos también un fuerte desempleo y sub-empleo tanto en la capacidad instalada como en la disponibilidad de mano de obra.

El déficit fiscal alcanzó una elevada proporción del producto bruto interno y se financió exclusivamente con la emisión de dinero por parte del Banco Central, ya que el mercado de capitales interno como fuente de financiamiento había desaparecido, a consecuencia de la alta tasa de inflación.

El nuevo gobierno heredó una deuda de alrededor de US\$ 43.600 millones. Al hacernos cargo de la administración se hallaban sin refinanciar obligaciones de los años 1982 y 1983 por un monto mayor de US\$ 9.000 millones, atrasos por US\$ 2.270; reservas inexistentes y un muy bajo "stock" de insumos. Esta gigantesca deuda no fue destinada a desarrollar nuestra economía; no se amplió a través de la misma nuestra infraestructura productiva. Por el contrario, a través de una fuerte sobrevaluación de nuestro peso se importaron gran cantidad de mercaderías que ya produjamos, muchas meramente suntuarias y prescindibles, llevando al cierre de numerosas industrias establecidas. Por los mecanismos cambiarios se facilitaron ganancias especulativas en colocaciones de corto plazo y se facilitó una fuga de capitales al exterior entre 1980 y 1981 del orden de los US\$ 10.700 millones.

Además se facilitaron en ese período US\$ 5.500 millones para gastos de turismo. En estos tres últimos años los servicios de interés de la deuda externa insu- mieron US\$ 14.600 millones.

El impacto de ese enorme endeudamiento se hizo más nocivo con la recesión mundial y el aumento de las tasas reales de interés.

La comunidad económica y financiera debe también ser informada de nuestra situación en materia de deuda externa y de su negociación, así como lo hacemos con nuestro pueblo, en el que hemos contraído el solemne compromiso de hacerlo partícipe de todos sus problemas.

Buscamos en esta materia la unidad nacional más sólida que nos sea posible y debo manifestar que lo estamos logrando plenamente.

Al asumir el gobierno constitucional el 10 de diciembre del año pasado la situación argentina en materia de deuda externa era sumamente delicada según he expresado con los datos que antes mencioné a ese respecto.

No se trataba del problema de la voluntad de pagar, ya en esta materia la República Argentina tiene una honrosa tradición que nuestro Gobierno respetará pues es uno de los legados más preciados de nuestra historia. El problema se reduce más pragmáticamente a cómo hacerlo.

Desde el primer momento de nuestra gestión hemos hecho un esfuerzo denodado en dos direcciones: la primera, reconstituir nuestras reservas y, la segunda, cumplir con un cronograma de pagos que permita dar fluidez y garantía a nuestro sector externo, facilitando y asegurando el normal funcionamiento de nuestra economía.

No es del caso analizar en detalle la evolución de ese esfuerzo, pero hemos tenido un resultado que nos satisface. En materia de reservas hemos reconstruido un nivel que nos da cierta tranquilidad aunque no ha llegado todavía al que conceptuamos como mínimo para un país como la Argentina y debajo del cual no podremos descender cuando lo logremos, sin comprometer la seguridad e independencia nacional. En materia de pagos hemos puesto al día deudas exigibles respondiendo al interés de la comunidad financiera y comercial internacional, aunque reconocemos que tendremos que hacer más y estamos dispuestos a hacerlo.

Apoyados en la tradición histórica del país en materia de pago de la deuda externa y en los resultados

alcanzados en tan poco tiempo que vengo de señalar, la credibilidad argentina no puede ni debe ponerse en discusión.

Enfrentamos ahora el grave problema de los intereses atrasados y de los que se acumularán en el futuro más por supuesto, la amortización del capital adeudado. Debo expresar muy claramente a ustedes sobre este particular, que la República Argentina no puede continuar destinando dos tercios de sus exportaciones y el ocho por ciento de su producto bruto al pago de esos intereses en los términos en que está planteada; aún hacerlo en estas condiciones llevaría a destruir todavía más el aparato productivo y afectar negativamente nuestra futura capacidad de repago.

Debemos encarar sin tardanza una urgente negociación para refinanciar nuestros pagos externos y en eso estamos. Asumimos en esta negociación la responsabilidad de atender los servicios de la deuda externa, pero en condiciones adecuadas pues tenemos, al mismo tiempo, otros deberes esenciales que cumplir. No podemos comprometer al actual nivel de reservas compatibles con la seguridad e independencia nacional. Tampoco podemos aceptar intereses y comisiones que emerjan de una eventual calificación de riesgo-país, pues la Argentina si se le dan las condiciones adecuadas en razón de su tradición de pago histórica y considerando el superávit estructural de su balanza comercial, no constituye riesgo. Reclamaremos el reconocimiento de la credibilidad que merece, sobre todo en esta etapa de vida democrática que ha iniciado.

Asimismo, no podemos comprometer el desarrollo nacional ni la paz social. Son estas las condiciones fundamentales de la posición argentina.

Hemos dado prueba de nuestra buena voluntad y estamos negociando y contamos con recursos para ello. En este sentido la Argentina es un país que ofrece garantías suficientes. Pero atravesamos por una coyuntura extremadamente difícil y necesitamos la cooperación de nuestros socios financieros. Lo necesita y lo pide la Democracia Argentina. No se puede exigir ahora al gobierno democrático lo que no se solicitó en su momento a un gobierno inconstitucional.

Hemos puesto con toda claridad en la mesa de negociaciones estos elementos de nuestra posición. Ellos son razonables. Esperamos ahora la reacción de nuestros acreedores. Esperamos que ellos asuman sus responsabilidades como nosotros estamos dispuestos a asumir las nuestras. El sistema económico y financiero internacional no es patrimonio de unos pocos sino de todos. La coyuntura por la que atraviesa no es sola-

mente culpa de las malas políticas seguidas en la Argentina y aquí se ha hablado suficientemente sobre el particular. Los países en desarrollo pueden y deben pagar el costo de sus propios errores, pero no pueden ni deben asumir las consecuencias de las políticas equivocadas de los países centrales y de la banca internacional. Sobre todo en materia de comercio cuyas perspectivas ensombrecen aún más la situación de los países deudores, por la escalada incesante del proteccionismo que practican los países industriales. Estamos dispuestos a demandar, y, aún más, a exigir el respecto y consideración que se debe a nuestra posición. No debe tomarse esto ni como un gesto de soberbia ni como una amenaza. Es tan sólo la firme decisión de defender los intereses nacionales, con una actitud razonable, abierta enteramente a la negociación, dispuesta a cumplir con lo que corresponde de nuestra parte. La cooperación que demanda el funcionamiento del sistema económico y financiero internacional en esta grave crisis —una cooperación que nos una a todos por igual— debe ponerse realmente en juego y en toda su plenitud. Si así ocurriera estamos seguros que todos llegaremos a un buen resultado en nuestras negociaciones.

Si así fuera y a pesar de la gravedad de la situación por la que atraviesa la economía argentina, consideramos que la podemos superar. Como expresó el Presidente de la Nación, el país puede salir del atolladero en que se encuentra por el esfuerzo colectivo y por el empeño solidario de los argentinos, inspirado en claros conceptos de equidad social. Se ha iniciado un programa para derrotar la inflación y reactivar la economía. Un programa que exige sacrificios de todos, según sea su capacidad para hacerlo.

El país lleva años de alta inflación. Desde hace casi una década nos hemos ido acostumbrando a tasas de crecimiento de los precios de más de tres dígitos. El país convive con la inflación pero los costos económicos y sociales son enormes.

Esa alta inflación tiene como una causa importante el elevadísimo déficit fiscal y en la creación desmesurada de dinero que el mismo genera. No es nuestra intención contraer la expansión monetaria a través de la reducción del crédito al sector privado, con las consecuencias recesivas que ello genera. La contracción de la emisión debe operar a través de la reducción drástica del déficit fiscal, y las metas fijadas son reducirlo del 180% en el último cuatrimestre de 1983 al 80% como promedio en 1984. Puedo anunciar que el proyecto de presupuesto enviado al Congreso Nacional contempla esas metas que se cumplirán con la reducción de gastos de sectores no prioritarios y la redistribución de parte de esas reducciones hacia sec-

tores postergados, como educación, salud, vivienda y el Programa Alimentario Nacional que ya fue sancionado por el Honorable Congreso de mi país.

Además se realizarán esfuerzos para recuperar la presión tributaria, llevándola a niveles normales; aumentando la recaudación de impuestos equitativos que tengan en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes; recreando gravámenes destinados a financiar necesidades sociales, como vivienda; encareciendo insumos como los combustibles livianos y mejorando los mecanismos de recaudación para disminuir la evasión fiscal.

Así como consideramos vital la reducción de las tasas de interés en el orden internacional, así también consideramos vital la supresión de nuestro propio déficit fiscal para reducir la tasa de inflación y por ende las tasas de interés internas.

La reducción del déficit fiscal, el mantenimiento de un tipo de cambio realista, la eliminación de importaciones suntuarias y prescindibles, así como el dar incentivos a la producción de exportables tanto en el sector industrial como agropecuario, conducirá al logro de un superávit comercial del orden de los US\$ 3.500 millones, que representa el 5 o/o del P.B.I. Confiamos que a escala internacional se eliminarán las trabas que frenan el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales y que muchas veces se manifiestan en medidas proteccionistas que violan la letra y el espíritu del GATT.

A fin de reducir las expectativas inflacionarias y al mismo tiempo disponer de un mayor control sobre la evolución de costos y precios, hemos puesto en marcha una política de ingresos que incluye anuncios simultáneos de ajustes de salarios, tasas de interés, tarifas de los servicios públicos y otros precios importantes de la economía. Es inevitable que dada la alta inflación y la magnitud de los problemas que se enfrentan, eventualmente surjan inconvenientes en la aplicación de esta política. El éxito de la misma, en todo caso, deberá medirse en relación a los efectos recesivos que tendría la aplicación de una política anti-inflacionaria basada únicamente en restricciones en la demanda global.

Quiero reiterar que mi país cumplirá con sus obligaciones legítimas con el exterior, en la medida que se nos lo permita a través de operaciones comerciales y financieras normales entre naciones responsables y solventes. Creemos que el programa económico, plasmado en la ley de presupuesto que enviamos al Congreso Nacional merecerá la confianza de los organismos financieros internacionales y recibiremos el apo-

yo que los mismos brindan a todo país miembro con el cual existen relaciones normales. Asimismo esperamos que a fin del mes de junio de este año puedan estar finalizadas las negociaciones para la reestructuración de la deuda externa con las distintas entidades oficiales con las cuales mantenemos relaciones comerciales y financieras y con la banca comercial. Creemos que la fuerte reducción del déficit fiscal como la existencia de un fuerte superávit comercial, facilitarán el logro de tales objetivos. Insistiremos en esas negociaciones en reducir los altos costos de la deuda; en continuar con la tendencia —ya observada en otros acuerdos— al alargamiento de los plazos de pago a fin de evitar continuas y costosas refinanciaciones; en la compatibilización del pago de nuestros compromisos externos con el logro luego de años de retracción y estancamiento, de un crecimiento sostenido de la producción.

### F.M.I. y CARTA DE INTENCION

El gobierno argentino envió, el pasado 9 de junio, la Carta de Intención al FMI, en la cual se explicaba la estrategia argentina para superar la crisis que enfrenta el país.

La magnitud de la deuda, se decía, quintuplica el valor de las exportaciones anuales argentinas y compromete, sólo en el pago de intereses, algo menos de la mitad del ahorro nacional. Fue contraída a través de la aplicación de una política económica autoritaria y arbitraria, en la cual los acreedores tuvieron activa participación sin beneficio alguno para el pueblo argentino, el gran ausente en todo este proceso.

La República Argentina honrará su tradición de cumplir con todos sus compromisos, respetando uno de los legados más preciados de su historia. No se trata de no pagar, sino de hacerlo en las condiciones más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos en un marco de ordenamiento de la economía, crecimiento y paz social consagrados recientemente por el voto de la ciudadanía del país.

Como muestran los cálculos sobre el balance de pagos incorporados a esta Carta, y como revelan, por otra parte, las proyecciones efectuadas por el Banco Mundial y otras instituciones internacionales, la Argentina se halla en condiciones de satisfacer los requerimientos de pago de su deuda externa en términos compatibles con sus esfuerzos para abatir la inflación, reactivar la economía y aumentar el salario real por una parte, y por otra, en forma que resulte razonable para sus acreedores.

Ese es el tema central de la negociación que esta

Carta pone en marcha y las restantes cuestiones son de significación complementaria. A ese efecto, presenta el documento en donde detalla distintos elementos que integran su política fiscal, monetaria y cambiaria. Pero debe entenderse que ello no significa la adopción de compromisos que condicionen su soberanía en el manejo de sus problemas internos. La política acá reseñada implica la adopción de medidas y objetivos que son indispensables para el ordenamiento de la economía nacional y que se aplicarán y alcanzarán más allá de los eventuales acuerdos a lograrse con el Fondo Monetario Internacional.

La República Argentina es miembro pleno del Fondo Monetario Internacional y como tal ha de ejercer todos sus derechos y cumplir con las obligaciones que impone dicha condición en los términos del "Convenio Constitutivo" y de las decisiones adoptadas por los cuerpos orgánicos pertinentes.

En tal sentido es intención del Gobierno Argentino concretar un acuerdo con el objeto de obtener el apoyo a un plan que tenga como objetivo definido lograr el equilibrio del sector interno de su economía y de ordenamiento del sector externo que le permita el acceso a la utilización de los recursos del Fondo.

Durante los últimos años se produjo un cambio significativo en el resultado de las cuentas externas argentinas. El saldo de la balanza comercial excluidos los cobros y pagos de intereses que había sido deficitario por 3.236 millones de dólares en 1980, mejoró continuamente hasta alcanzar un superávit de 2.409 millones de dólares en 1983. Ello fue producto de saldos crecientemente favorables debido principalmente a la reducción de las importaciones, en tanto las exportaciones a pesar de estar limitadas por las prácticas restrictivas de los países importadores y la caída de los términos del intercambio, progresaron levemente. Además, se logró interrumpir el proceso de fuga de capitales hacia el exterior.

No obstante la magnitud de este ajuste, la cuenta corriente exterior permanece deficitaria. Ello se debe al peso de los intereses de la deuda externa, cuyo monto global a fines de 1983 se estima en 43.600 millones de dólares y sus intereses, en el mismo año, alcanzaron a 5.500 millones de dólares —70o/o del valor de las exportaciones— motivando un déficit de cuenta corriente de 2.570 millones de dólares.

Debe agregarse que en adición a las restricciones comerciales, el país ha debido afrontar tasas de interés muy elevadas en los mercados financieros internacionales y el recargo de márgenes adicionales y comisiones por parte de los bancos acreedores en fun-

ción de una calificación de país-riesgo que el Gobierno Argentino rechaza por excesiva y arbitraria.

Mientras estas condiciones generales perduren el Gobierno Argentino se verá obligado a adoptar medidas de autoprotección a fin de impedir que la carga de los pagos de la deuda externa ponga en peligro la estabilidad social y política del país.

Es decisión del Gobierno Argentino limitar la magnitud de esos pagos a la disponibilidad de recursos que pueda obtener mediante sus exportaciones, sin reducir sus importaciones más allá de lo que fuera imprescindible para mantener un nivel de actividad compatible con las proyecciones de crecimiento del producto bruto interno.

El programa para el sector externo en 1984 y 1985 contempla la aplicación de esta política. Dicho programa posee las características siguientes:

- a) Las exportaciones se estiman en el orden de 8.679 millones de dólares en 1984 y 9.424 millones en 1985.
- b) Las importaciones se calculan en el orden de 4.850 millones en 1984 y 5.500 millones en 1985.
- c) El resultado final de la cuenta corriente dependerá de las tasas de interés aplicables a la deuda externa y de las comisiones y márgenes adicionales que se discutan con los acreedores. El Gobierno Argentino se propone reducir significativamente las cargas por estos últimos conceptos, de modo de compensar el incremento de las tasas de interés internacionales y a renegociar además estas tasas en el proceso de refinanciación. En el supuesto, que consideramos inaceptables, que se mantengan las tasas de interés hoy vigentes en el mercado internacional el saldo en cuenta corriente registraría un déficit de 2.557 millones de dólares en 1984 y de 3.219 millones de dólares en 1985.
- d) El saldo del balance de pagos conforme a la definición usual del FMI previsto para 1984 y 1985

sería de 2.808 y 3.677 millones de dólares respectivamente.

- e) Las dificultades en precisar el calendario efectivo de los embarques de las exportaciones y de los pagos de intereses por algunos conceptos, condicionan la estimación del saldo del balance de pagos en períodos menores. Una primera estimación de este saldo en términos semestrales sería la siguiente:

SEMESTRES	DEFICIT (en millones de dólares)
I 84	377
II 84	2.431
I 85	1.114
II 85	2.563

- f) Para determinar las necesidades de financiamiento para 1984 y 1985 deben adicionarse a este saldo del balance de pagos los siguientes ítems:
  - i) la recuperación del nivel normal de reservas de moneda extranjera;
  - ii) la eliminación de atrasos acumulados hasta el fin del año 1983 por 3.222 millones de dólares;
  - iii) otros pagos no incluidos (operaciones de pase y préstamos de residentes al Banco Central).
- g) De acuerdo con las consideraciones precedentes se estima un aumento de la deuda externa del orden de 2.702 millones de dólares a fines de 1984 (60/o de incremento), y de 2.695 millones de dólares adicionales durante 1985 (5,60/o).

Más allá de las metas y los propósitos antes expresados el Gobierno Argentino insistirá ante los foros pertinentes en la determinación de nuevas condiciones en el tratamiento de los términos y condiciones de la deuda externa mediante una baja sustancial del costo financiero, así como en el establecimiento de períodos de carencia, de gracia y de amortización compatibles con las necesidades de crecimiento de la economía y las posibilidades de real cumplimiento de los cronogramas de pagos.

Raúl Prebisch

## “La salida a la crisis pasa por la integración”

**P**resentar a Raúl Prebisch es ocioso. Su actual participación en el equipo de asesores del presidente constitucional de la República Argentina, Raúl Alfonsín, denota un reconocimiento a quien dedicó gran parte de su vida al estudio de la problemática económica de América Latina. A los 84 años, quien fuera fundador y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), admite errores en la formulación de ciertas políticas y se niega a formular nuevos pronósticos ya que, como él mismo reconoce, “me equivoqué muchas veces. Hoy prefiero, como el resto de los economistas, hablar de escenarios posibles y dar diferentes alternativas a través de las cuales, ineludiblemente, deberá transitar la economía regional y mundial”.

En sus oficinas del Banco Central de la República Argentina, accedió al diálogo con “Capítulos del SELA”. No puso condicionamientos; aceptó la propuesta de no hablar específicamente sobre su país, sino en aquellas instancias en las cuales la referencia tuviera como destinatario el problema global de la deuda externa de los países de la periferia y en particular los de nuestra América Latina.

A continuación reproducimos una síntesis de la conversación:

*C — ¿Cuál es su diagnóstico y perspectivas de la actual deuda latinoamericana que asciende a más de 360.000 millones de dólares? Específicamente, ¿cuál es la cuota de responsabilidad de nuestros países, de los organismos financieros internacionales y de la banca acreedora?*

R.P. — En los años que precedieron a la gran de-

presión mundial, el planeta asistió a un fenómeno similar. La banca internacional ofreció empréstitos con total liberalidad y así no sólo sucumbieron a estas propuestas los países de América Latina, sino y fundamentalmente las naciones europeas. Por esos años, fue muy fácil endeudarse. Pero se trataba de créditos a largo plazo. La banca no ofrecía el dinero de sus depositantes sino que actuaba en su verdadero rol de intermediario financiero entre el mercado y los países solicitantes de créditos. Este hecho también se reflejó en el mercado interno de los Estados Unidos a través de la emisión de títulos acciones que actuaban libremente, de modo altamente competitivo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se emprende la reforma del sistema financiero internacional, todavía estaba en la mente de todo el mundo el desenfreno con que se manejó el crédito internacional. De allí que se adoptaran severas medidas internas como la presentación de datos y todo tipo de controles y regulaciones.

*C — Esta situación, que fue válida para la política interna de los Estados Unidos, ¿cómo se manifestó en el campo internacional?*

R.P. — De allí surgió, y esa fue la medida externa más importante, reflejada en la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Eran entidades públicas que servirían a la banca internacional como orientadoras de su gestión, luego de la actitud irresponsable que habían demostrado los bancos privados en el pasado inmediato.

*C — ¿Usted vivió esa crisis?*

R.P. — En efecto, tengo la ventaja de haber pre-

senciado aquella crisis y la actual. Se trata, claro está, de una ventaja nada agradable. Sin embargo, fue muy positivo, en aquella ocasión, el establecimiento de controles.

**C — ¿Qué semejanzas existen entre las dos crisis?**

R.P. — En realidad se trata de movimientos pendulares a los cuales accede, cíclicamente, la comunidad financiera internacional. En este nuevo movimiento del péndulo aparece el mercado del eurodólar que es una consecuencia del desborde de la inflación en Estados Unidos. Sobre este aspecto es necesario hacer una reflexión. Se da un fenómeno único en la historia económica del mundo. Estados Unidos pudo hacer frente a la situación usando sus propios dólares. Primero se desbordó la inflación, consecuencia de la exportación de su metálico y luego, ante la desvalorización de su moneda, atendieron la demanda interna mediante el empleo de dólares. Todos los sectores invertían en los Estados Unidos, además de pagar sus compras con dólares. Ese fue el principio del mercado del eurodólar. En una etapa inicial la entrada de dólares a los diferentes circuitos mundiales fue juzgada como muy beneficiosa ya que fortalecía las reservas monetarias. Entonces, los bancos mundiales de otros países resolvieron paliar los efectos inflacionarios internos y hacen sus colocaciones en el eurodólar. Esta situación se plantea antes del incremento en los precios del petróleo. El alza en los precios de los hidrocarburos fue usada por los países desarrollados para explicar los desbordes inflacionarios. . .

La inflación norteamericana es previa, y el incremento en los precios del petróleo sólo acentúa esta crisis. El General Charles de Gaulle, un hombre pragmático y hábil, antes de la eclosión petrolera, retiró todas sus reservas de oro de los Estados Unidos. Y este país comenzó un progresivo y lento proceso de pérdida de dinero. En ese marco fueron los bancos privados quienes aprovecharon el mercado del eurodólar para efectuar sus más grandes negocios. Los concretaron con América Latina, Asia, África y aún con el mundo socialista.

**C — ¿Qué sucedía en el campo internacional desde la regulación monetaria?**

R.P. — Era muy estricta en esos momentos. Así como la libre concurrencia tiene efectos benéficos con relación al consumidor porque lleva a producir más y mejor, en el campo financiero tiene precisamente el efecto contrario que en el mercado. Se produce más dinero, pero peor, ya que se trata de dinero inflacionario. Y lo más absurdo de esta situación fue que en el campo monetario de Estados Unidos se producía una

activa regulación del Estado. Eso, en cambio, no se llevó a cabo con la banca privada.

Por cada dólar que salía de Estados Unidos, se creaban 2, 3 y hasta 4 dólares, lo cual agudizaba los efectos inflacionarios. Era una guerra desenfrenada por maximizar las ganancias. Los préstamos llegaban a concretarse telefónicamente y usted recordará en Venezuela la facilidad de los sectores económicos para obtener préstamos. En el caso de los países periféricos el problema se agudizó sensiblemente ya que algunos fueron más imprudentes que otros. Venezuela, México y Brasil concretaron importantes obras de infraestructura. Otros, como el nuestro, tuvieron mucha menos fortuna y el dinero "pegó la vuelta". Según estimaciones formuladas por banqueros de los Estados Unidos, más de 80 por ciento de los préstamos otorgados a la Argentina, conforman depósitos en Nueva York del sector privado. Este fenómeno, vivido con anterioridad, ahora se produce con mayor intensidad.

**C — Pero usted mismo señala que tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial fueron concebidos para regular esta situación. ¿Qué pasó entonces?**

R.P. — El FMI fue aislado; pocos gobiernos atendieron sus sugerencias y planteos. En una primera etapa, se lo consultaba, inclusive la propia banca privada. Luego, ante la abundancia de recursos financieros no se escucharon más sus prédicas.

De este modo se liquidó la función supervisora del FMI. Esto, bajo ningún concepto, significa que yo asuma la reivindicación del Fondo y sus propuestas. Sólo digo que era necesario y saludable usarlo como mecanismo de regulación. Los bancos, en cambio, se resistieron a toda medida potencial reguladora; no aceptaron sugerencia o idea alguna. En rigor, avanzaron mucho más aún, arriesgaron la tesis que la banca privada podía distribuir mucho mejor sus recursos financieros, actuando por sí sola.

**C — Ante el estallido de la crisis, ¿hasta qué punto estarían las organizaciones financieras internacionales dispuestas a brindar apoyo? En otras palabras, ¿en qué medida podrían acudir a solventar posibles situaciones de riesgo de la banca privada tal como sucedió poco tiempo atrás con el Continental Bank of Illinois?**

R.P. — Yo no quiero formular pronósticos porque he fallado con frecuencia. Pienso, no obstante, que no permitirían el cierre o la caída de la banca internacional y tampoco permitirían que se llegara a una situación límite con los deudores.

En la época de Roosevelt, se cerró una gran cantidad de bancos. No creo que hoy pueda plantearse una situación similar. Creo que aprendimos algo y habrá que buscar nuevas fórmulas para hacer frente al fenómeno mundial.

Lo más llamativo de esta situación es que todos los esfuerzos por mejorar el cuadro recayeron en nuestra región. La banca acreedora no ha hecho nada, ni siquiera tiene propuestas nuevas. Ellos insisten en que se debe pagar la deuda con las actuales tasas de interés. Ese es el problema más grave. Es un nuevo caso de imprevisión frente a las futuras y posibles consecuencias. La visión primaria de que un país debe contener su economía y comprimir su ingreso para que caigan las importaciones de modo de generar un saldo favorable que permita pagar los compromisos, es contraproducente. En realidad, se trata de un error colosal, y las consecuencias sociales pueden ser fatales.

**C — ¿A qué atribuye usted esta terquedad de la banca y de los organismos financieros en continuar con recetas que se comprobó son perjudiciales tanto para el centro como para la periferia?**

R.P. — A mí me cuesta creer que no tengan en mente algún tipo de propuesta, un nuevo plan alternativo. Para ello, no obstante, no basta con el trabajo de los organismos internacionales, sino que resulta preciso lograr una actitud positiva del gobierno de Estados Unidos. Ellos han creado la tesis de que el problema de la deuda se va a resolver con el mejoramiento progresivo de la situación internacional. Yo tengo mis serias dudas de que así suceda ya que ellos deben reactivar su propia economía.

**C — La ruptura de Bolivia con el FMI y las propuestas recesivas impuestas en su política de ajustes podría presentar un indicio del surgimiento de nuevas "Bolivias" en el concierto regional. ¿Hasta qué punto estarían dispuestos a soportar esta situación?**

R.P. — Por eso insisto en que debe haber algún plan alternativo. Con los actuales niveles en las tasas de interés y mucho más grave aún si continúan subiendo, como todo indica, la perspectiva se tomará más conflictiva. Estados Unidos se opone, inclusive, al empleo de la política clásica de subir impuestos y contener gastos. Sostienen que es preciso atraer capitales con las elevadas tasas de interés.

**C — ¿Pero nada indica que variarán esa política?**

R.P. — No al menos antes de las elecciones de noviembre.

**C — ¿Sería una alternativa viable realizar un encuentro cumbre entre los industrializados y el mundo en desarrollo para afinar propuestas y avanzar en el camino hacia posibles soluciones?**

R.P. — El encuentro de Cartagena fue un paso adelante muy significativo. Se trata de un medio de presión importante.

**C — ¿Allí sólo participaron los deudores?**

R.P. — Es verdad. Los europeos tienen nuestra misma misión y preocupación. Su capacidad de maniobra es limitada. Además, el propio mundo financiero en los Estados Unidos quiere adoptar soluciones. Alguien deberá perder, y los países deudores perdieron mucho y durante un período prolongado. También está claro que la comunidad financiera realizará todos los esfuerzos posibles para no resignar absolutamente nada.

La comuna de Nueva York sirve para ilustrar con claridad un posible mecanismo de solución. Un tiempo atrás, con las finanzas hundidas, con un agudo déficit interno y sin perspectivas a corto plazo, apelaron al método de bajar las tasas, alargar los plazos y así posibilitar la recuperación financiera mediante el pago de los préstamos. La solución no se hizo esperar y en cuatro años pasaron a ser superavitarios. Esto demuestra que las soluciones, a veces, están al alcance de las manos, sólo que se requiere voluntad política.

Es clave destacar que si se logra reanimar el otorgamiento de créditos, nuestros países iniciarían la importación de bienes de capital. Otros invertirían mal y lo harían en bienes de consumo. En todo caso, se reactivaría a los centros y ello sería beneficioso para la economía a escala mundial.

Cuando se escriba la historia financiera del mundo, la gente quedará consternada por la actual situación.

**C — ¿El antecedente de Nueva York tiene algún otro ejemplo en la región?**

R.P. — A raíz de la gran depresión, el Banco Hipotecario de Argentina había quedado en una situación crítica. En los años 1933 y 1934 más de la mitad de sus servicios estaban en mora. Quienes vivieron la crisis de 1890 consideraban que el Banco Hipotecario se iba a caer.

¿Cómo se salió de esa crisis? Simplemente convirtiendo la deuda. Las tasas de 6 y 7 por ciento se bajaron a 5 por ciento mediante una conversación y el tér-

mino medio de la deuda, a 6 o 7 años, fue prorrogado a largo plazo. Esto resolvió la crisis en forma integral.

*C — ¿La banca acreedora es consciente de la necesidad de alargar plazos y bajar las tasas de interés?*

R.P. — Debe tener presente que estos bancos prestaron dinero a plazos cortos porque los depósitos también fueron colocados de ese modo. Por esa razón el Estado y el FED deben intervenir activamente para superar el problema.

*C — Algunos expertos consideran que existe una mayor flexibilización en las posturas del FMI. ¿Usted cree que es cierta?*

R.P. — Sin duda Jacques de Larossiere es consciente del problema y formuló buenas declaraciones. De todos modos, hay políticas que así como valen para el mundo en desarrollo, también son aplicables a los Estados Unidos. Por ejemplo, qué haría el FMI si Estados Unidos fuera a buscar apoyo a la entidad. Pediría también una reducción del déficit fiscal. Pero en la etapa actual tampoco podría exigirle una recesión violenta por los efectos altamente nocivos para la economía mundial. Por eso creo que se han producido cambios en la mentalidad de los funcionarios del FMI.

*C — Sin las pretensiones de hacer predicciones y mucho menos aún futurología. ¿Qué pasará en América Latina?*

R.P. — Si se produce una nueva alza en los intereses, y aún sin que ella se produzca, pero si las ex-

pectativas de crecimiento de Estados Unidos y Europa se ven frustradas, los deudores tendrían una perspectiva aún más difícil que la presente. Si, además, aumentan las tasas, América Latina no podrá pagar. Es totalmente imposible que lo haga y por eso no concibo que los responsables no tengan un plan de emergencia.

El otro problema regional es que América Latina debe comprender que su horizonte exportador es limitado y la solución para el desarrollo no está sólo en la exportación. Es importante promover exportaciones pero no puede centrarse la expectativa de crecimiento en esta variable. La salida a la crisis pasa por la integración.

La recesión de los centros no es coyuntural. Esta recesión de corte estructural obliga a un entendimiento total para evitar mayores desequilibrios. Los acuerdos debemos impulsarlos en el seno del GATT.

Por eso insisto en la sustitución de importaciones pero no en el plano nacional sino internacional. Tanto el Estado como la actividad privada tienen un papel central que jugar. Urge reanimar y profundizar la investigación y para ello debemos aprovechar la cooperación en estos campos, inclusive con los centros. Es menester encontrar formas de coparticipación.

De lo contrario, seremos incapaces de salir de la crisis y se cumplirá esa sentencia de que un economista es quien escarba en el pasado, proyecta el futuro e ignora el presente.

SELA:

## Renegociación de la deuda externa latinoamericana

### Propuestas para la instrumentación de la Declaración y el Plan de Acción de Quito.

**L**a importancia de los planteamientos y recomendaciones en relación con el endeudamiento externo de los países de la región, formulados durante la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito del 9 al 13 de enero de 1984, ha sido ampliamente reconocida.

En los documentos adoptados por los países de América Latina y el Caribe en esa oportunidad se subraya el hecho de que para lograr una solución equitativa y viable a los problemas de la deuda externa se requiere una actitud de corresponsabilidad de parte de los gobiernos de los países acreedores, de los organismos financieros internacionales y de la banca privada internacional. Esta actitud debería estar orientada a permitir que en los procesos de renegociación de la deuda, los países latinoamericanos puedan lograr condiciones que sean compatibles con la recuperación del crecimiento económico, pues "sólo de esta forma podrá garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda". Es precisamente con este propósito que en el Plan de Acción se adopta un conjunto de criterios-guía para las renegociaciones futuras que emprendan los países latinoamericanos, que está destinado a fortalecer la posición negociadora de éstos al ser criterios compartidos por toda la región. Estos criterios son los siguientes:

i) En las renegociaciones de la deuda externa no se deben comprometer los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento de niveles

adecuados de la actividad productiva interna, considerando las características propias de las economías de cada país;

- ii) Se deben incorporar fórmulas para reducir los pagos por concepto del servicio de la deuda, mediante la reducción drástica de los intereses, comisiones y márgenes por todo concepto, que aumentan considerablemente los costos de refinanciamiento. Asimismo, se deben explorar mecanismos para estabilizar en el tiempo el monto de recursos que se asignan al servicio de la deuda, conforme el perfil de pagos de cada país;
- iii) Es necesario convenir plazos y vencimientos sustancialmente más largos que los actuales y períodos de gracia más amplios, y examinar, con la mayor urgencia, la posibilidad de transformar una porción considerable de la deuda acumulada en obligaciones de largo plazo, para lo cual deberá contarse con la cooperación de los gobiernos de países desarrollados y de los organismos financieros internacionales;
- iv) Se debe asegurar, para todos los países de la región, el mantenimiento de un flujo neto adecuado y creciente de nuevos recursos financieros tanto públicos como privados, a través del otorgamiento de créditos comerciales y financieros adicionales, como un componente esencial de las renegociaciones de la deuda externa y para garantizar el proceso de desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe;
- v) Asimismo, con el objeto de fortalecer la capacidad de pago de nuestros países, los procesos de renegociación de la deuda deberán ser acompañados por medidas comerciales indispensables para

mejorar las condiciones de acceso de los productos de exportación de América Latina y el Caribe en los mercados mundiales y la eliminación de las crecientes prácticas proteccionistas por parte de los países desarrollados.

Además de la adopción de los criterios señalados, los países latinoamericanos acordaron en la Conferencia de Quito intercambiar información sobre las condiciones que obtengan en la renegociación de sus deudas y plantearon la conveniencia del suministro de asistencia técnica a los países que lo requieran por parte de organismos como el SELA, el CEMLA, la CEPAL y otros con competencia en la materia. Se piensa que ambas actividades producirán un impacto importante en la capacidad negociadora de los países de América Latina.

En este trabajo, la Secretaría Permanente del SELA ofrece algunas sugerencias para instrumentar las recomendaciones de la Declaración y el Plan de Acción de Quito en lo que respecta a la deuda externa. Las sugerencias caen dentro de dos categorías generales: renegociación de la deuda externa e intercambio de información y asistencia técnica.

### **Renegociación y financiamiento**

Los criterios establecidos en el Plan de Acción de Quito pueden agruparse bajo tres encabezamientos generales: términos más adecuados para la renegociación de la deuda externa, el mantenimiento de un flujo adecuado de financiamiento adicional y un mejor acceso a los mercados mundiales para los productos latinoamericanos. Sobre este último punto no se presentarán propuestas específicas, pues la cuestión del acceso a los mercados externos es objeto de atención especial en otro estudio que adelanta la Secretaría Permanente sobre los problemas comerciales que enfrentan actualmente los países latinoamericanos.

Aquí se tratarán en particular los asuntos vinculados a los dos primeros puntos, es decir, la renegociación de la deuda existente y el financiamiento adicional, aunque es evidente que entre éstos y la necesidad, para los países latinoamericanos, de incrementar los ingresos provenientes de sus exportaciones existe una relación muy estrecha. Como lo señala la propia Declaración de Quito, "existe una íntima e inseparable vinculación entre comercio exterior y financiamiento internacional. Sólo el manejo conjunto de los dos factores que, entre otros efectos, permita el aumento de la capacidad de pago de nuestros países, capacidad a la cual tiene que adecuarse el servicio de la deuda, contribuirá a una solución positiva del problema del endeudamiento". Es, por lo tanto, en atención a este

planteamiento que las propuestas que se presentan en este trabajo, orientadas al logro de una solución equitativa del problema de la deuda externa de los países latinoamericanos, se fundamentan en la necesidad de armonizar el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas por los países de la región con su capacidad de generar ingresos suficientes mediante sus exportaciones.

### **Renegociación de la deuda externa existente**

En general, un país deudor tiene tres tipos de acreedores: gobiernos, organismos multilaterales y bancos comerciales privados. El servicio de su deuda es la suma de lo que paga a cada uno de estos acreedores y las alternativas para la renegociación de la deuda externa deben integrar estas tres clases de acreedores de una manera mucho más estrecha de lo que se ha hecho hasta el presente.

La conexión está de por sí implícita. Las negociaciones del Club de París, que cubren la deuda contraída bilateralmente con los gobiernos, especifican que un país deudor debe lograr términos comparables de todos sus acreedores. Desde 1982, los organismos multilaterales han tomado un mayor interés en la restructuración de la deuda contraída con los bancos comerciales. Esta conexión debe ser profundizada aún más y debe hacerse más explícita por dos razones. Primero, porque cualquier solución al problema de la deuda requerirá una acción coordinada de los tres tipos de acreedores; y segundo, porque la crisis de la deuda es en última instancia una crisis política y las negociaciones políticas serán necesarias a un nivel bilateral entre gobiernos y multilateral, en el seno de los organismos financieros internacionales, si se desea alcanzar un arreglo con la banca comercial.

El desarrollo económico ofrece la única posibilidad de garantizar el servicio y la cancelación total de la deuda contraída. Por lo tanto, interesa a los acreedores, así como a los deudores la renegociación de la deuda sobre una base que permita recuperar el crecimiento, aun si con esto los acreedores deben reducir a corto plazo alguna porción del ingreso que obtienen por concepto de intereses. De hecho, a largo plazo, pueden ser mejor servidos los intereses de los acreedores si a corto plazo se reducen los intereses en una cierta proporción, debido a que esto permitirá recuperar más rápidamente el crecimiento y alcanzar el servicio normal de la deuda.

Más concretamente, una solución viable a largo plazo involucrará dos elementos:

a) La reducción de las tasas de interés. Los pagos que por concepto de intereses han realizado los países de América Latina en los últimos años han transformado a la región en exportadora **neta** de capitales. Se calcula que en 1982 y 1983 América Latina efectuó transferencias netas de recursos hacia el exterior por un monto aproximado de 49 mil millones de dólares (1). De mantenerse esta situación, las perspectivas de recuperación económica de la región se verán, sin duda, seriamente comprometidas, con las consiguientes dificultades en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones financieras. Esto comienza a ser ampliamente reconocido no sólo a nivel latinoamericano, sino incluso también en los propios círculos de los países industrializados. La reducción de las tasas de interés ha de surgir primordialmente de la banca comercial, puesto que con ella se ha contratado el volumen más grande de créditos y es la deuda más onerosa para los países deudores. Debe ofrecerse a los bancos la posibilidad cierta de recuperar los montos invertidos sobre la base del otorgamiento de garantías parciales de pago como estímulo para ofrecer las reducciones en las tasas de interés.

b) Garantías de pago proporcionadas por el sector público, gubernamental o multilateral. Se podría utilizar un organismo multilateral existente, como el FMI, el Banco Mundial o el BID. Otras posibilidades serían un nuevo mecanismo internacional para la deuda o el que los países desarrollados individualmente ofrecieran garantías a su propia banca comercial. Visto de esta manera, queda bastante claro por qué las negociaciones con los distintos tipos de acreedores tienen un aspecto político y uno financiero y deben ser conducidos con la participación de todas las partes involucradas.

A continuación, se presenta un esquema que especifica los parámetros conforme a los cuales podría renegociarse la deuda externa de los países latinoamericanos, tomando en consideración los dos elementos señalados anteriormente:

i) El total de la deuda externa existente debería ser reestructurado de manera tal que se logre, primero, un período de gracia lo suficientemente prolongado como para permitir que se recupere y consolide el crecimiento económico de la región antes de que comiencen los pagos por concepto de amortizaciones; y segundo, un escalonamiento gradual de las amortizacio-

nes de manera que el vencimiento final sea lo suficientemente distanciado como para no exigir nuevas reestructuraciones de la deuda. Con esta propuesta se pretende superar la situación actual, en la que los países de la región se ven obligados a recurrir a la renegociación parcial de sus deudas prácticamente cada año, con elevados costos políticos y financieros.

Se sugiere, en consecuencia, un término total de 15 años para la deuda con la banca privada, con amortizaciones que comiencen en el séptimo año. El programa de amortización no tendría que requerir pagos semestrales —que es el patrón que se sigue actualmente— sino que podría comenzar con cantidades menores y aumentar gradualmente.

Al mismo tiempo, se le ofrecería a los acreedores la posibilidad de anticipar los pagos si las condiciones económicas mejoraran en forma suficiente. Esto se tratará más adelante. El vencimiento de la deuda contraída con los gobiernos debería someterse a un nuevo programa, sobre una base similar a la deuda con la banca comercial. La deuda con los organismos multilaterales no tendría que cambiar en un comienzo puesto que, típicamente, es la menos onerosa y es conveniente, además, fortalecer políticamente a estos organismos.

ii) Como se mencionó anteriormente, el objetivo principal debe ser el de reducir la carga de los intereses a tasas por debajo de las que prevalecen actualmente en los mercados de capital. El estímulo para que los acreedores aceptaran esta alternativa estaría en proporcionarles una **garantía** para mejorar la **validez** crediticia de los préstamos, aunque sea a una tasa de intereses más baja.

Por consiguiente, es necesario identificar una entidad que pudiera ofrecer garantías parciales de pago a los bancos comerciales. Esto podría hacerse ya sea por medio de un convenio de garantía o por una adquisición parcial de la deuda de los países latinoamericanos. Candidatos obvios para esto serían el Banco Mundial, el FMI o el BID, los cuales ya existen, están en buena situación y tienen bastante experiencia con los países en desarrollo. Podría pensarse, igualmente, en una acción combinada de todos o algunos de los organismos señalados. La objeción principal que pudiera existir para utilizarlos está en que si alguno de ellos garantizara una cuantiosa suma adicional de la deuda existente, su situación crediticia en los mercados de bonos podría deteriorarse. Pero no debe olvidarse que la solidez crediticia de estas entidades se sustenta primordialmente en los compromisos y aportes de capital que les hacen los países desarrollados, de manera que podrán continuar emitiendo sus bonos

(1) CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1983. Estas transferencias al exterior incluyen los pagos realizados por concepto de intereses y remesas de utilidades.

mientras esta situación continúe inalterada.

Una alternativa sería la de establecer un nuevo fondo, formado por los gobiernos de los países desarrollados, el cual podría ser administrado por el Banco Mundial, el FMI o el BID, pero salvaguardando su autonomía con el fin de preservar la integridad de estas entidades. La desventaja que habría en este enfoque sería que requeriría el establecimiento de un nuevo mecanismo internacional en momentos en que ningún país parece dispuesto a tomar una iniciativa de esa naturaleza.

Finalmente, las garantías podrían ser ofrecidas por los gobiernos de los países desarrollados a sus propios bancos nacionales. Esto es tal vez lo menos deseable, dado que se involucrarían demasiados intereses y se presentarían problemas políticos muy difíciles. Además, habría numerosas dificultades técnicas como, por ejemplo, el tratamiento para los consorcios de bancos, para las sucursales de un banco en otros países, etc.

Para los propósitos de la discusión que sigue, se supondrá que una "entidad internacional" (EI) proporcionará las garantías necesarias a la banca privada.

iii) El interés que se paga sobre la deuda contraída debe ser determinado según la capacidad de pago de los países deudores y no por la contratación anticipada de una tasa de interés, sea ésta fija o variable. Cada país de la región convendría en asignar una porción de sus ingresos por concepto de exportaciones al servicio de su deuda y subdividiría esa porción entre los tres tipos de acreedores, tal vez en forma proporcional a la deuda pendiente. Las tasas de interés contratadas inicialmente establecerían la **tasa máxima de interés**, pero si el servicio de la deuda no alcanza esos niveles, la diferencia no sería pagada.

Los gobiernos acreedores deberían aceptar esta pérdida potencial por concepto de intereses en el marco de un esfuerzo concertado destinado a restaurar el ritmo de desarrollo de la economía mundial y la recuperación económica de América Latina y como parte de la responsabilidad que deben asumir en la búsqueda de soluciones a la crisis actual. Los acreedores multilaterales podrían enfrentarse a mayores dificultades y, por lo tanto, sería preferible asegurarles el pago de las tasas contraídas inicialmente puesto que éstas son de por sí favorables y no es conveniente debilitar la capacidad financiera de esas instituciones; podría incluso establecerse una proporción un poco más alta para el servicio de la deuda multilateral y reducir el porcentaje que le correspondería a los gobiernos acreedores.

No creemos que la banca comercial aceptaría fácilmente este enfoque, aunque pareciera que en estos momentos existe alguna receptividad, al menos de parte de algunos bancos, para flexibilizar los términos de las renegociaciones convenidas. Es por esto que se plantea la conveniencia de que la EI otorgue una garantía para el pago, tanto de una **tasa mínima de interés** como del capital de la deuda restructurada. Esto debería hacer más aceptable la pérdida de intereses, ya que en definitiva se mejoraría el valor de los activos.

iv) Los países latinoamericanos tendrían entonces que negociar con los bancos y la "entidad internacional" para establecer la base del servicio de la deuda. Puesto que el servicio de la deuda se relacionaría con la capacidad de pago de cada país, el monto a pagar variará para cada uno. Debe, en consecuencia, buscarse una fórmula para determinar el servicio de la deuda en función de los términos de intercambio y de los ingresos de exportación del país deudor. Esto continuaría ofreciendo un estímulo al país para mejorar su balanza comercial, pero al mismo tiempo lo protegerá contra las caídas en el comercio internacional o en los precios de sus productos de exportación debido a que el servicio de la deuda dependerá del valor de sus exportaciones. Igualmente, si el comercio internacional y los precios de los productos se incrementan—después de todo, esto es lo que se desea—entonces los pagos por concepto de servicio de la deuda también aumentarán.

Por ejemplo, podría convenirse que el servicio total de la deuda a todos los acreedores debería oscilar entre 15% y 25% de las exportaciones. El nivel exacto se fijaría para cada año de acuerdo al comportamiento de los términos de intercambio del país deudor, aumentando o disminuyendo en un porcentaje de hasta el 20% según la evolución de sus relaciones comerciales. La lógica está en que, si mejoran los términos de intercambio de un país, su balanza comercial también mejora y estará, por lo tanto, en mejores condiciones para dedicar una mayor proporción de sus ingresos de exportación al servicio de su deuda, que en el caso que sus términos de intercambio se hubiesen deteriorado. Esto, por otra parte, le da a los acreedores una participación equitativa en cualquier mejora de las condiciones económicas del país deudor, mientras que protege a este último contra el estancamiento y el deterioro. El servicio de la deuda fluctuaría hacia la alza o la baja según las condiciones económicas imperantes.

La proporción del servicio total de la deuda que se asignaría a cada tipo de acreedor—gubernamental, multilateral y comercial—variaría según el perfil deudor.

dor del país.

v) El FMI podría jugar un papel importante en la vigilancia o control de la fórmula propuesta. Los niveles de exportación informados al FMI formarían la base para este cálculo. El FMI podría elaborar un sistema para determinar los términos de intercambio para cada país y calcular éstos periódicamente, basándose en los niveles internacionales de precios. Esto proporcionará una determinación razonablemente objetiva para el servicio de la deuda, que podría ser aceptable a todas las partes.

vi) La fórmula que se propone funcionaría de la siguiente manera: el servicio de la deuda se aplicaría primero a los intereses, hasta llegar a los niveles a que ha sido contratada inicialmente la deuda, como un máximo, lo que correspondería para el caso de la deuda con los bancos privados, a las tasas vigentes en el mercado; no habría capitalización ni acumulación alguna de intereses no pagados si el servicio de la deuda no alcanza el nivel contratado inicialmente, pero si el servicio de la deuda sobrepasa los niveles de interés contratados, entonces el excedente se utilizaría para amortizar el capital.

Por ejemplo, supongamos que un país tiene actualmente exportaciones por US\$ 10 mil millones y una deuda de US\$ 35 mil millones. Supongamos, además, que las exportaciones aumentan en los próximos cinco años a razón de 10% anuales y que los términos de intercambio mejoran, de manera que el servicio de la deuda aumentaría en un 2% de las exportaciones cada año hasta un máximo de 25% a partir de un 20% en el año base. Entonces, el servicio de la deuda aumentaría como sigue:

Año	Exportaciones (en miles de millones) US\$	Servicio de la deuda (%)	Servicio de la deuda (miles de millones) US\$
1	10	20	2
2	11	22	2.42
3	12.1	24	2.90
4	13.31	25	3.32
5	14.641	25	3.66

Supongamos, además, que la tasa máxima de interés sobre toda la deuda estaba fijada en LIBOR + 2%. Supongamos que el LIBOR es 10% en el primer año y luego declina lentamente. Los pagos sobre US\$ 35

mil millones entonces serían los siguientes:

Año	LIBOR + 2%	Interés máximo (miles de millones) US\$	Servicio de la deuda (miles de millones)	Servicio de la deuda (%)	Prepago sobre capital (miles de millones)
1	12	4.30	2	5.71	-0-
2	11.5	4.02	2.42	6.91	-0-
3	11	3.85	2.90	8.2	-0-
4	10.5	3.67	3.32	9.48	-0-
5	10	3.5	3.66	10.45	.160

Sobre la base de este ejemplo, el servicio de la deuda se acercaría al nivel comercial en el año 4 y en el año 5 habría incluso una pequeña amortización de capital. No se trasladaría el diferencial de intereses de un año a otro debido a que eso simplemente aumentaría la deuda acumulada, que ya se encuentra suficientemente abultada y deterioraría aún más las dificultades de pago de los países deudores.

Es obvio que se pueden proyectar muchos escenarios alternativos. Lo importante es que esta fórmula permitiría alcanzar las tasas completas de intereses comerciales y la amortización de capital aun antes del vencimiento del período de gracia pactado si el crecimiento económico de los países latinoamericanos recupera sus niveles tradicionales. Por otra parte, al mantener el servicio de la deuda en niveles susceptibles de ser pagados, se aumentan las posibilidades de recuperación de los países deudores. Mientras más rápida y sólida sea esta recuperación mayor será el servicio de la deuda y mejor la situación, tanto para los acreedores como para los deudores.

Es importante señalar que en la propuesta que se formula, está implícita la necesidad de eliminar las comisiones que están cobrando actualmente los bancos privados por concepto de renegociación de la deuda externa.

Cabe asimismo indicar, que los pagos por intereses serán diferentes para cada país, según las circunstancias por las cuales atraviesa cada uno y sus posibilidades de recuperación. Esto evita la crítica que se le hace a algunos planes de que a todos los países se les trataría por igual, a pesar de sus diferencias evidentes. El plan que aquí se describe esquemáticamente preserva las diferencias entre países, algunos de los cuales podrían comenzar a pagar las tasas de interés inicialmente convenidas con la banca privada en un plazo muy breve, incluso antes de la terminación del período de gracia.

vii) La "entidad internacional" debería garantizar a la banca comercial una **tasa mínima de interés**, de manera de que ésta tenga asegurados sus ingresos por ese concepto. Esta tasa mínima debería ser suficiente para que la banca pueda mantenerse en una situación financiera adecuada. Pudiera ser cercana al 5%. Si esta tasa mínima estuviera por encima del servicio efectivo de la deuda de un país en un año determinado, entonces la "entidad financiera" pagaría la diferencia. Se entiende que este tipo de situaciones sólo se presentará excepcionalmente y como consecuencia de graves problemas en la capacidad exportadora de un país, sea por causa de catástrofes naturales o reducción importante en los volúmenes o precios de sus productos de exportación.

Es necesario prever que, por algún tiempo, el servicio de la deuda de algunos países estará por debajo de los niveles originalmente pactados y, quizás, por debajo de la tasa mínima de interés. Esto proporciona el mecanismo por medio del cual los bancos absorberían su parte de la pérdida. Esta es la manera menos onerosa de hacerlo, pues se produciría lentamente, durante un largo período, y afectará la cuenta de ingresos de los bancos debido a que el interés recibido será menor, pero sus activos estarán protegidos por el mecanismo de garantía, y, de esta manera, la solvencia del banco estará asegurada.

viii) Los bancos no deberían, sin embargo, recibir esta garantía sobre el total de sus acreencias, en ningún país. Tendrían que mantener una cierta participación no garantizada de forma tal que continúen teniendo intereses en el comportamiento económico del país. Los bancos tendrían que reprogramar su porción no garantizada en los mismos términos de la porción que sea garantizada. Es conveniente alguna retención porque esto dará un incentivo a los bancos para ampliar el financiamiento del comercio de los países. Esto es muy importante, ya que si el financiamiento de las corrientes comerciales se interrumpe, el comercio mismo disminuiría y esto tendría efectos negativos no sólo para los países deudores que verán limitadas sus posibilidades de recuperación, sino también para los acreedores y el resto del mundo en general.

Otra razón para hacer que los bancos mantengan parte de sus acreencias sin garantía alguna es que ellos fueron, después de todo, los que inicialmente otorgaron los préstamos y cualquier propuesta de solución debe distribuir equitativamente las responsabilidades entre todos los involucrados, pues sólo de esa manera podrá contar con la credibilidad política necesaria.

### Financiamiento externo adicional

Mantener un flujo adecuado de financiamiento externo es obviamente importante, pero se ha puesto en esto un énfasis exagerado en los últimos años.

Los bancos acreedores han sostenido que el aumento de los márgenes o **spreads** y el cobro de comisiones elevadas cuando tiene lugar una renegociación es la contrapartida que deben pagar los países deudores como consecuencia del deterioro de su capacidad de pago. Este mismo argumento se ha adelantado cuando se han concedido nuevos créditos, aduciendo que sólo aceptando estas condiciones los países deudores podrán recuperar su credibilidad y, eventualmente, acceder de nuevo al mercado internacional de capitales.

Al aceptar estos argumentos, sin embargo, los países deudores han puesto poca atención a varios puntos. Primero, el otorgamiento de nuevos préstamos no se ha traducido en ningún ingreso neto de capitales al país deudor. Estos préstamos han sido equivalentes a los desembolsos por concepto de pago de intereses que estos países han realizado. Por lo tanto, realmente no se han suministrado fondos adicionales y por lo general los montos requeridos son una consecuencia directa de la carga que representa el pago de los intereses. Si el costo total de intereses se redujera, entonces la necesidad de recursos adicionales también disminuirá en forma correspondiente.

Segundo, los nuevos préstamos que se han otorgado han sido involuntarios. Estos han resultado de una presión fuerte por parte del FMI, de los bancos centrales de algunos países desarrollados y de la cooperación de algunos de los bancos más grandes. Bajo los patrones actuales de manejo de la deuda, no se sabe cuándo los préstamos involuntarios no se necesitarán más y mucho menos cuándo el mercado de capitales podrá volver a funcionar normalmente. Muchos de los defensores del sistema actual no prevén que esto ocurra en los próximos años. Esto significa que bajo una visión optimista, los países deudores todavía no estarán en capacidad de acceder al mercado de capitales al menos durante varios años.

Finalmente, hay una concepción errónea de las razones por las que los créditos se otorgan. Los préstamos no son una recompensa por un buen comportamiento anterior; son más bien una expresión de fe en el futuro. Las economías de los países deudores se han venido debilitando como consecuencia de las presiones por mantenerse al día en el pago de altos intereses lo que supone contrataciones de nuevas deudas con ese único propósito. Esta situación puede llevar a

un deterioro aún mayor de esas economías de tal manera que los créditos adicionales requeridos serían casi imposibles de justificar. Alternativamente un plan que reduzca el pago de intereses y facilite el crecimiento económico puede causar, a corto plazo, cierto malestar entre los acreedores, pero si el resultado es una economía más vigorosa en proceso de recuperación, el flujo de recursos se reactivará sin mayores dificultades.

Si una fórmula como la esbozada anteriormente fuera adoptada, el servicio de la deuda se contraería considerablemente y las necesidades de financiamiento serían mucho menores. Si el financiamiento del comercio a corto plazo se mantuviera en los niveles actuales, probablemente las necesidades financieras de los países deudores podrían ser cubiertas con flujos financieros provenientes de fuentes oficiales, bilaterales y multilaterales. Puesto de otra manera, bajo esta propuesta, los intereses no percibidos por los bancos comerciales probablemente igualarían o serían mayores que los nuevos recursos que los bancos han estado suministrando para consolidar el pago total de intereses y, por lo tanto, no sería necesario contratar nuevos créditos con la banca privada internacional. En consecuencia, los esfuerzos para obtener nuevos recursos deberán concentrarse en los gobiernos acreedores básicamente.

A estos gobiernos se les podría solicitar lo siguiente: suministrar financiamiento para las importaciones de sus productos mediante sus entidades de financiamiento a las exportaciones, lo cual ayuda a sus propias economías; y respaldar los incrementos de capital del FMI, el Banco Mundial y el BID y facilitar el acceso de estos organismos a los mercados de capital, lo cual permitiría a estas entidades desempeñar un papel mayor en el financiamiento de proyectos y programas en los países deudores.

La banca internacional privada, en estas condiciones podría ser dispensada de otorgar financiamiento adicional y éste puede ser otro argumento a favor de la reducción de los intereses que será bien recibido por un número importante de bancos, especialmente los pequeños.

#### **Intercambio de Información y Asistencia Técnica**

Hay dos acciones que pueden emprenderse en este campo, que serían de gran valor para los funcionarios responsables del manejo de la deuda externa de sus países. La primera sería formalizar e institucionalizar el intercambio de la información sobre las renegociaciones en curso; la segunda, sería elaborar algunos estudios especializados.

#### **i) Intercambio de información sobre las renegociaciones en curso.**

Es lamentable, pero cierto, que los negociadores de los países deudores comienzan cada sesión de negociaciones en desventaja. Los acreedores saben exactamente qué ha sido discutido, acordado y dejado sin resolver en otras negociaciones. Los deudores lo saben menos. Los "comités asesores" de los bancos acreedores son casi siempre los mismos para la mayoría de los países, y en muchos casos participan los mismos individuos. Muchos de los grandes bancos han establecido departamentos con especialistas en negociaciones de deuda de países y éstos obtienen rápidamente más experiencia que cualquier negociador de país algunos pudiera tener, debido a la frecuencia y variedad de las negociaciones en que participan.

Una forma de contribuir a remediar esto es mediante la publicación trimestral por parte del SELA u otro organismo regional como el CEMLA de un informe sobre el estado de las renegociaciones en curso. Este informe se enviaría a los Bancos Centrales y a los Ministerios de Finanzas de los Estados Miembros y contendría en forma resumida lo que ha sucedido en las negociaciones durante los tres meses anteriores.

Para ser útil, este informe tendría que publicarse muy rápidamente, ya que su utilidad principal sería suministrar información de actualidad. Las fuentes de información de este informe tendrían que ser los propios Estados Miembros y el informe se elaboraría sobre la base de una confidencialidad plena con respecto a su contenido.

Una manera de lograr esto sería que al finalizar cada sesión de negociaciones con los bancos, alguien del equipo de negociaciones del país entregara un informe al SELA o al CEMLA resumiendo lo ocurrido durante las negociaciones. Basados en tales informes, el SELA o el CEMLA prepararían un informe comparativo resumido, el cual, sin embargo, no identificaría ninguno de los países comprendidos. El informe estaría organizado por temas pero sin identificar a los países participantes. Esta confidencialidad se mantendría, y ningún país debería temer que los aspectos privados de sus negociaciones fueran dados a conocer. Se debe hacer hincapié en que la circulación será limitada sólo a otros funcionarios gubernamentales, de tal forma que puedan saber tanto como los bancos, cuando se reinicien las negociaciones.

Como alternativa a la elaboración de un informe como el que se ha mencionado podría pensarse en reuniones periódicas a intervalos de no más de dos o tres meses, entre funcionarios responsables de los paí-

ses deudores. Estas reuniones podrían igualmente organizarlas el SELA u otro organismo regional como el CEMLA.

Para facilitar la preparación de la información que se enviaría al SELA o al CEMLA y elaborar el informe trimestral se podría diseñar un formulario breve, una especie de cuestionario, para que sea llenado por cada país. Esto tiene dos ventajas. Simplificará la tarea informativa del país, y normalizará los informes, haciendo más fácil la preparación del informe trimestral. El informe se organizaría alrededor de cada uno de los temas cubiertos. El mismo cuestionario puede ser utilizado en caso que se decida optar por la alternativa de reuniones entre funcionarios gubernamentales.

A continuación se presenta una lista preliminar de los temas de interés común que podrían incluirse en el formulario:

a) ¿Quién asistió a las negociaciones? Esto permitiría la preparación de una lista completa de bancos y banqueros comprometidos en las negociaciones de la deuda externa de América Latina. Se podría indicar también en cuántas negociaciones diferentes ha estado involucrado cada uno de los participantes.

b) ¿Se logró algún acuerdo? Si no se logró ninguno ¿para cuándo ha sido programada la próxima reunión? Si se logró alguno ¿para cuándo se espera el cierre?

c) ¿Cuál es el papel del FMI? ¿Asistió el FMI a la reunión? ¿Participaron sus representantes o informalmente? ¿Cuál fue su contribución?

d) ¿Qué tipo de condicionalidad ha sido incluido en convenios con el FMI suscritos por el país deudor? ¿Cuál es el status de las negociaciones del país deudor con el FMI? ¿Cómo se relaciona un posible acuerdo con el FMI con la renegociación con los bancos?

e) ¿Tenía el país retardo en sus pagos en el momento de la reunión? ¿Qué acuerdo se logró para actualizar los retardos, si es que se logró alguno? ¿Fue reprogramado alguno de los retardos? ¿En qué términos?

f) ¿Por cuánto tiempo se han reprogramado, reestructurado o renegociado los vencimientos?

g) ¿Se está tratando en forma diferente la deuda vencida a corto plazo de la deuda vencida a mediano plazo? y ¿Cuál es la situación con respecto a la deuda a mediano plazo no vencida?

h) ¿Se está renegociando la deuda del sector privado? ¿Está el gobierno asumiendo responsabilidad por los créditos privados o sólo compromisos de suministro de divisas?

i) ¿Hay bonos o valores fiduciarios de tasa flotante pendientes? ¿Están incluidos en la negociación?

j) ¿Están los créditos de proveedores no garantizados incluidos en las negociaciones?

k) ¿Hay depósitos interbancarios? ¿Están incluidos en las negociaciones?

l) ¿Hay alguna discusión o acuerdo para mantener las líneas de crédito existentes?

m) ¿Se han suministrado nuevos créditos como parte de la negociación? Si la respuesta es positiva ¿A cuánto ascienden? ¿Cómo se determina la cantidad? ¿Resultará esto en ingreso neto hacia el país desde los bancos en el año de desembolso?

n) ¿Cuál es la programación del vencimiento final y la amortización de las cantidades reprogramadas y reestructuradas?

o) Plazo de Dinero Nuevo. ¿Cuál es la programación de los vencimientos finales y la amortización de los nuevos créditos?

p) ¿Cuál es la tasa base de interés ("prime rate", LIBOR, u otro)? ¿Cuáles son los márgenes ("spreads") sobre la tasa base? ¿Qué comisión se cobrará por la reprogramación o por los nuevos créditos? ¿A cuánto ascienden los costos administrativos? ¿A cuánto ascienden los gastos? ¿Hay algún otro caso?

q) Cantidad que se está reprogramando o renegociando. ¿Cuál es la proporción de los vencimientos que están siendo reprogramados o renegociados con respecto a la deuda total?

r) Otros: cualquier comentario especial con respecto a nuevas ideas o cualquier cosa digna de inclusión en los informes que se elaborarían.

El informe debe organizarse alrededor de los temas precedentes u otros sugeridos por los Estados Miembros. El informe contendría una discusión de cuáles acuerdos se han logrado o no en cada tema en las distintas negociaciones durante los tres meses anteriores. De esta manera, un equipo de negociadores de un país, que inicia negociaciones con los bancos podría rápidamente revisar lo que sucedió recientemente con cualquier tema o temas de interés particular.

**Estudios Especializados**

Además de preparar informes regulares como lo esbozamos anteriormente, el SELA u otro organismo podría encargarse de estudios especializados sobre temas específicos que son normalmente muy complejos o delicados y de amplio interés. Virtualmente cualquiera de los temas sugeridos para la encuesta en los informes trimestrales podrían, en principio, ser mate-

ria de un informe especializado. El escogimiento lo deben hacer los propios Estados Miembros.

La metodología sería la misma. Se obtendría la información de los Estados Miembros y se recopilaría en un formato comparativo. La confidencialidad probablemente no sería un problema, y en cambio los resultados podrían ser extremadamente interesantes.

CEPAL:

## Hacia una renegociación más equitativa

### 1. Planteamiento general

**L**a actual crisis de endeudamiento de América Latina plantea claramente la necesidad de tomar iniciativas rápidas, para superarla; sin ellas será casi imposible lograr un proceso eficiente de ajuste. Esas iniciativas para atenuar la crisis deberán incidir en los planos nacional, internacional y regional. Asimismo, habrá que tomar en cuenta la dimensión temporal, ya que al estudiar las soluciones posibles es importante distinguir entre las medidas destinadas a un alivio inmediato y las que surten efectos sólo en el mediano o en el largo plazo.

Esta última distinción es necesaria; la deuda ha dejado de ser un problema teórico en América Latina para convertirse en uno de gran urgencia en la práctica. América Latina necesita un alivio inmediato de la crisis actual, puesto que las tensiones socioeconómicas en los países prestatarios están alcanzando niveles sin precedentes. Según lo expuso el Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, en su discurso inaugural en la Conferencia Económica Latinoamericana en Quito en enero de 1984, "si la crisis económica de nuestras naciones no se resuelve, podría generarse una nueva causa de graves conflictos sociales y políticos desestabilizadores que inevitablemente perturbarán el precario equilibrio mundial".

Los países de la región han tomado medidas extraordinarias para lograr el ajuste y cumplir sus compromisos con sus acreedores. Pero, como ya se dijo, el ajuste se ha logrado en momentos en que la economía mundial pasa por una situación recesiva. Al mismo tiempo, el sistema financiero internacional ha sido in-

capaz de otorgar montos adecuados de financiamiento anticíclico. Frente a las tendencias depresivas tanto del comercio como en el mercado financiero, no es sorprendente que el ajuste que ha tenido lugar pueda calificarse de proceso recesivo; en efecto, este logró en esencia gracias a una comprensión brutal de las importaciones y caídas sin precedentes en el ingreso por habitante.

Por lo menos en un aspecto importante es posible que haya sido completo el ajuste: después de una reducción del 41% en el volumen de los bienes importados en 1982-1983 difícilmente podrá creerse que todavía exista un monto significativo de importaciones no esenciales, susceptibles de seguir comprimiéndose. Por ello, América Latina debe evitar mayores reducciones de sus compras en el exterior.

Pero el problema radica no sólo en detener una mayor comprensión de las importaciones vitales. El rápido proceso de ajuste de América Latina, logrado a través de una reducción en las importaciones impuesta por la urgencia de las circunstancias, fue básicamente indiscriminado y se hizo a expensas del crecimiento y del desarrollo de la capacidad productiva de la región. Los cambios estructurales han sido escasos y, como ya se explicó, la vulnerabilidad externa podría reaparecer si las economías latinoamericanas se expandieran nuevamente. En cambio, un proceso de ajuste positivo y eficiente sería el que surge de fortalecer la capacidad productiva, lo cual requiere, entre otras cosas, la reestructuración económica, la inversión, la reactivación y una mayor capacidad de importación.

Desafortunadamente, el peso del servicio de la deuda —aún después de la primera ronda de reprogramaciones— deja un margen pequeño o nulo para el

crecimiento económico y para la recuperación de las reservas internacionales. Por lo tanto, cualquier tipo de recuperación que vaya aparejada con una reestructuración económica exigirá soluciones nuevas y directas para aliviar la carga de la deuda.

Las medidas más apropiadas para enfrentar la crisis de la deuda se sitúan en los planos internacional y regional. Ahora bien, si debido a obstáculos políticos y económicos tales soluciones no pueden ponerse en práctica con suficiente rapidez y, por ende, no pueden proveer el alivio inmediato que tan urgentemente necesitará América Latina en 1984 y 1985, los países prestatarios se verán forzados a explorar soluciones para sí mismos que podrían significar costos mucho mayores para la comunidad internacional.

## **2. La Solución óptima: un arreglo multilateral entre los bancos, sus gobiernos y los países deudores.**

### **a) La naturaleza pública de la crisis de endudamiento.**

La actual crisis de endeudamiento de América Latina debe ser vista como un problema de orden público, cuyos costos no son asumidos por los responsables sino por otros; es decir, los costos se externalizan.

Desde el punto de vista de los deudores, los problemas del servicio de la deuda de un prestatario importante —por ejemplo, México a mediados de 1982— provocaron el pánico en los mercados financieros y eso tuvo como consecuencia una fuerte restricción del crédito a otros países. Por su parte, los banqueros interpretaron las dificultades de México como "problema latinoamericano" y la restricción general consiguiente de los nuevos préstamos hizo rápidamente partícipes de la crisis a casi todos los demás deudores de América Latina. La importancia de esta externalidad negativa en el desarrollo de la crisis se vuelve más patente al recordar que, en condiciones normales de mercado se permite invariablemente a los deudores devolver sus préstamos con la contratación de nuevos créditos (1). Dado que los efectos de la crisis mexicana se propagaron a casi todos los países de América Latina, éstos perdieron justamente aquellos recursos (nuevos préstamos) que les habían estado permitiendo el servicio expedito de su deuda con la banca privada durante por lo menos 15 años.

Desde el punto de vista de los bancos, las externalidades negativas en torno a la crisis tiene igual importancia y tiende a agravar el problema. Por ejemplo, en la crisis actual, un banco difícilmente estaría dispuesto a extender nuevos créditos a un país sin saber si los demás acreedores harían lo mismo; de no ser así, los nuevos préstamos suministrados por este banco se

aplicarían lisa y llanamente a cancelar préstamos a otras instituciones que se están retirando del mercado, sin ningún beneficio neto para el prestatario y con un aumento considerable del riesgo para el banco.

Las externalidades negativas también están presentes en la llamada "solución de mercado" para el problema de la deuda. Por ejemplo, las pérdidas en una cartera derivadas de una mala apreciación del riesgo hecha por una institución financiera, podrían muy bien sembrar el pánico en los mercados financieros, lo que podría tener efectos desfavorables sobre la viabilidad de otras instituciones que no hubieran errado técnicamente en la evaluación de sus propios riesgos.

También abundan las externalidades cuando se intenta delimitar culpas a fin de saber donde deben recaer los costos. Nuevamente, en el marco teórico puramente competitivo esbozado más arriba, en que todos los protagonistas económicos llegan a sus decisiones en forma independiente, los costos deberían ser sufragados en su totalidad por los prestamistas ineficientes, puesto que, sobre la base de evaluaciones del riesgo cobraron primas por este concepto que habría que hacer efectivas cuando se concreten los riesgos. Sin embargo, en el mundo real, las cosas no son tan sencillas. Como se ha señalado, por efecto de las externalidades la incidencia de las pérdidas no se limitará únicamente a los bancos que actuaron con mal criterio. Pero, lo que es más, la evaluación del riesgo en los años setenta, por parte de los acreedores no se efectuó en forma independiente. En realidad, los gobiernos de los países de la OCDE dieron fuerte estímulo a los bancos para prestar a los países en desarrollo, en forma tanto directa —exhortándolos a recircular los petrodólares— como indirecta, por efecto de: i) una política fiscal y monetaria expansiva que produjo un exceso de liquidez en el sistema bancario; ii) la discrepancia entre la rígida reglamentación de los mercados financieros internos y la ausencia de control de los mercados internacionales; y iii) la desidia en apoyar a las instituciones crediticias internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, etc., que podrían haber ofrecido una mejor alternativa para efectuar el reciclaje.

La estructura de los mercados financieros generó de por sí otras externalidades negativas. Como ya se dijo, el sistema bancario está constituido por dos grupos diferentes: los bancos internacionales grandes, que exploran nuevos mercados y evalúan los riesgos, y los bancos medianos y pequeños, que proporcionan una parte importante de los fondos y se basan en gran medida para sus créditos en las evaluaciones efectuadas por los bancos grandes. Más aún, los bancos inter-

nacionales grandes están imbricados en una estructura oligopólica y no toman decisiones crediticias sin tener en cuenta lo que esperan que hagan sus competidores.

Finalmente, al examinar el problema desde el punto de vista de los deudores, cabe recordar que durante el decenio de 1970 los países de América Latina se endeudaron, según sus propias necesidades y decisiones, pero respondiendo también al estímulo de ciertos argumentos en boga en importantes círculos técnicos internacionales, en el sentido de que los créditos bancarios eran "baratos" en términos reales y de que el endeudamiento externo era "un buen negocio".

En resumen, entonces se plantea un gran "problema público". Tanto en función de las causas de la crisis como de su propia naturaleza, los bancos, sus gobiernos y los países prestatarios están trabados por importantes relaciones de interdependencia que condicionan todas las soluciones a la crisis y sugieren la conveniencia de compartir los costos.

**b) Un problema público exige una solución colectiva.**

Condición imprescindible para lograr un ajuste eficiente en América Latina y una solución perdurable a la crisis es la coordinación de esfuerzos por parte de los gobiernos de la OCDE a fin de reactivar sus economías y rebajar las tasas de interés a sus niveles históricos. Si la relación de precios del intercambio de América Latina hubiera permanecido a un nivel semejante al de 1980 (25% más alto) y si al mismo tiempo las tasas de interés real fuesen equiparables a las vigentes en la época en que se contrajo la mayor parte de la deuda (4 puntos menos), la región contaría con 25.000 millones de dólares más, lo que bastaría para servir la deuda sin una compresión radical de las importaciones y, por lo tanto, del crecimiento económico. Debe recordarse, que en este aspecto los deudores, los acreedores y sus gobiernos, tienen fuertes intereses en común: la recuperación económica reduciría el desempleo y las tensiones sociales tanto en el Norte como en el Sur, mientras que la baja en los tipos de interés promovería la recuperación y se reanudaría el pago normal de la deuda sin comprometer las utilidades de las instituciones prestamistas.

En ausencia de una recuperación fuerte y sostenida en la OCDE, el servicio de la deuda opacará las perspectivas de crecimiento de América Latina y, en el contexto de reescalonamientos de horizonte y muy limitado, continuará ocupando una parte desproporcionada del tiempo de los banqueros y de las autoridades de los países en desarrollo. No obstante, abundan las propuestas para aliviar el problema mediante la gestión pública conjunta multilateral. Un resumen

de los contenidos de algunas de las propuestas se presenta en el Cuadro A. Además de estas ideas generales se han sugerido con frecuencia medidas concretas para reformar la estructura financiera internacional. Entre ellas figuran las siguientes: (2)

a) aumentar el financiamiento a largo plazo del Banco Mundial a través de un cambio en el coeficiente activo/capital de esta institución;

b) autorizar al Fondo Monetario Internacional para que tenga acceso directo a los mercados privados de capitales;

c) promover el cofinanciamiento entre el Banco Mundial y los bancos privados;

d) eliminar el concepto de graduación para los países de ingreso mediano;

e) modificar el sistema de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional;

f) aumentar la importancia de los préstamos para programas en el Banco Mundial.

En el plano regional, hay también muchas propuestas para ayudar a América Latina a superar la crisis. Entre ellas figuran las siguientes: (3)

a) congelar el nivel de proteccionismo y procurar la expansión del comercio regional y de los sistemas de preferencia;

b) ampliar y vincular entre sí los diversos programas financieros interregionales como los mecanismos de pagos multilaterales (4), los sistemas de apoyo al balance de pagos (5), los planes de seguro de créditos a la importación (6) y las instituciones dedicadas al financiamiento de proyectos; (7)

c) ampliar las funciones del Banco Interamericano de Desarrollo, y

d) lograr un intercambio de informaciones efectivo, directo y confidencial, sobre las condiciones en que se efectúa la refinanciación y reprogramación de la deuda externa de dichos países (8).

Están bien encaminadas en espíritu e intención todas estas propuestas: en efecto los problemas públicos exigen soluciones públicas. Sin embargo, su eficacia se ve coartada por el ya mencionado elemento temporal: la mayoría de las propuestas son, en el mejor de los casos, proposiciones de mediano plazo. Debe recordarse que un sistema económico basado en

## CUADRO A

RESUMEN DE PROPUESTAS SELECCIONADAS  
PARA ALIVIAR LA CRISIS  
DE ENDEUDAMIENTO

<p>Gobierno de México (a)</p> <p>Una nueva ventanilla en el Fondo Monetario Internacional para proveer financiamiento de ligera condicionalidad a países que enfrentan pagos por intereses en exceso de 20/o real. Representa una ampliación del concepto en que se basa el actual servicio de financiamiento compensatorio del Fondo.</p>	<p>Zombanakis (d)</p> <p>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.</p>
<p>Kenen (b)</p> <p>Según esta propuesta, los bancos privados canjearían 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 canjearían con un descuento del 100/o y la devaluación de los activos de los bancos le permitiría a la nueva institución reescalonar los préstamos de los países en desarrollo en condiciones más favorables.</p>	<p>Bolin y Del Canto (e)</p> <p>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.</p>
<p>Weinert (c)</p> <p>Los bancos privados canjearían 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 redituarían una tasa de interés reducida; esto distribuiría las pérdidas en un período más dilatado que en el plan Kenen, con su devaluación inmediata de 100/o en el valor de los activos.</p>	<p>Lever (f)</p> <p>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.</p> <p>Avramovic (g) y Massad (h)</p> <p>Ambos proponen aumentos en la liquidez de los países en desarrollo mediante nuevas emisiones de derechos especiales de giro.</p>

FUENTE: Información tomada de N. Guerguil, "La crisis financiera internacional: diagnósticos y prescripciones" (mimeo), CEPAL, División de Desarrollo Económico, noviembre de 1983.

- (a) "Facilidad para el financiamiento del déficit de balanza de pagos provocado por las altas tasas de interés" (mimeo), agosto de 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*, No. 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, "LDO 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", *Aussenwirtschaft*, marzo de 1983, pp. 65-86.  
 (h) C. Massad, "La deuda externa y los problemas financieros de América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 20, agosto de 1983, pp. 153-167.

mercados privados tiende a generar un número sub-óptimo de soluciones públicas. Más aún, las presiones para llegar a una solución pública suelen ser mínimas hasta que los costos externalizados de un problema no sean internalizados por los principales agentes del sistema.

Hasta ahora, la habilidad de los bancos para reprogramar exitosamente las deudas en términos altamente favorables para ellos ha permitido a los países exportadores de capital mantener externalizados los costos de la crisis de endeudamiento, es decir, los países deudores han debido asumirlos mientras que los beneficios han ido a parar en gran parte a manos de los acreedores. (\*)

Las soluciones en el plano regional también tropiezan con obstáculos importantes. La principal diferencia, sin embargo, es que los costos de la crisis ya han sido internalizados por parte de los actores económicos más importantes de la región, dando así un mayor impulso a las soluciones regionales. En todo caso, el tiempo sigue siendo un factor importante y no cabe esperar de los acuerdos regionales alivio de inmediato para la crisis de endeudamiento.

### 3. Una solución alternativa: un acuerdo bilateral compatible con el ajuste positivo.

Aunque sería del todo aconsejable una solución pública a la crisis y se necesita con urgencia, ella no parece factible en el futuro cercano. Por ello se reduce el campo de acción al plano nacional, en que la respuesta podría ser: un acuerdo bilateral entre el país prestatario y los bancos acreedores que implique una reprogramación de la deuda compatible con un proceso de ajuste positivo.

Ya se ha señalado que América Latina debe reducir su vulnerabilidad externa reestructurando sus relaciones con los acreedores extranjeros y adoptando nuevas estrategias más eficientes de desarrollo y endeudamiento. No obstante, la región probablemente buscará y necesitará financiamiento externo futuro. El mérito de un acuerdo bilateral que implique una reprogramación compatible con un proceso de ajuste positivo, descansa en el hecho de que es menos conflictivo que la acción unilateral y, por lo tanto, puede evitar repercusiones negativas graves sobre el acceso futuro al crédito. Este acuerdo debería respetar los

(\*) Un estudio reciente por A. Fishlow señala que los nueve mayores bancos estadounidenses han obtenido en total beneficios extraordinarios entre 70 y 130 millones de dólares en 1983, debido a las renegociaciones en el Tercer Mundo. Véase, *El Mercurio* (Chile), 16 de enero de 1984.

términos y condiciones acordados en la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito en enero de 1984.

#### a) Las condiciones de un acuerdo dentro de los criterios del Plan de Quito.

En el supuesto de que los efectos sobre América Latina de la actual recuperación económica mundial serán más graduales de lo que normalmente ha ocurrido en la posguerra, y suponiendo también que en el futuro cercano los tipos reales y nominales de interés permanecerán en niveles extraordinariamente altos, a grandes rasgos podría estimarse que, para que América Latina crezca a un promedio anual de 5% en el trienio 1984-1986 y comience un pequeño repunte de sus reservas internacionales, tendrá que reprogramar todos sus pagos de amortización y refinanciar en promedio 80% de sus pagos de interés.

Para lograr este objetivo los banqueros y los países deudores deberían diseñar una reprogramación que **como mínimo** cubriera el trienio 1984-1986, aunque lo ideal sería que ambos trataran de reestructurar el monto total de la deuda con los bancos. Es absolutamente indispensable eliminar los traumáticos ejercicios de reprogramación anual que hacen perder el tiempo de las autoridades gubernamentales y banqueros, generan incertidumbre, e inhiben la restauración de un ambiente crediticio normal para América Latina. Se necesita pues establecer un esquema de reprogramación de la deuda que realmente signifique un alivio de los pagos futuros. Este nuevo esquema podría coincidir con los programas de ajuste ampliados del Fondo Monetario Internacional, dando así a los banqueros el respaldo de la condicionalidad de éste.

Sin embargo, el problema no está en realidad en la amortización de la deuda puesto que los banqueros han mostrado disposición a reprogramarla. El punto neurálgico para la recuperación, en que debe centrarse la atención, es el pago de intereses. Como se ha visto, los bancos han estado refinanciando alrededor de 40 ó 50% de dichos pagos. Aún así, sigue bajando su producto interno bruto porque los países deben generar grandes superávits en el comercio exterior —frente a restricciones externas para desarrollo de las exportaciones— para cubrir el saldo de los intereses que es cuantioso por efecto del extraordinario nivel alcanzado por los tipos de interés nominal. Deben pues, a menos que se modifiquen otros factores, encontrarse fórmulas para reducir la parte de los pagos de interés que no se financia con nuevos préstamos.

Por lo tanto, como parte integral del acuerdo de reprogramación los acreedores habrán de proveer una

garantía *ex-ante* de refinanciar 80% de los pagos de interés (\*) durante el período 1984-1986. Esta podría expresarse en una escala decreciente, por ejemplo, 90% en 1984, 80% en 1985 y 70% en 1986, para tomar en cuenta la posibilidad de una recuperación paulatina en la economía mundial y tipos de interés internacionales algo más bajos. También podría incluirse en el acuerdo un instrumento históricamente útil, llamado la cláusula *bisque* que dispusiera un menor grado de refinanciamiento automático que cuando se produjese un mejoramiento considerable e imprevisto en la economía mundial o descendieran súbitamente las tasas de interés. (\*\*)

La reprogramación de los pagos de amortización y el refinanciamiento de los pagos de interés debieran efectuarse de acuerdo con un plan que llegue casi al límite de lo que se considera una transacción comercial. Ya se sabe que el plazo debería ser al menos de 10 a 12 años (con un período de gracia de 6 años) ya que en la segunda rueda de la reprogramación mexicana se acordó un período de amortización de 10 años (6 de gracia) y en el caso de Nicaragua en 1980 el plazo fue de 12 años, todo ello sin repercusiones negativas o sanciones por parte de las superintendencias bancarias locales de los acreedores. Sin embargo, una meta aún más aceptable sería 15 años (con un período de gracia de 6 años), un plan de vencimientos que los bancos otorgaron con cierta frecuencia en el decenio de 1970. (\*\*\*) Por otro lado, se ha propuesto en foros latinoamericanos un plazo de amortización de 20 años, lo que sin embargo, posiblemente rebasará el límite de tolerancia de las superintendencias bancarias de los países centrales ya que representa un plazo tradicionalmente fuera de la competencia comercial de los banqueros y entra en la jurisdicción de los inversionistas institucionales. Aunque garantías de parte de

(\*) La garantía se vincularía, por supuesto, al cumplimiento de las metas de ajuste que podrían ser menos severas puesto que los países dispondrán de mayor financiamiento por efecto de la postergación de intereses.

(\*\*) Las cláusulas *bisque* fueron empleadas por el Gobierno de los Estados Unidos en algunos de los préstamos de la posguerra. Por ejemplo, en 1945 dicho gobierno hizo un préstamo de 4 mil millones de dólares al Reino Unido, que debía ser amortizado en 50 años, pero en el cual una cláusula *bisque* permitía que el calendario de amortización se ajustase a las condiciones económicas del deudor. Véase, G. Abbot, "The case for cancellation", *Inter-Economics*, No. 7, julio de 1975, pp. 217-221.

(\*\*\*) En las primeras etapas de la expansión de la actividad de los bancos en países en desarrollo, es decir, en la primera mitad del decenio de 1970, eran comunes los préstamos a 15 años. Véase Banco Mundial, *Borrowing in international capital markets*, Suplemento EC 181, Washington, D.C., agosto de 1976.

los gobiernos de la OCDE sobre los últimos vencimientos podrían obviar este inconveniente, la solución quedaría fuera de los límites, autoimpuestos aquí, de un acuerdo bilateral.

Los márgenes sobre la LIBOR que regirían para la deuda reprogramada y los pagos de intereses refinanciados —otro de los elementos que determina el costo negociado del crédito— éstos deberán ser tan bajos como sea posible, siempre que cumplan los requisitos de la práctica comercial. Esto implicaría márgenes bastante inferiores a los aplicados en la primera rueda de reprogramaciones y, en la mayoría de los casos, por debajo también de los pactados originalmente. En rigor, este margen no puede precisarse teóricamente ya que, la relación entre los bancos y el país deudor tiene las características de un monopolio bilateral, en la cual, el precio que en definitiva se establezca dependerá del poder de negociación relativo del conjunto de los bancos, por una parte, y del país, por otra.

Pero, incluso dentro de la propia comunidad bancaria han aparecido propuestas en el sentido que si bien es cierto que la banca no puede aceptar una tasa de interés por debajo del costo marginal de los fondos (es decir, la LIBOR), no lo es menos que sería factible, como medida temporal (9), un margen de 1% sobre la tasa LIBOR. Una solución aún mejor, sin embargo, sería un recargo del 1%, o el margen originalmente pactado para la deuda que será reprogramada o refinanciada, cualquiera sea menor. Esto permitiría a países como México, con excelente imagen de solvencia tradicional, volver a acercarse a un costo pactado de crédito normal menos de 1%; por su parte, la mayoría de los demás países tendrían un recargo algo menor que el pactado originalmente. Incluso existe un precedente, ya que en la exitosa reestructuración bancaria de las deudas de numerosas empresas estadounidenses y canadienses se aplicaron tipos de interés comerciales especiales más bajos. Es importante subrayar que algunos especialistas de los países de la OCDE han recomendado que esta estrategia, empleada con los deudores dudosos en los mercados internos se aplique en el plano internacional. (10)

En cuanto a comisiones, en principio no debieran incluirse en un conjunto de reprogramación o refinanciación pues se trata de la administración de una deuda por la cual en su momento se pagaron las comisiones. Sin embargo, conforme a las prácticas bancarias normales, no hay motivo que impidiera acordar su pago a cambio de un margen en el tipo de interés algo menor que el propuesto aquí.

#### b) La cooperación entre países deudores

Lograr las condiciones de reprogramación expuestas es cuestión de poder de negociación. Como se señaló anteriormente, la capacidad de la banca para imponer condiciones puede haberse visto menoscabada en parte por las reacciones negativas de ciertos círculos influyentes del centro y la periferia ante sus recargos excesivamente onerosos sobre las reprogramaciones.

Los países latinoamericanos podrían ejercer una presión adicional. La medida más simple y menos controvertida sería el canje de informaciones entre los países sobre las tácticas negociadoras de los bancos. Esta idea, propuesta por los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y el SELA en el Plan de Acción que presentaron al Presidente Hurtado del Ecuador en 1983, (11) ayudaría a contrapesar las ventajas de que gozan los bancos, que intercambian informaciones por conducto del comité bancario así como del nuevo instituto organizado recientemente por ellos en Washington, D.C. En la primera rueda de reprogramación, los países prestatarios negociaron en un clima de confidencialidad relativa, lo que en realidad no fue de ningún beneficio a juzgar por la gran semejanza entre los acuerdos logrados por los distintos países. La instauración de un sistema de información de crédito en una institución regional establecida podría resultar un medio fácil de mejorar el poder negociador de los países latinoamericanos.

#### c) Estabilización de los pagos de interés

El refinanciamiento, en promedio, de 80% de los pagos de interés significa que los pagos en efectivo a los bancos representarían un bajo porcentaje de la deuda, lo cual no deja de ser razonable, ya que incluso si esos pagos fueran equivalentes a una tasa de interés real "normal" de 2% representarían una pesada carga en las condiciones económicas anormales de esta coyuntura. Por ende, es razonable suponer que en la medida que se pretenda lograr aunque sea un ritmo moderado de crecimiento económico los pagos de intereses en efectivo deben quedar muy por debajo del 2% real. No obstante, como una propuesta para el futuro, siempre y cuando la economía mundial recupere cierto dinamismo, sería útil establecer para los préstamos bancarios un tope al tipo de interés en torno a una tasa "normal" —por ejemplo, 2% real—, de tal suerte que lo que la sobrepase sea capitalizado con intereses por los acreedores. (\*) Esto daría cierta estabilidad a los pagos de intereses por parte de los deudores. Más aún, los mercados financieros internacionales contarían entonces con un mecanismo "automático" para refinanciar los pagos de intereses y evi-

tar así el trauma y las incertidumbres que los tipos de interés excesivamente altos provocan en los mercados financieros por sus efectos negativos y transitorios sobre la capacidad de los deudores para servir su deuda.

#### 4. Otras acciones

Recientemente se han presentado y analizado en medios políticos y académicos dos soluciones unilaterales al problema de la deuda: la moratoria y la conversión unilateral de la deuda a bonos de largo plazo. De hecho, ambas son muy similares, puesto que aquellos que proponen la moratoria no están sugiriendo repudiar la deuda, sino declarar una suspensión temporal de los pagos comerciales y su reemplazo por programas de servicio de la deuda a muy largo plazo. En este caso tampoco habría necesidad de someterse a un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional.

Aunque las condiciones precisas de amortización varían según los proponentes de estos planes, son muy semejantes en principio. El pago de intereses y de capital se suspendería por un plazo de 2 a 5 años, reembolsándose el capital en un período de 20 a 30 años. Las propuestas en lo que toca a las tasas de interés varían desde valores inferiores a las tasas de mercado hasta un 2% real. (\*\*)

Quienes proponen esta tesis señalan las siguientes ventajas: i) proporcionarían un alivio considerable e inmediato del peso de la deuda; ii) darían lugar a un programa de amortización bastante más compatible con el desarrollo que cualquier esquema comercial que concebiblemente pudiera aceptar la banca, y iii) eliminarían la necesidad de efectuar innumerables reprogramaciones múltiples, con las consiguientes pérdidas de tiempo y recursos.

Otro beneficio potencial, citado a menudo por quienes proponen la reconversión unilateral de la deuda en bonos, es que tal emisión podría ayudar a crear un mercado secundario para los títulos de deuda de América Latina. Por un lado, esto permitiría a los bancos liberarse de activos no deseados, colocándolos en ese mercado. Por otro, los países podrían adquirir

(\*) En los años sesenta los bancos establecieron a menudo una tasa máxima y mínima para préstamos con un tipo de interés flotante; sin embargo, no hubo un mecanismo para la capitalización y, por ende, el sistema dejó de ser atractivo para la banca.

(\*\*) Lo que no se ha mencionado, y que sería aún más apropiado, es una tasa de interés real calculada no sobre la base de la inflación internacional, sino sobre la base de la relación de precios del intercambio del deudor.

valiosa información sobre su imagen de solvencia a través de las fluctuaciones en el valor de mercado de esos títulos. Asimismo, cualquier devaluación abrupta del valor de los activos en el mercado podría dar origen a un alivio potencial de la deuda a través de la oportunidad de readquirir las obligaciones a valores más bajos.

Quienes proponen esta solución no pueden ignorar, sin embargo, que existen costos muy importantes. El primero se relaciona con lo que le sucedería a la banca y el acceso futuro al crédito. Una conversión generalizada de la deuda a bonos, o la moratoria, obligaría a la banca a castigar una parte considerable del valor de sus préstamos a los países en desarrollo. Esto implicaría grandes pérdidas contables para la banca. Más aún, las pérdidas recaerían en forma desproporcionada sobre las grandes instituciones acreedoras de los Estados Unidos, que son las menos diversificadas con respecto a la deuda latinoamericana. (12)

Estas pérdidas probablemente comprometerían el acceso futuro de los países al crédito bancario. Por un lado, representarían un grave peligro para la solvencia de muchas de las más grandes instituciones financieras del mundo. Las incertidumbres paralizarían los mercados crediticios y provocarían un alza rápida e importante en las tasas de interés, sobre sus exagerados niveles actuales. Con ello, según algunos analistas, la crisis de la deuda se extendería a los mercados del Norte, impidiendo la recuperación económica en la OCDE (13), y sería, por lo tanto, mucho más difícil la recuperación de la imagen de solvencia de América Latina.

Por otro lado, los acreedores recuerdan por largo tiempo las pérdidas contables, como lo muestra la renuencia de los inversionistas institucionales a entrar de nuevo al mercado de bonos de los países en desarrollo luego de su desastrosa experiencia en la primera mitad de este siglo. En un sistema bancario moderno estas repercusiones negativas se intensifican. En primer lugar, existen las externalidades negativas ya mencionadas, que hacen que la crisis llegue a todos los rincones de la red financiera mundial. Por otro lado, las pérdidas estarían desproporcionadamente concentradas en los grandes bancos, que son los que están más orientados hacia el exterior y que en gran medida son responsables de encauzar el crédito proveniente de cientos de bancos pequeños orientados al mercado interno, que proveen una parte considerable de los fondos para el crédito comercial. Más aún, los grandes bancos tienen también algún control sobre los mercados de bonos puesto que frecuentemente orga-

nizan la emisión de dichos instrumentos. (\*)

También es problemática la posibilidad de aprovechar los beneficios de un mercado secundario. En primer lugar, habría que ver quién compraría los títulos. Por otro lado, una emisión unilateral de bonos por parte de uno o más deudores pequeños involucraría valores muy bajos para sustentar un mercado secundario eficiente. Aunque tal gestión por parte de un gran deudor o de muchos pequeños podría dar origen a valores suficientes para formar un mercado secundario, las pérdidas impuestas al sistema bancario podrían ser de tal cantidad y tan inmediatas que probablemente trastornarían los mercados primario y secundario por un plazo dilatado, perjudicando tanto el acceso al crédito como la reconversión de la deuda antigua.

También es problemática la posibilidad de aprovechar los beneficios de un mercado secundario. En primer lugar, habría que ver quién compraría los títulos. Por otro lado, una emisión unilateral de bonos por parte de uno o más deudores pequeños involucraría valores muy bajos para sustentar un mercado secundario eficiente. Aunque tal gestión por parte de un gran deudor o de muchos pequeños podría dar origen a valores suficientes para formar un mercado secundario, las pérdidas impuestas al sistema bancario podrían ser de tal cantidad y tan inmediatas que probablemente trastornarían los mercados primarios y secundario por un plazo dilatado, perjudicando tanto el acceso al crédito como la reconversión de la deuda antigua.

(\*) Existe, por supuesto, la posibilidad teórica de emitir bonos sobre deuda con bancos que encuentren aceptable tal arreglo, como aquellos de pequeño tamaño en Estados Unidos y Europa, poco expuestos en América Latina. Pero esta posibilidad teórica no puede materializarse por las cláusulas de incumplimiento recíproco que efectivamente ponen a todos los bancos en el mismo barco. Más aún, este barco está piloteado por las grandes instituciones de los Estados Unidos.

#### Notas:

1. Véanse, Pierre Dhonte, **Clockwork Debt**, Lexington Books, Lexington, Mass., 1979; W.A. Lewis, **The Evolution of the International Economic Order**, Princeton University Press, New Jersey, 1977, y R. Devlin (1978), *op. cit.*
2. Véase Comisión Brandt, **North-South: a programme for survival**, Cambridge, Mass., MIT Press, 1980.

3. Una reseña completa de esta materia aparece en C. Alzamora y E. Iglesias, "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", **Revista de la CEPAL**, No. 20, agosto de 1983, pp. 17-47 y Conferencia Económica Latinoamericana, **op. cit.**
4. Cámara de Compensación Centroamericana, Sistema Compensatorio Multilateral de Pagos del Caribe, y el Sistema de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos de ALADI.
5. Acuerdo de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y el Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana.
6. Banco Latinoamericano de Exportaciones, Sistema Andino de Financiamiento del Comercio y la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguros de Crédito a la Exportación.
7. Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco del Desarrollo del Caribe, Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata.
8. Véanse, Conferencia Económica Latinoamericana, **op. cit.**, y Alzamora e Iglesias, **op. cit.**
9. Véase, P.P. Kuczynski, "Latin American Debt: Act Two", **Foreign Affairs**, tercer trimestre, 1983. Por otra parte, Robert Roosa —socio del banco de inversiones Brown Brothers Harriman y antiguo alto funcionario de la Tesorería de los Estados Unidos— ha declarado que los tipos de interés para las reprogramaciones deben acercarse a la LIBOR. Véase, "Robert Roosa delivers Sturc Memorial Lecture emphasizing a broader role for the Fund & Bank" **IMF Survey**, 15 de diciembre de 1983, p. 374.
10. Véanse, P. Roosa, **IMF Survey** (15 de diciembre de 1984) **op. cit.** y R. Weinert, "Banks and Bankruptcy", **Foreign Policy**, No. 5, segundo trimestre, 1983.
11. Véase, Alzamora e Iglesias, **op. cit.**
12. Véase, D. Wyss y R. Napier, "The World Debt Crisis and the U.S. Economy" **Data Resources U.S. Review**, septiembre de 1983, pp. 1.24-1.29.
13. **Ibid.**

BID:

## Perspectivas de la deuda y el crecimiento económico de los ochenta

**L**as perspectivas futuras de la deuda externa de los países latinoamericanos están condicionadas por una amplia gama de factores o circunstancias, algunas de carácter interno de estos países y otras de naturaleza exógena, vinculadas a la evolución económica mundial. Estas condicionantes son, a saber: (a) la voluntad y capacidad de los países latinoamericanos para conciliar medidas de ajuste a corto y mediano plazo con el imperativo de restaurar los procesos de crecimiento y desarrollo económico y social a largo plazo; (b) el logro de una reactivación vigorosa y estable de las economías de los países industriales, que permita la recuperación del comercio mundial y la expansión de las corrientes de capitales, y (c) el fortalecimiento de la cooperación económica y financiera internacional, con atención especial a la necesidad de restablecer la capacidad de pagos externa, de un modo compatible con el crecimiento económico de los países latinoamericanos.

Esta sección tiene el propósito fundamental de presentar los resultados de un ejercicio de proyecciones, mediante la simulación de las condiciones de funcionamiento y equilibrio global de cada una de las siete economías de mayor tamaño de la región y del resto de los países considerados en conjunto, para el período 1984-1990. Con este fin se suponen constantes los coeficientes de las relaciones macroeconómicas de estos países registradas en los años pasados. Asimismo, se incluyen algunos elementos principales de la evolución esperada de la economía mundial. Entre éstos se tiene el valor proyectado de las exportaciones de productos básicos y manufacturas —que ha sido estimado en función de la evolución económica esperada de los países industrializados y del comportamien-

to de los principales mercados— y los términos de interés y plazo de vencimiento de los créditos externos, que se supone permanecerán estables en el resto de la década. Sobre estas bases se han ensayado dos hipótesis de crecimiento económico: uno, que permita frenar la tendencia actual al deterioro del consumo per cápita y, el otro, que evite continuar aumentando el desempleo. Se considera que estas hipótesis representarían las exigencias mínimas de crecimiento económico necesario para sostener el equilibrio del cuadro socio-político de los países. Para una explicación más extensa sobre este tópico véase la sección titulada "Proyecciones macroeconómicas: aspectos metodológicos".

Es importante señalar que el propósito de tales escenarios no consiste en predecir acontecimientos futuros, sino busca plantear explícitamente las condiciones de compatibilidad entre distintas variables macroeconómicas y el carácter de ciertas opciones fundamentales de política. En este sentido los resultados numéricos que se presentan son mera ilustración de un posible orden de magnitud de las variables seleccionadas, contingente al cumplimiento de los supuestos de política y de que las relaciones de comportamiento macroeconómico del pasado se repitan en el futuro.

### A. Panorama de las exportaciones

El crecimiento de las exportaciones en los próximos años está llamado a cumplir un papel de importancia crítica en el cuadro económico global de los países latinoamericanos, ya sea por su contribución al desarrollo mediante el mejoramiento en la asignación de recursos, como por su aporte a la capacidad de pagos externa necesaria para satisfacer los requerimientos de importaciones esenciales y cumplir con los

compromisos de pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa.

Un elemento central del análisis de este tópico consiste en la relación entre crecimiento económico y equilibrio de balanza de pagos. Como el diagnóstico de la experiencia reciente lo pone de relieve, la situación de balanza de pagos de numerosos países restringe severamente sus perspectivas de recuperación o crecimiento económico. Tan sólo el pago de los intereses de la deuda externa acumulada absorbe cerca del 40 por ciento de los ingresos corrientes de divisas. El resto de las divisas resulta insuficiente para satisfacer necesidades imprescindibles de consumo importado más los requerimientos de insumos intermedios y de maquinarias para sostener niveles normales de producción e inversión. Frente a esta situación y a la falta de holgura en la cuenta de capital de balanza de pagos, las políticas de ajuste, actualmente en aplicación, intentan expandir las exportaciones y moderar o disminuir las importaciones. Cuanto más grande sea el incremento de exportaciones, menor será el imperativo de reprimir las importaciones y la actividad económica interna y/o mayor la capacidad de servicio de la deuda externa.

El estudio relativo a las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas basa sus estimaciones en dos condiciones básicas del análisis general de demanda de importaciones en los principales mercados de exportación de la región, a saber: (a) la trayectoria del ingreso y de la actividad económica en los países industrializados, que absorben dos tercios del total de las exportaciones de mercancías de la región, y (b) la competitividad de los productos latinoamericanos en los mercados externos, según es afectada por cambios en sus precios relativos, calculados con relación a los precios de los productos concurrentes de otras fuentes. Además, el estudio incorpora una tercera condición determinante, relativa a la capacidad de la oferta de exportaciones latinoamericanas para responder a los cambios en sus mercados externos.

Según las cifras del Cuadro 1, las exportaciones latinoamericanas, valoradas en dólares corrientes, crecerían a una tasa de 9 por ciento en 1984 y 13 por ciento en 1985. En el quinquenio 1986-90, esa tasa declinaría a 11 por ciento anual. Descontada la inflación —que se supone de alrededor de un 7 por ciento anual— su valor real se incrementaría a una tasa de 4 a 5 por ciento anual en el transcurso de los próximos años; o sea una cifra apreciablemente menor que en la experiencia de los veinte años pasados, estimada

en aproximadamente 7,6 por ciento anual (1).

**CUADRO 1**  
**LA RECUPERACION ECONOMICA MUNDIAL**  
**Y LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS,**  
**1980-1990**  
**(Variación media anual, en porcentajes)**

	1980-83	1984	1985	1986-90
I. Crecimiento producto interno bruto (1)				
A. Estados Unidos	0.9	5.0	3.1	2.7
B. Europa	0.7	1.0	1.4	2.1
C. Japón	3.7	4.0	3.5	2.9
II. Crecimiento de la demanda total de importaciones (1)				
A. Estados Unidos				
Total general	3.7	6.8	7.4	3.4
Productos básicos principales	2.7	9.6	8.3	6.7
B. Europa				
Total general	0.2	1.7	4.4	3.1
Productos básicos principales	- 3.0	7.3	9.5	6.0
C. Japón				
Total general	3.2	2.4	2.9	5.8
Productos básicos principales	4.8	10.7	8.6	7.0
III. Precios relativos de los productos básicos de exportación de América Latina, excluido petróleo (2)	1.4	1.0	1.0	1.0
IV. Valor corriente de las exportaciones latinoamericanas				
A. Total	6.3	8.7	12.5	11.3
B. Manufacturas	8.2	8.0	13.1	11.1
C. Productos básicos	- 4.7	7.2	8.6	14.2
D. Petróleo	20.1	8.5	16.7	11.1
E. Otros	3.1	10.8	9.5	9.8

(1) Medido en dólares de poder adquisitivo constante.

(2) Variación anual del índice de precios relativos de los productos exportados por América Latina con relación a los de otras fuentes competitivas.

FUENTE: Anexo: Perspectivas de las Exportaciones Latinoamericanas.

Cabe señalar que, hacia la segunda mitad de este decenio, las exportaciones de los principales productos básicos seguirían una trayectoria de crecimiento más rápida que las otras categorías de productos. Las

(1) Cifras de las exportaciones de mercancías (FMI, IFS, varios números) corregidas por el índice del deflactor implícito del producto interno bruto de los países industriales. (FMI, IFS **Supplement on Price Statistics** 1981, línea 110, página 35).

perspectivas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas no parecen tan prósperas como en los años setenta, cuando su crecimiento más dinámico permitió aumentar su proporción en el total de las exportaciones regionales. Sin embargo, es difícil juzgar el desarrollo posible de este rubro en los próximos años, debido a la influencia de factores que actúan en direcciones divergentes. Por una parte, la capacidad de producción ociosa en América Latina permitiría una respuesta relativamente elástica de la oferta frente a un tipo de cambio realista y otros incentivos a la exportación. Por la otra, la demanda por estos productos en los países industriales ha sido condicionada por las medidas de creciente proteccionismo introducidas en el último tiempo. En cambio, la expansión de los mercados de los países industrializados se proyecta favorable a la entrada de productos primarios, cuya demanda aumentaría más rápidamente que el total de las importaciones. Pero ello refleja, en gran medida, una recuperación frente a la caída extraordinaria del comercio de estos bienes en 1981-82. Por ello es que, la trayectoria indicada para estos productos no significaría un cambio estructural a largo plazo de las exportaciones latinoamericanas.

Las proyecciones ponen de manifiesto, además, un alza en los precios relativos de los productos primarios latinoamericanos, calculados con relación a los precios de los productos competitivos procedentes de otras fuentes. Aunque es un alza relativamente moderada, ella explicaría el menor ritmo de crecimiento de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos en comparación con la demanda mundial por este tipo de productos.

El crecimiento de exportaciones estimado, contribuye a aliviar la carga relativa del pago de intereses de la deuda externa de los países latinoamericanos en los próximos años. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de las exportaciones calculado, sobrepasa sólo levemente la tasa de interés de los créditos externos, lo que contribuye parcialmente al alivio de la carga de intereses pagados sobre exportaciones.

Sin embargo, los resultados deben ser considerados con cautela, en razón de la complejidad mucho mayor de las relaciones dominantes en el ámbito económico mundial y de sus condiciones extremadamente inestables de los últimos años. Además de los factores determinantes de las exportaciones ya señalados, otros elementos que pueden adquirir importancia crítica en determinadas circunstancias son, por ejemplo, la adopción de acuerdos bilaterales de comercio, cambios en el cuadro de medidas proteccionistas, etc., pero el examen de los mismos escapa al propósito del presente estudio.

El análisis de las relaciones comerciales a largo plazo entre América Latina y los países industriales revela que las exportaciones de la región tienden a variar en una proporción 1,5 veces mayor que el cambio relativo del producto interno bruto de esos países. Sin embargo, sólo dos tercios del incremento de las exportaciones tiene efecto en el mismo año de la expansión de la demanda externa, mientras que el resto se acumula con rezago en el curso de los cinco a seis años siguientes. Ello significa, por ejemplo, que si la tasa de recuperación económica de los países de la OCDE en 1984, estimada actualmente en 3,5 por ciento (2), fuera acelerada en un punto porcentual, cabría esperar un incremento de las exportaciones latinoamericanas por un monto aproximado de US\$ 7.000 millones adicionales a la cifra proyectada por este estudio. Esa ganancia podría reflejarse en una baja de aproximadamente 1,3 puntos en la proporción de los intereses de la deuda externa sobre las exportaciones. Esto es, en 1984 la proporción de los intereses de la deuda sobre las exportaciones disminuiría de 35,8 por ciento a 33,5 por ciento, como reflejo de una hipotética aceleración de un punto porcentual en el crecimiento de los países de la OCDE. Y, cabe señalar, que un crecimiento de 4,5 por ciento en el producto de los países de la OCDE todavía sería menor que en su experiencia de recuperación de 1976, cuando el mismo alcanzó a 4,8 por ciento.

Este simple ejemplo permite subrayar la importancia que reviste el logro de una pronta y vigorosa recuperación económica en los países industriales, como un factor que contribuya a aliviar el problema de la deuda externa. Los estímulos surgidos de la reactivación serían ampliados significativamente si, a la vez, los países industriales disminuyeran o eliminaran las barreras proteccionistas levantadas en los últimos años y ofrecieran una mayor apertura de sus mercados a los productos primarios y manufacturados latinoamericanos.

## B. Dilemas del crecimiento económico latinoamericano

La actual coyuntura económica y financiera por que atraviesa América Latina plantea serios desafíos, tanto en el ámbito propio de los países de la región, como en el marco de la comunidad internacional. El problema más apremiante y difícil de resolver consiste en la relación antinómica entre deuda y crecimiento económico.

Con respecto a este tema, el debate actual ha cen-

(2) OCDE. **Economic Outlook 34** diciembre de 1983. Cuadro 1.

trado la atención en las dimensiones o implicaciones básicamente financieras del problema, destacando la crisis de liquidez monetaria externa de los países de la región. Algunos de estos países han visto severamente restringida su capacidad para cumplir oportuna e íntegramente el pago de las obligaciones de deuda y, a la vez, importar el contingente de bienes necesarios para consumo, inversión y producción interna. Las dificultades de pagos externas se agudizaron en los últimos años como reflejo de las bajas de las exportaciones y del ingreso de capitales. Bajo estas condiciones, la asignación de un monto creciente de divisas al servicio de la deuda planteó a los países la necesidad de optar por una reducción drástica de las importaciones y, en consecuencia, de la actividad económica interna.

Si bien en la experiencia regional este problema no es nuevo, ni tampoco ha sido extraño a los países industriales, su dimensión adquirió límites críticos en los últimos años. Los factores precipitantes de la crisis, según se ha señalado, son de naturaleza exógena a la economía regional. A su vez, ellos son los que determinan el carácter global e internacional del problema. Por ello es que surge la necesidad que en los esfuerzos de solución de estos problemas, participen, en forma activa y concertada, los protagonistas principales de la economía mundial: los gobiernos de los países acreedores y deudores; los bancos internacionales; representantes de la industria y el comercio (3), y los organismos financieros multilaterales. Todas confrontan el desafío común de restablecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico y del comercio mundial, así como un equilibrio estable en las relaciones monetarias y financieras internacionales.

En lo que concierne a los países latinoamericanos, el presente estudio intenta medir los requerimientos de recursos necesarios para recuperar un cierto ritmo de crecimiento económico y sostenerlo en el transcurso de los próximos años de esta década. Para estos fines se han probado, como ya fuera anticipado, dos hipótesis de crecimiento. Una primera (Hipótesis A), que permita mantener el consumo per cápita actual a un nivel estable. La segunda (Hipótesis B), que sea compatible con el crecimiento de la fuerza de trabajo y el mejoramiento de la productividad de la mano de obra.

(3) Tozaki propone la participación de representantes de la esfera "real" de la economía en los comités de bancos encargados de estudiar reprogramaciones de deuda, con el fin de enriquecer el debate con los puntos de vista de todos los sectores interesados. Al respecto ver: Seiki Tozaki, **International Debt Issues and Global Business and Trade: A Japanese Perspective**, en The Atlantic Institute for International Affairs, *International Debt, Financial Stability and Growth*. Edited by Fabio Basagni, The Atlantic Papers No. 51. 1983.

## CUADRO 2

### AMERICA LATINA: PROYECCIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LA DEMANDA INTERNA 1984, 1985 y 1986-1990 (En porcentajes)

#### I. Tasa media de crecimiento del producto

	Hipótesis A			Hipótesis B		
	1984	1985	1986-90	1984	1985	1986-90
Países seleccionados	-0.8	3.0	2.7	-0.8	5.3	5.5
Argentina	3.8	3.5	2.5	3.8	5.9	5.0
Brasil	-4.1	2.9	2.7	-4.1	6.1	6.0
Colombia	3.1	3.5	3.4	3.1	6.0	5.8
Chile	2.6	2.8	3.1	2.6	4.5	4.6
México	0.7	2.7	2.2	0.7	4.7	5.3
Perú	1.4	3.8	2.8	1.4	5.3	4.5
Venezuela	-0.2	2.4	2.2	-0.2	2.1	4.7
Otros Países	1.4	3.4	2.8	4.0	5.7	4.9
América Latina	-0.5	3.0	2.7	-0.2	5.3	5.4

#### II. Demanda interna como porcentaje del producto

	Hipótesis A			Hipótesis B		
	1984	1985	1986-90	1984	1985	1986-90
Países Seleccionados	99.3	99.5	100.3	99.3	100.3	101.9
Argentina	97.4	97.8	97.8	97.4	98.3	99.4
Brasil	97.8	97.7	98.1	97.8	97.2	99.3
Colombia	103.8	103.3	101.8	103.8	103.5	103.4
Chile	94.7	95.2	94.0	94.7	96.2	98.4
México	98.1	98.7	100.2	98.1	100.4	102.3
Perú	96.2	96.0	96.1	96.2	96.5	97.4
Venezuela	114.1	115.1	119.4	114.1	115.5	120.9
Otros Países	99.6	99.7	99.9	100.3	101.1	103.2
América Latina	99.3	99.5	100.2	99.4	100.4	102.0

De acuerdo con las cifras del Cuadro 2, las tasas postuladas de crecimiento del producto ponen de manifiesto un cuadro en general favorable, en comparación con la situación de los dos últimos años. Se tiene primero una fase de transición, concentrada en 1984, en que algunas economías continúan deprimidas y otras consiguen una expansión relativamente modesta, como reflejo general de las restricciones impuestas por las políticas de ajuste que están en vigor. Luego, de 1985 en adelante, se postulan tendencias de recuperación relativamente estables, aunque con tasas de crecimiento del producto en general menores que las registradas en los decenios de los años sesenta y setenta.

Sin embargo, un crecimiento del producto interno bruto, como el postulado en este ejercicio, plantea algunos requisitos fundamentales de política económica. Para los propósitos del análisis, se ha supuesto que los países latinoamericanos continuarían perseverando en la aplicación de las políticas de austeridad económica iniciadas con ocasión de la crisis de 1982-83. Ello involucra medidas de política monetaria y fiscal restrictivas, que consiguen reprimir el impulso expansivo de la absorción interna de recursos en consumo e inversión, de tal modo que la suma del gasto interno se mantiene circunscrita dentro de los límites del valor real del producto interno bruto. No obstante ello, la tendencia a largo plazo de la demanda interna, según cifras del Cuadro 2, apunta en la dirección de un resurgimiento de la brecha de recursos externos hacia fines de la década, aun cuando en medida relativamente moderada, semejante a la registrada en el período 1971-74.

Un aspecto de crucial importancia en el diseño y manejo de la política económica de estos países en el futuro próximo consiste en la asignación de la producción de bienes y servicios entre consumo e inversión, ya sea éste un resultado de la acción de las fuerzas del mercado, o la expresión de preferencias sociales, o de alguna combinación de ambos esquemas. En el Cuadro 3 se presenta una síntesis numérica, que ilustra opciones de crecimiento del consumo y la inversión, compatible con las restricciones del equilibrio externo e interno de las economías nacionales y con las tasas de crecimiento del producto interno bruto que se han postulado.

En general, todos los países han de destinar una porción creciente de la producción y el ingreso a satisfacer los requerimientos de recursos involucrados en la formación de capital fijo. Como lo ha puesto de manifiesto el análisis de la experiencia económica latinoamericana en las dos décadas pasadas, los gastos en formación de capital fijo cumplieron un papel protagónico en el desarrollo del potencial productivo. Primero en los años de 1960 a 1974, su incremento rápido y sostenido representó un factor catalítico del crecimiento y transformación económica de los países. Luego, de 1975 a 1983, su debilitamiento resultó sintomático de las tendencias de desaceleración de la producción y de las crecientes dificultades económicas y financieras.

Tal vez la mayor dificultad que las economías latinoamericanas enfrentan en la actualidad consiste en lograr revertir las tendencias a la contracción del gasto en inversión registrada en los últimos años, especialmente en las condiciones de escasez de ahorro interno y externo imperantes. Una exi-

**CUADRO 3**  
**AMERICA LATINA:**  
**CRECIMIENTO PROYECTADO DEL CONSUMO**  
**Y LA INVERSION**  
**1984, 1985, 1986-1990**  
**(Variación media anual, en porcentajes)**

	Hipótesis A			Hipótesis B		
	1984	1985	1986-90	1984	1985	1986-90
<b>I. Consumo</b>						
Países						
Seleccionados	-0.5	2.8	2.8	-0.5	5.5	5.7
Argentina	2.3	2.3	2.4	2.3	5.0	5.0
Brasil	-3.2	3.0	3.0	-3.2	6.0	6.0
Colombia	2.7	2.7	2.7	2.7	5.6	5.6
Chile	2.8	2.8	2.8	2.8	5.6	5.6
México	1.1	3.0	3.0	1.1	6.0	6.0
Perú	-1.9	2.1	2.1	-1.9	4.2	4.2
Venezuela	0.2	2.7	2.7	0.2	2.7	5.4
Otros Países	—	2.2	2.2	2.2	4.4	4.4
América Latina	-0.5	2.7	2.8	-0.2	5.4	5.6
<b>II. Inversión</b>						
Países						
Seleccionados	-0.8	4.7	2.9	-0.8	9.7	6.7
Argentina	19.3	10.7	3.1	19.3	14.9	6.5
Brasil	-11.9	2.4	2.4	-11.9	8.9	7.8
Colombia	-0.2	3.7	3.7	—	5.7	6.3
Chile	23.8	6.6	3.3	23.8	9.8	5.3
México	7.4	4.7	2.5	7.4	11.6	5.4
Perú	11.7	9.5	5.8	11.7	11.7	7.6
Venezuela	-3.2	5.0	3.7	-3.2	5.0	7.1
Otros Países	2.8	13.3	6.3	15.6	22.1	11.1
América Latina	-0.6	5.2	3.2	0.2	10.6	7.1

gencia de vital importancia consiste en la atención a los requisitos de gasto destinados a desarrollar la infraestructura social, mejorar la salud y la educación y proveer el adiestramiento técnico necesario. La experiencia, tanto en América Latina como en los países industrializados, comprueba el papel crítico del mejoramiento de los recursos humanos en el aumento de la productividad y la eficiencia general de la economía. El ejercicio de proyecciones hecho en este estudio supone implícitamente, la voluntad de los países para conciliar el cumplimiento de la disciplina del ajuste a corto plazo con la necesidad de expandir el gasto en inversión.

Según las cifras del Cuadro 3, en 1984 habría una verdadera inflexión de tendencias declinantes de la inversión, con una situación que combina una recuperación en los países que en los dos o tres años pasa-

dos sufrieron la baja más drástica, con el caso de otros donde las perspectivas inmediatas apuntan que el gasto en inversión continúa disminuyendo. De 1985 en adelante, la tasa de crecimiento del gasto en inversión se acelera, aunque siguiendo una trayectoria en general menos vigorosa que en los veinte años pasados. De modo que la consecución de las tasas de crecimiento postuladas involucra un gran esfuerzo de mejoramiento en la eficiencia con que el capital es usado en los procesos productivos, una selección rigurosa de las inversiones de mayor prioridad y el encauzamiento del ahorro disponible al financiamiento de las mismas.

### C. Equilibrio de balanza de pagos y deuda externa

Otra disyuntiva fundamental de política económica que los países latinoamericanos confrontan en su proyección al futuro se refiere a la necesidad de corregir la sobredimensión del déficit corriente de balanza de pagos, de manera compatible con la recuperación de las tendencias de crecimiento económico a largo plazo. Entre los principales factores determinantes del saldo en cuenta corriente se tiene las exportaciones, las importaciones y los egresos por pago de intereses de la deuda externa. El cuadro 4 contiene los antecedentes básicos relativos a las proyecciones de esos factores y de otros indicadores relacionados con el cierre de las cuentas externas.

El ejercicio de simulación efectuado incorpora las exportaciones estimadas como un elemento común para las dos hipótesis de crecimiento económico ensayadas. Las importaciones son calculadas como una variable endógena en los modelos macroeconómicos nacionales. Los resultados obtenidos muestran un saldo comercial que tiene trayectorias disímiles, según se trate de un proceso de crecimiento económico encuadrado de acuerdo a la Hipótesis A, o uno según la Hipótesis B. En el primer caso surge un excedente comercial de magnitudes crecientes, como reflejo de una acción combinada de esfuerzos de exportación y de ajuste recesivo de la economía interna. En el segundo, el excedente comercial disminuye, como resultado de un crecimiento del producto interno bruto y de las importaciones más acelerado que en la Hipótesis A.

El pago de intereses de la deuda externa —la acumulada hasta fines de 1983 más los incrementos de la misma en los próximos años— tiende a continuar su trayectoria ascendente. En el caso de la Hipótesis A, su ritmo de incremento disminuye en el curso del período, como reflejo de la desaceleración del crecimiento de la deuda y de la estabilidad en las tasas de interés según se ha postulado.

El análisis de estas cifras permite poner de relieve un aspecto de suma trascendencia con respecto al problema de la deuda externa, cual es que a pesar de un esfuerzo extraordinario en la esfera real del intercambio, el excedente comercial resulta insuficiente frente a la corriente de intereses. Sólo hacia fines de la década, bajo las condiciones supuestas en la Hipótesis A, se insinúa un equilibrio entre ambas cuentas, consiguiéndose como resultado una disminución significativa del déficit corriente de la balanza de pagos. En cambio, en las condiciones postuladas en la Hipótesis B, la brecha entre el excedente comercial y el pago de intereses tiende a aumentar en el curso del período, y el déficit corriente de balanza de pagos crece en medida apreciable.

El equilibrio de balanza de pagos, postulado en el ejercicio de simulación, involucra además la adopción de políticas adecuadas en el campo financiero. Primero, una reconstitución de las reservas internacionales, de manera de alcanzar un nivel de liquidez que sea compatible con la expansión del comercio de importaciones y con un mejoramiento de la solvencia financiera. Segundo, un esfuerzo dirigido a brindar estímulos a la entrada de capitales en la forma de inversiones directas, que contribuyan con la aportación de capitales, la transferencia de tecnologías y organización y el acceso a nuevos mercados de exportación. El aumento del influjo de inversiones directas permitiría restituir una composición más equilibrada al flujo global de financiamiento externo, disminuyendo así la necesidad de movilizar créditos comerciales para completar el financiamiento global de balanza de pagos. Según las cifras del Cuadro 4, el flujo neto de financiamiento externo, requerido bajo las condiciones supuestas por la Hipótesis A, tendería a disminuir sólo a fines de la década, manteniéndose en un monto nominal de poco más de US\$ 22.000 millones anuales hasta 1988. Suponiendo que la inversión directa se recupere a sus niveles absolutos más altos de comienzos de los años ochenta, el flujo neto de créditos externos que América Latina necesitaría para sostener un crecimiento económico como el postulado en la Hipótesis A, sería del orden de los US\$ 17.000 millones anuales, por espacio de alrededor de cinco años. Si en cambio, se tratara de acelerar el crecimiento económico global de acuerdo con el escenario de la Hipótesis B, el flujo neto de recursos externos necesarios aumentaría de manera sostenida hasta un valor nominal hacia fines de la década del orden de los US\$ 73.000 millones.

Como reflejo de las tendencias económicas y financieras examinadas en los dos escenarios simulados, la deuda externa latinoamericana continúa creciendo, derivando una carga de intereses sobre los ingresos corrientes de exportación que tiende a aliviarse en el

**CUADRO 4**  
**AMERICA LATINA:**  
**PROYECCION DE INDICADORES PRINCIPALES DE LAS CUENTAS EXTERNAS**  
**1984, 1985 y 1990**  
**(Millones de dólares y porcentajes)**

	Hipótesis A			Hipótesis B		
	1984	1985	1986-90	1984	1985	1986-90
<b>I. AMERICA LATINA</b>						
Saldo cuenta corriente B.P.	-14947	-13261	-5012	-15.447	-22434	-62529
Saldo comercial	27760	29992	46701	27325	23294	13824
Pago de intereses	41050	4115	46768	41050	41168	61222
Financia. externo neto	22762	21541	13500	23340	31894	72836
Deuda externa (1)	352857	367424	429194	353435	378828	617495
Relación interés/exportaciones (o/o)	35,8	31,5	21,0	35,8	31,6	27,3
<b>II. PAISES SELECCIONADOS</b>						
Saldo cuenta corriente	-10555	-8201	3712	-10555	-16205	-46120
Saldo comercial	29428	32399	50712	29428	26659	22951
Pago de intereses	36713	36708	39948	36713	36708	52754
Financia. externo neto	18359	16227	4321	18359	25267	55708
Deuda externa (1)	305621	316847	348546	305621	325886	510992
Relación interés/exportaciones (o/o)	38,1	33,6	21,2	38,1	33,6	27,8
<b>III. OTROS PAISES</b>						
Saldo cuenta corriente	-4392	-5060	-8724	-4892	-6229	-16409
Saldo comercial	-1668	-2407	-4011	-2103	-3365	-9127
Pago de intereses	4337	4407	6820	4337	4460	8468
Financia. externo neto	4403	5341	9179	4981	6627	17128
Deuda externa (1)	47236	50577	80648	47814	52442	106503
Relación interés/exportaciones (o/o)	23,7	21,1	19,7	23,7	21,4	24,5

(1) Saldo total a fines de año.

transcurso de la década, al bajar de cerca del 38 por ciento en 1983 a 21 por ciento en 1990 en la Hipótesis A y a 27 por ciento en la Hipótesis B.

Si además del pago de intereses se considera el reembolso del principal, el flujo bruto de financia-

Si además del pago de intereses se considera el reembolso del principal, el flujo bruto de financiamiento externo que la región necesita movilizar aumenta en medida apreciable. El panorama general que revelan las cifras es en verdad preocupante. Mantener el equilibrio económico y financiero global en la región significa el imperativo de movilizar un flujo importante de nuevos créditos externos y, a la vez, continuar incrementando el tamaño de la deuda externa. Aún en las condiciones de crecimiento modesto postuladas en el escenario de la Hipótesis A, el servicio de la deuda externa supera las entradas de nuevos recursos, dando lugar a una transferencia neta

de recursos desde América Latina al resto del mundo cada vez mayor.

#### D. Administración de deuda externa

El análisis de la experiencia económica y financiera de los países latinoamericanos correspondiente a los últimos años y de sus perspectivas futuras, ha puesto de relieve el problema del desequilibrio de balanza de pagos y de la limitada capacidad de pagos externa que enfrenta el crecimiento económico regional. Ese desequilibrio plantea de hecho severas restricciones al aprovechamiento del potencial de crecimiento económico de los países. Por ello es que parece oportuno revisar algunos aspectos importantes de la formulación y ejecución de la política económica, especialmente aquellos que tienen una relación estrecha con la absorción del ahorro externo. Al respecto, se considera que la administración de deuda externa constituye un elemento integrante de la política eco-

nómica, con un papel y funciones que son de importancia crítica para maximizar los beneficios del aporte del financiamiento externo al proceso de desarrollo económico de los países.

Una premisa principal de este análisis es que la escasez de divisas continuará siendo un factor crítico en el esfuerzo de crecimiento económico de estos países. Si ello es así, resulta imperativo asegurar el uso óptimo de esos recursos y que su participación en el proceso económico interno cumpla a la vez requisitos básicos de equidad social en cuanto a la distribución de sus beneficios y costos.

La administración de deuda externa corresponde a un área específica de la instrumentación de la política económica, cuya tarea fundamental consiste en regular el volumen, la composición y los términos de los créditos externos, de manera de maximizar su contribución al crecimiento económico y al equilibrio de la balanza de pagos. Para estos fines, parece pertinente que la administración de deuda se preocupe del cumplimiento estricto de los criterios de eficiencia económica, que asegure una absorción productiva de los recursos externos. Y se trata no sólo de que los beneficios sean mayores que el costo por intereses, como un caso corriente de asignación de recursos, sino que también han de cumplirse requisitos mínimos de compatibilidad con el equilibrio de la balanza de pagos.

Tal vez una de las lecciones más importantes de la crisis financiera reciente radica justamente en la nece-

sidad o conveniencia de cumplir rigurosamente los requisitos de compatibilidad con el equilibrio de balanza de pagos. En este sentido, resulta evidente que no basta que la inversión efectuada con la participación de recursos aportados por los créditos externos genere beneficios netos. Es preciso, además, que sea posible transformar el producto adicional en divisas, por la vía directa de un incremento de las exportaciones o indirectamente mediante la sustitución de importaciones.

Asimismo, si ha de buscarse un equilibrio de balanza de pagos, los términos de plazo de los créditos externos deben guardar armonía con los períodos de recuperación de las inversiones y de transformación de la producción en ganancia o ahorro de divisas.

En la situación actual, los países latinoamericanos confrontan dos tareas principales en el área de administración de la deuda externa. Una, de reprogramación de los vencimientos de la deuda acumulada en el pasado, de manera tal de conseguir una distribución de las obligaciones de reembolso del principal compatible con las perspectivas de recuperación de la capacidad de pagos externa y de la actividad económica interna. Se estima que una porción del orden del 20 por ciento de la deuda vigente a fines de 1983 ha sido reprogramada o está en proceso de negociación. La segunda tarea consiste en asegurar que la contratación de nuevos créditos cumplan estrictamente los criterios de eficiencia económica y de compatibilidad financiera antes señalados, con el propósito de contribuir al logro de un crecimiento económico compatible con un equilibrio viable de balanza de pagos.

## EL PROCESO DE CONCERTACION REGIONAL

# Convocatoria presidencial frente al problema de la deuda externa

/// Los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina, Joao Figueiredo de Brasil, Belisario Betancur de Colombia y Miguel de la Madrid de México, manifestamos nuestra preocupación porque las aspiraciones de desarrollo de nuestros pueblos, el progreso de las tendencias democráticas en la región y la seguridad económica de nuestro continente están seriamente afectadas por hechos ajenos y fuera del control de nuestros gobiernos.

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

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

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

Consideramos indispensable que, sin mayor demora, se inicie un esfuerzo concertado de la comunidad

internacional, con el objetivo de convenir las acciones y medidas de cooperación que permitan resolver estos problemas, en especial, en los sectores interrelacionados del comercio y las finanzas internacionales.

Por lo tanto, los presidentes proponemos la adopción de medidas concretas para alcanzar transformaciones sustantivas en la política financiera y comercial internacional que amplíen las posibilidades de acceso de nuestros productos a los mercados de los países desarrollados, signifiquen un alivio sustancial y efectivo de la carga del endeudamiento y permitan asegurar la reanudación de las corrientes de financiamiento al desarrollo.

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

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

Buenos Aires, Brasilia, Bogotá, México, D.F.

19 de mayo de 1984.

## Mensaje de siete presidentes latinoamericanos a la Cumbre de Londres

**E**xcelencia:  
Nos dirigimos a Vuestra Excelencia en vísperas de una nueva reunión de los líderes políticos de los siete principales países industriales. Estamos convencidos de que la situación y perspectivas de las economías de América Latina, en especial las cuestiones del comercio, el financiamiento y la deuda externa, deberían ser consideradas en las deliberaciones de Londres.

Para contribuir a esta consideración, la Declaración y Plan de acción de Quito, elaborados por la Conferencia Económica Latinoamericana, fueron entregados oportunamente a Vuestro Gobierno. El 19 de mayo último, cuatro Jefes de Estado de América Latina emitieron la Declaración cuyo texto fue ampliamente divulgado. Otros Presidentes Latinoamericanos han expresado su coincidencia con este planteamiento.

Como se expresa en esos documentos, América Latina ha experimentado una severa reducción de su actividad económica y una aguda crisis financiera. En los últimos tres años ha disminuido el producto real y el ingreso por habitante. Ha tenido que relegarse el desarrollo social. Se ha llegado a una situación difícil de sostener.

Los aumentos en las tasas de interés, las dificultades para obtener recursos financieros adicionales y el fortalecimiento de las acciones proteccionistas, son factores que han impedido que los beneficios de la reactivación en países industrializados alcancen a nuestras economías. Esta circunstancia, a su vez, reduce las posibilidades de que la reactivación se consolide y desemboque en una expansión sostenida y no inflacionaria.

Reiteramos la convicción latinoamericana de que

es urgente que la comunidad internacional aborde, de manera integrada y coherente, los problemas de la economía mundial, reconociendo las interrelaciones que los vinculan, y encuentre soluciones satisfactorias, en un mundo interdependiente.

La necesidad urgente de adoptar acciones concertadas es evidente, sobre todo, en materia de endeudamiento. No es posible pensar que los problemas puedan resolverse sólo a través del contacto con los bancos o con la participación aislada de los organismos financieros internacionales. Se requiere llevar adelante un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores, para la identificación de medidas concretas que alivien la carga del endeudamiento externo, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes involucradas.

Con arreglo a criterios de justicia y equidad, es preciso definir un conjunto de políticas y acciones integradas en los campos del financiamiento, la deuda y el comercio. Es indispensable establecer un ambiente franco de cooperación, que corresponda a un esquema de responsabilidad compartida y que refleje los intereses del conjunto de la comunidad internacional.

Una manifestación de la voluntad política de los principales países industriales para avanzar hacia la consecución de estos objetivos sería, en estos momentos, particularmente oportuna.

Presentamos a Vuestra Excelencia el testimonio de nuestra más alta consideración.

Países firmantes: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

6 de junio, 1984

## Consenso de Cartagena

**1** Los cancilleres y los ministros responsables del área financiera de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se reunieron en Cartagena los días 21 y 22 de junio de 1984, para continuar examinando la situación económica internacional, especialmente en lo que se refiere a los problemas del endeudamiento externo y a los obstáculos que esto provoca en la reactivación del desarrollo económico de sus países y proponer iniciativas y formas de acción adecuadas que resulten en soluciones satisfactorias para todas las partes interesadas.

**2.** Reiteraron la vigencia de los planteamientos y acuerdos contenidos en los documentos y declaraciones pertinentes, firmados por países latinoamericanos en especial en la declaración y el plan de acción de Quito, en la declaración conjunta de los presidentes del 19 de mayo y en la carta remitida a los jefes de Estado y de Gobierno de la reunión de Londres, que constituyen antecedentes importantes de la presente reunión, cuya realización se tornó necesaria a raíz de la intensificación de las dificultades que ha producido en América Latina la situación económica internacional.

**3.** Recogieron las palabras del presidente Belisario Betancur considerándolas como un aporte fundamental para las deliberaciones de esta conferencia.

**4.** Señaló que la región atraviesa una crisis sin precedentes caracterizada por una severa disminución en el producto por habitante, que se ubica en los niveles de una década atrás y que ha provocado una desocupación que afecta ya a más de la cuarta parte de su población, económicamente activa y una caída sus-

tancial de los salarios reales, lo cual puede traer graves consecuencias políticas y sociales.

**5.** Destacaron que en gran medida la crisis obedecía a factores externos ajenos al control de los países de América Latina, que de 1980 a 1983 provocaron la reducción de las exportaciones y determinaron la contracción forzosa de las importaciones con graves consecuencias para el proceso de desarrollo. La recesión internacional en dicho período y el estacamiento de las economías de los países industrializados, el deterioro de los términos de intercambio y el resurgimiento de políticas proteccionistas y restrictivas del comercio en las economías industrializadas provocaron grandes retrocesos en el volumen y la estructura de las exportaciones de la región.

**6.** Insistieron en señalar que estos factores, sumados a los reiterados aumentos de las tasas de interés, configuran un panorama de endeudamiento externo grave y sombrío para los países de la región. El valor acumulado de la deuda externa de América Latina es superior a la mitad de su producto interno bruto o tres veces sus exportaciones anuales. Los pagos de servicio de la misma han tenido un crecimiento equivalente a casi el doble del aumento de las exportaciones y en los últimos ocho años el pago de intereses presentó más de 173 mil millones de dólares. Cada punto porcentual de incremento en las tasas de interés representa para América Latina un egreso adicional de divisas del orden de 2.500 millones, de dólares anuales. El alza de las tasas de interés en el presente año equivale a un mes de exportaciones de la región. El resultado más negativo de esta situación es que la región se ha convertido en exportadora neta de recursos financieros. Se estima que esta pérdida alcanzó en 1983 alrededor de 30 mil millones de dólares. Paradójicamente, mientras existen manifestaciones de recuperación

económica en la mayoría de los países industriales, América Latina se ve forzada a aminorar y en algunos casos a paralizar su proceso de desarrollo.

**7.** Manifestaron, en gran medida que el problema de la deuda latinoamericana obedece a cambios drásticos en las condiciones que originalmente se contrataron los créditos especialmente en lo referente a liquidez y tasas de interés, en el grado de participación de los organismos multilaterales de crédito en la estructura de la deuda y en la perspectiva de crecimiento económico. Estos cambios que se originaron en los países industriales y escaparon por completo a la capacidad de decisión de la región, ponen en evidencia la corresponsabilidad de deudores y acreedores.

**8.** Reiteraron la decisión ampliamente demostrada por sus países de cumplir con los compromisos derivados de su endeudamiento externo y la determinación de proseguir con los esfuerzos de reordenamiento monetario, fiscal y cambiario de sus economías para la reanudación del desarrollo económico sin que ello signifique en ningún caso descuidar el deber de los gobiernos de garantizar el bienestar y la estabilidad social y política de sus pueblos.

**9.** Reafirmaron que estos esfuerzos han exigido sacrificios importantes de los niveles de vida de la población latinoamericana, que en algunos casos están llegando a límites extremos y ratificaron la decisión de sus gobiernos de no dejarse precipitar a una situación de insolvencia forzada y de continuado estancamiento económico. En este contexto, reiteraron la necesidad de una consideración política de la cuestión de la deuda a nivel internacional, pues ésta tiene evidentes consecuencias políticas y sociales y sólo la voluntad concurrente de los gobiernos de los países deudores y acreedores permitirán modificar las condiciones actuales que impiden alcanzar soluciones adecuadas y perdurables.

**10.** Reiteraron que la conducción de los gobiernos en las negociaciones en materia de deuda externa es responsabilidad de cada país. Al mismo tiempo, advirtieron que la experiencia reciente demuestra que el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo no puede ser resuelto exclusivamente a través del diálogo con los bancos, la acción aislada de los organismos financieros multilaterales o el simple comportamiento de los mercados. Por lo tanto se requiere la definición y aceptación de lineamientos generales de políticas de restructuración y financiamiento que sirvan de marco de referencia a las negociaciones individuales de cada país.

La utilización de estos lineamientos generales de-

be adaptarse a las circunstancias específicas de cada nación, dada la diversidad de las situaciones de endeudamiento externo y de las medidas necesarias para restablecer las condiciones de crecimiento de cada economía en general.

**11.** Acordaron que este marco de referencia debe tener en cuenta la corresponsabilidad de las partes involucradas en la búsqueda de una solución permanente al problema, como son los gobiernos de países acreedores y deudores, los organismos financieros internacionales y la banca internacional.

**12.** Reconocieron igualmente, que dicho marco debe contemplar el concepto de la equidad en la distribución de los costos de reordenamiento económico. El proceso de ajuste debe ser simétrico, equitativo para que resulte eficaz. La expansión sostenida de la economía mundial requiere cambios en la política económica de algunos países industrializados. Señalaron la necesidad de la adopción urgente por parte de estos países, de políticas para el mantenimiento de estímulos a las respectivas economías, con margen para reducción de las tasas de interés y sin perjuicio de los objetivos anti-inflacionarios.

**13.** Destacaron también que existe una estrecha vinculación entre los problemas de la deuda, el financiamiento y el comercio para fortalecer la capacidad de pago de la región estimulando el crecimiento económico a través del aumento de las exportaciones, de la reanudación de las corrientes financieras y del mantenimiento de niveles adecuados en la capacidad para importar.

**14.** Señalaron, además, la necesidad urgente de que los países industrializados adopten medidas y políticas tendientes a facilitar el acceso a sus mercados de las exportaciones de los países en desarrollo y creen condiciones que permitan la reanudación de corrientes de financiamiento y un alivio continuado, significativo de la carga del servicio de la deuda sin lo cual el esfuerzo de reordenamiento económico que hagan los países latinoamericanos quedará anulado.

**15.** Manifestaron que la inversión extranjera directa puede jugar un papel complementario por su aporte de capitales y por su contribución a la transferencia de tecnología, la creación de empleo y la generación de exportaciones, siempre que se atenga a las políticas y legislación en la materia de los países de la región. Sin embargo, su aporte en términos de divisas a la solución del desequilibrio externo es limitado, por lo que no podía constituir un elemento decisivo en la solución de los problemas de la deuda externa.

16. Acogieron la exhortación del Presidente de Colombia en el sentido de propender a la creación de un sistema financiero internacional que permita el crecimiento vigoroso de los países en desarrollo para elevar la calidad de vida de sus pueblos. En dicho sistema debería considerarse entre otras cosas, las ideas fundamentales que han servido de base para el presente consenso.

17. Resolvieron instar a los gobiernos de los países industrializados y a la banca internacional, prestar la debida atención a los planteamientos formulados en el consenso de Cartagena para encontrar una solución estable y de fondo a los problemas del endeudamiento externo de América Latina.

### PROPUESTAS

18. Con base en lo expuesto en este consenso, los cancilleres y ministros responsables del área financiera decidieron proponer:

A) la adopción de medidas que conduzcan a la drástica e inmediata reducción de las tasas nominales y reales de interés en los mercados internacionales, lo cual debe constituir objetivo fundamental al que se dirijan los mejores esfuerzos de los gobiernos de los países industrializados.

B) Que en las renegociaciones y en las operaciones de nuevos créditos, la banca internacional utilice tasas de referencia que en ningún caso superen los costos efectivos de captación de los fondos en el mercado ni se basen en tasas administradas.

C) La reducción al mínimo de los márgenes de intermediación y otros gastos así como la eliminación de las comisiones y, durante períodos de renegociación, la abolición de los intereses de mora.

D) La puesta en práctica de mecanismos temporales que atenúen el impacto de las altas tasas de interés, tales como una ventanilla compensatoria en el Fondo Monetario Internacional, préstamos concesionales oficiales con este fin y extensión de los plazos de pago, aunque advirtieron que estos mecanismos sólo tienen utilidad limitada pues simplemente difieren el problema.

E) Que se tome en cuenta en las operaciones de renegociación el perfil de la deuda y la capacidad de recuperación económica y de pago de cada país y se mejoren sustancialmente las condiciones de plazo y períodos de gracia. Cuando convenga a los países deudores interesados podrán extenderse las bases de la negociación a períodos multianuales e incluir la capi-

talización de intereses.

F) Que en los casos de países con problemas externos de balanza de pagos, se considere cláusulas que permitan diferir el pago de parte de los intereses que, sin devengar a su vez intereses serían pagados con una proporción determinada de los recursos provenientes del incremento de las exportaciones.

G) Que en las renegociaciones de la deuda externa no se deben comprometer los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados a la actividad productiva interna, considerando las características propias de cada país.

H) Que se elimine la exigencia por parte de los acreedores de transferir al sector público en forma indiscriminada e involuntaria, el riesgo comercial del sector privado.

I) La eliminación de las rigideces regulatorias de algunos centros financieros internacionales que castigan automáticamente las carteras de crédito a países en desarrollo y que impiden la concesión de nuevos financiamientos el reconocimiento de la calidad especial que tienen los países soberanos como deudores de la comunidad financiera internacional y la adaptación de la reglamentación vigente a dicha calidad.

J) La reactivación de las corrientes crediticias hacia los países deudores, las cuales en muchos casos se encuentran virtualmente suspendidas, y la urgente reanudación del otorgamiento de créditos de corto plazo para financiar el comercio y otras operaciones necesarias para dichos países.

K) La asignación de un volumen mayor de recursos y el fortalecimiento de la capacidad crediticia de los organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el grupo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

L) Una nueva asignación de derechos especiales de giro en el Fondo Monetario Internacional, compatible con las necesidades de liquidez de los países en desarrollo, el aumento de los plazos de sus programas de ajuste y la ampliación del acceso a sus recursos.

M) La revisión de los criterios de condicionalidad del F.M.I. en los siguientes aspectos:

—Deberá asignarse prioridad al crecimiento de la producción y del empleo, tomando en cuenta las circunstancias específicas, económicas, sociales y políti-

cas de cada país.

—El establecimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos o su modificación, deberá excluir el impacto de la elevación de las tasas de interés internacionales por encima de lo contemplado en los programas de estabilización para no comprimir más allá de niveles razonables la inversión pública ni las importaciones.

—La modificación de las metas monetarias acordadas deberá efectuarse para absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación y evitar estrangulamientos contrarios a los objetivos de estabilización perseguidos.

N) Que se acelere e incremente la utilización de los recursos del grupo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de mecanismos tales como:

—El aumento de proporción de préstamos de programa y del porcentaje financiable del costo.

—La agilización de los desembolsos de los créditos ya contratados.

—La reducción transitoria y de manera sustancial de los requisitos de contrapartida en moneda local.

—La eliminación de la graduación financiera.

O) Que se otorgue a los países deudores plazos mucho más amplios y tasas de interés aún más preferenciales en la renegociación de sus deudas con los gobiernos y los organismos oficiales de crédito a la exportación de los países industrializados. Igualmente concederles sin dilación, nuevas líneas de crédito en términos, condiciones preferenciales y en montos suficientes para impedir la interrupción de sus importaciones.

P) La inmediata atención a los reclamos de los países en desarrollo con respecto a la estabilización de los precios de sus productos a niveles remunerativos, de forma tal que se contrarreste el fuerte deterioro de sus términos de intercambio, lo que entre otros perjuicios compromete seriamente la capacidad de pago de su deuda externa.

Q) La rápida eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias de los países industrializados que limitan el acceso de los productos de los países en desarrollo a sus mercados, tanto en sectores tradicionales incluyendo los de alta tecnología.

## PUNTOS, CONSULTAS Y SEGUIMIENTOS

19. Para llevar adelante los lineamientos y propuestas expresados en este consenso, coadyuvar al diálogo con los países acreedores, tener bajo constante examen la coyuntura económica internacional y evaluar la puesta en marcha de las iniciativas planteadas, los cancilleres y ministros responsables del área financiera resolvieron mantener un organismo de consulta y seguimiento regional. Este mecanismo estará abierto a la participación de los otros países.

20. Acordaron que dicho mecanismo de consulta servirá para:

—Facilitar en el ámbito regional, los intercambios de información y experiencia, así como el apoyo, las solicitudes de asistencia técnica, sobre deuda, financiamiento y otras cuestiones relacionadas.

—Promover en el ámbito extrarregional los contactos con otros países en desarrollo.

—Promover el diálogo con los gobiernos de los países acreedores y bajo las modalidades adecuadas, con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional.

21. Expresaron que la necesidad de este diálogo se sustenta en el contenido de la carta del cinco de junio a los participantes de la reunión de Londres, en la cual se afirmó que "es urgente que la comunidad internacional aborde de manera integrada y coherente los problemas de la economía mundial, reconociendo las interrelaciones que lo vinculan y encuentren soluciones satisfactorias de un mundo interdependiente" y se subrayó que "la necesidad urgente de adoptar acciones concertadas es evidente sobre todo en materia de endeudamiento", para lo cual "se requiere llevar adelante un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores para la identificación de medidas concretas que alivien la carga del endeudamiento externo, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes involucradas".

Asimismo, ese diálogo se ve estimulado por las expresiones del comunicado de Londres, de 9 de junio, en las que se reconoce la interdependencia entre países industrializados y en desarrollo, se acepta que los niveles elevados y crecientes de las tasas de interés pueden agravar los problemas de los países deudores, se reafirma la decisión de conducir las relaciones con éstos, dentro de un espíritu de buena voluntad y cooperación y se anuncia una serie de acciones a las cuales los gobiernos reunidos en Londres otorgan especial

importancia en lo que se refiere a los procesos de renegociación de la deuda y a las cuestiones monetarias, de financiamiento y de comercio.

**22.** Convinieron en utilizar plenamente los foros existentes para exposición y el análisis del tema de la deuda externa, en especial el comité de desarrollo del BIRF donde se propondrá el establecimiento de un "Grupo de Trabajo" para esta cuestión.

**23.** Manifestaron su disposición de celebrar un encuentro con gobiernos de países industrializados para una reflexión conjunta sobre los múltiples aspectos y consecuencias económicas, sociales y políticas del endeudamiento externo de América Latina, teniendo en cuenta la necesidad de buscar una solución a la carga excesiva que ésta supone y la creación de condiciones favorables para la reactivación del desarrollo de los países endeudados y la expansión sostenida de la eco-

nomía y del comercio mundiales con salvaguardia de los intereses de todas las partes involucradas.

**24.** Acordaron realizar una nueva reunión para evaluar las acciones que deriven del consenso de Cartagena, en relación con la evolución de las cuestiones de deuda, financiamiento y otras conexas.

Esta reunión se celebrará en Buenos Aires antes de la próxima asamblea anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Reconstrucción y Comercio, o en el momento en que algún evento extraordinario lo requiera.

A tal efecto, el país sede actuará como secretaria pro-tempore.

Expedido en Cartagena de Indias a los 22 días del mes de junio de 1984.

Belisario Betancur

## “El problema de América Latina no es de insolvencia sino de iliquidez”\*

**E**l análisis riguroso no es más verídico que la imaginación poética. La realidad del objeto está en la proyección imaginativa”: esta frase de un ilustre filósofo colombiano, es apropiada para iniciar nuestras deliberaciones en la noble ciudad de Cartagena de Indias.

Esta histórica bahía ha sido fuente de inspiración y seducción para poetas, corsarios, piratas, gobernantes y empresarios. Sus primeros habitantes fueron los indios caribes, oriundos del Matto Grosso brasileño y famosos por su antropofagia y su combatividad, especialmente la de sus mujeres. La fundación oficial de la ciudad se realizó en 1533, pero ya en 1503 la Reina Isabel la Católica la menciona en una provisión real. Son muchos siglos de historia, de poesía, de romanticismo, de ingeniería militar, de luchas políticas y de comercio internacional.

El Almirante Vernon, Drake, Morgan, entre otros, consideraban la conquista de Cartagena como su máxima aspiración. Drake logró su objetivo en 1586 al presentarse con una escuadra de 23 navíos y 3.000 hombres veteranos; en ese entonces ya había sido ennoblecido con el título de ‘Sir’ y para demostrar sus buenas maneras y su buena educación, hizo quemar 200 casas y destruyó a cañonazos una nave de la catedral en construcción. Luego saqueó la ciudad, y se llevó las principales riquezas, incluidas las campanas de las iglesias. Morgan nunca logró su sueño; y Vernon fue neutralizado por el cojo, manco y tuerto Don Blas de Lezo, en hazaña que les hace reclamar humorísticamente a no pocos bohemios cartageneros, que por culpa de Lezo

no hablen inglés.

Otro momento histórico en este recinto amurallado, fue la proclamación en 1812, de un manifiesto por parte de un joven procedente de Caracas: este joven se llamaba Simón Bolívar y en su documento difundido hace 172 años, advierte del peligro de trabajar con el concepto de repúblicas aéreas, que supone que el ser humano es perfecto. Tal texto es digno de ser analizado por algunos expertos extranjeros que nos recomiendan aplicar conceptos utópicos, inaplicables aún en sus propias sociedades.

Con estas breves referencias poéticas e históricas, quiero darles la más cordial bienvenida, para que iniciemos el examen de uno de los temas más importantes de la agenda de la comunidad internacional: el financiamiento del progreso de los países en desarrollo, tema que trasciende el ámbito estrictamente económico; como lo trasciende también el endeudamiento externo de la región.

En efecto, el servicio de la deuda externa latinoamericana se ha vuelto tan gravoso, que está amenazando la estabilidad del sistema monetario internacional y la supervivencia de los procesos democráticos de numerosos países.

No olvidemos que la gran guerra europea de 1939, tuvo causas económicas, como el desastroso manejo macroeconómico internacional que desató la Gran Depresión. Tampoco olvidemos que esa misma Depresión produjo inestabilidad política en Asia, África, América Latina y Europa. Por eso pienso que no sería exagerado afirmar que la solución de la crisis del endeudamiento latinoamericano, es un ingrediente esencial de la paz mundial.

\*Discurso del presidente colombiano, Belisario Betancur, al instalar la Conferencia de Cancilleres y Ministros de Hacienda, en Cartagena de Indias, 21 de junio de 1984.

## 1.- EN BUSCA DEL HOMO SAPIENS

En uno de sus últimos libros Bertrand Russell anotaba que el hombre (o el homo sapiens, como arrogantemente se llama a sí mismo) es la especie animal más interesante pero al mismo tiempo la más irritante de la tierra: el filósofo británico llegaba a esta conclusión al observar las distancias entre el progreso técnico y el progreso moral de los hombres, puesto que aquellos con mayor capacidad científica y tecnológica, son a veces los más dispuestos a cometer los peores crímenes.

Pienso que si Russell viviera, se deslumbraría con los avances de la informática y la ingeniería genética; pero se irritaría con el creciente gasto militar mundial, la crisis de Centroamérica y la de Medio Oriente. ¿Cómo explicar que seamos capaces de enviar misiones al espacio y no de frenar el gasto militar? ¿Será que la desconfianza y el temor recíproco de las superpotencias impiden todo acuerdo?

Y Russell se irritaría también al ver la lentitud con la cual surgen respuestas a problemas como el de la deuda externa de América Latina: es éste uno de esos casos que requieren de la colaboración de todos, porque en mayor o menor grado todos somos sus víctimas. En efecto, los interrogantes sobre la deuda externa latinoamericana amenazan la estabilidad de las grandes entidades financieras en los países industriales. Amenazan el bienestar de nuestros pueblos y la estabilidad de nuestras instituciones democráticas. Comprometen, en fin, el comercio internacional y la armonía entre los países. ¿No seremos capaces, entonces, de hallarles más pronto soluciones constructivas y justas, para que América Latina pueda iniciar de nuevo un camino de desarrollo razonable y sin sobresaltos?

Es evidente que la comunidad internacional sí está en capacidad de hallar esas soluciones; que puede lograr la paz y el desarme y concentrar sus esfuerzos en el desarrollo; y que nuestra especie pueda aspirar a merecer el nombre de "homo sapiens" en vez de "homo esquizofrenicus" que a veces aparece en nuestras pesadillas. Ojalá esta reunión de Cartagena sirva para avanzar en esa dirección. Y ojalá cuando concluya, se advierta que hemos dejado atrás muchos motivos de temor y que hemos fortalecido la esperanza.

En efecto, no hemos venido aquí a eludir nuestras obligaciones, sino a buscar cómo cumplirlas mejor. Y tenemos derecho a que se nos crea, porque dimos pruebas de ello, recientemente, en el caso de una nación hermana. No hemos venido aquí a hacernos fuertes para el enfrentamiento sino para la colaboración. Ni hemos venido aquí para olvidar las diferencias que ha habido, que hay y que debe haber en las políticas económicas de

países soberanos, sino para recordar que todos sus gobiernos tienen el deber de proteger el bienestar de sus habitantes, y la estabilidad de sus instituciones; y que alientan un legítimo interés común en la apertura de los mercados, en que los costos de su deuda no cambien abrupta y caprichosamente por decisiones ajenas, y en que se fortalezcan los organismos internacionales de coordinación y cooperación económicas.

## 2.- EXTRAÑAS CONEXIONES

La historia fascinante de la ciencia y la tecnología, demuestra que la mayor ventaja evolutiva del hombre ha sido su capacidad de investigar y de plasmar sus trabajos en lenguaje escrito transmisible. Es asombrosa, además, por la conexión e interrelación que se crea entre eventos muy distanciados.

Uno de estos ejemplos es la conexión entre la escasez de los metales a comienzos del siglo XVI y el desarrollo de barómetros y turbinas de los aviones a propulsión, tipo jet: hacia 1527 el investigador alemán Bauer, trabajaba para extraer el agua de minas profundas con alto contenido de metales preciosos: la inundación era uno de los obstáculos. Pues bien, así se inició un proceso de investigación que estimuló un siglo después a Galileo, luego a Pascal, y condujo al descubrimiento de la presión atmosférica y a la invención del barómetro, avance definitivo para el análisis del comportamiento de los gases y para desarrollar la turbina de los aviones jet.

Estoy seguro de que los desafíos actuales, generarán respuestas alentadoras para la supervivencia de la especie humana.

## 3.- KEYNES Y EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Se alienta el ánimo al recordar que Keynes, uno de los promotores del Plan Marshall, desde 1942 venía proponiendo la creación de un Banco Central Mundial que diera crédito a largo plazo a Europa para su reconstrucción, si bien Estados Unidos consideraba suficiente crear el Banco y el Fondo Monetario Internacional: a los pocos años, el Congreso aprobó el Plan Marshall por fuera del Banco y del Fondo Monetario. Keynes ya había muerto de un fulminante infarto, decepcionado por el rechazo de su esquema.

Hoy el análisis keynesiano sigue siendo útil, aunque falló al sostener que los países en desarrollo nada aportarían a la Conferencia Monetaria de Bretton Woods, y que se quejó en error lamentable (y en carta de mayo 30 de 1944) de que hubiera delegados de América Latina; error lamentable, ya que si hubo un vacío en la Conferencia, fue la insuficiente atención a nuestros países. Es

posible que en 1946 se hubiera podido prevenir la crisis actual, si se hubieran creado otros mecanismos de financiamiento: los establecidos demostraron ser débiles y sobrepagables.

Con toda su inteligencia y visión, Keynes teorizó dentro del esquema imperial que señalaba a los nuestros como países de tercera categoría, y por lo mismo sin derecho a opinar en los escenarios metropolitanos. Era la época que aún no desaparece completamente, en que se nos consideraba "vagabundos" y "limosneros", según concepto del líder norteamericano **Morgenthau**.

#### 4.- EL SERVICIO DE LA DEUDA

La deuda externa de América Latina ha aumentado más del 400 % en los últimos nueve años. En efecto, en 1975 la deuda desembolsada total de la región, ascendía a un poco más de 75 mil millones de dólares y en la actualidad ha superado la barrera de los 350 mil millones, ascenso vertiginoso que implica una tasa de crecimiento anual promedio del orden del 19 %.

En el mismo período, el coeficiente de servicio de la deuda, o sea la relación entre el pago por intereses y amortizaciones y los ingresos por concepto de exportaciones de bienes y servicios, aumentó del 26,6 % a más del 65 % en nuestros días: es decir, los deudores, por carencia de liquidez, corren el peligro de retroceder décadas en sus niveles de bienestar, que en algunos casos están todavía entre los más bajos del mundo. Según un viejo símil, hay que correr a todo lo que den las piernas, como los atletas de los cien metros: pero para mantenerse en el mismo sitio, al igual que el que está metido dentro de una gran rueda que gira.

El crecimiento del servicio de la deuda ha sido más acelerado que el crecimiento de la deuda misma, como resultado del cambio en la composición de ésta, de la reducción de los plazos y del endurecimiento de los términos financieros de los préstamos. En efecto, la banca de fomento internacional perdió parte significativa de su participación en el proceso de financiamiento de América Latina; por lo cual, el lento crecimiento de las disponibilidades de recursos de los organismos multilaterales de crédito y su abundancia en la banca internacional privada, obligaron a la región a endeudarse con ella en forma creciente. Esto implicó menores plazos de amortización y tasas de interés más altas.

#### 5.- LAS CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO

Estos comentarios sobre los cambios en la magnitud y la composición de la deuda latinoamericana, conducen a una pregunta obvia. ¿Cuáles son las verdaderas causas del crecimiento exponencial del endeudamiento latino-

americano?

La pregunta no es sencilla y ha sido motivo de numerosos estudios. No obstante, se podría decir que las causas de origen externo, son por lo menos tan importantes o aún más importantes que las causas de origen interno.

Es cierto que algunos de nuestros países no manejaron con sabiduría su tasa de cambio. También es evidente que las finanzas públicas no se condujeron con el orden y la seriedad necesarios. Sin embargo, no resulta exagerado afirmar que la deuda latinoamericana sería un problema relativamente rutinario, si no hubiera habido crisis petrolera, si no hubiese habido contracción en el comercio internacional, si no se hubiesen deteriorado los términos de intercambio de la región, si la tasa de interés internacional hubiera sido razonable y si la banca internacional de fomento no se hubiera debilitado.

En efecto, si la tasa de interés internacional hubiera sido equivalente a la inflación más dos puntos en los últimos 10 años, la región habría dejado de transferir más de 35 mil millones de dólares durante ese período. (Como dato interesante vale la pena recordar que América Latina pagó en los últimos 8 años, más de 173 mil millones de dólares en intereses sobre su deuda externa).

En cuanto a los términos de intercambio, se puede realizar un análisis similar. Si los términos de intercambio de la región y especialmente los de los países no exportadores de petróleo, se hubieran mantenido al nivel de los existentes en 1975, el valor de las exportaciones sería hoy 20 mil millones de dólares más alto. Lo mismo puede afirmarse respecto al dinamismo registrado por el quantum de las exportaciones.

En síntesis, con tasas de interés razonables, términos de intercambio adecuados, sistemas de amortización flexibles y acceso a los mercados de los países industrializados, la región estaría en capacidad de cumplir la totalidad de sus compromisos financieros. Como dije atrás y lo afirmé en octubre en 1983 en Nueva York ante más de 500 banqueros e industriales de los Estados Unidos, **el problema de América Latina no es de insolvencia sino de iliquidez**. Es cierto que la deuda externa total representa casi el 60 % del producto interno bruto de la región, pero cuando se comparan los pasivos externos de la región con la totalidad de los activos físicos, naturales, técnicos y humanos, ese coeficiente pierde su importancia.

#### 6.- LA PEDAGOGIA DE LA HISTORIA FINANCIERA

En los últimos 300 años, el mundo se ha visto so-

metido a numerosas crisis financieras de dimensión internacional, entre las cuales cabe señalar la del Mar del Sur en 1720, la ocasionada por la guerra de los siete años en 1763, la que se presentó con motivo del final de las guerras napoleónicas en 1815, la asociada con la guerra del Japón y Rusia en 1907 y luego la Gran Depresión de los treinta.

El profesor Kindleberger se ha especializado en estudiar la naturaleza, propagación, control y consecuencias de estas crisis y ha llegado a la conclusión de que ellas pudieron ser manejables, en la medida en que existió un prestamista de última instancia dispuesto a suministrar la liquidez que el sistema necesitaba para sobrevivir. En relación con la Gran Depresión de los treinta, afirma que aquella contracción de la actividad económica internacional fue tan fuerte, prolongada y catastrófica, porque no existía un prestamista internacional de última instancia.

La pregunta que surge a esta altura del análisis es: ¿está preparado el sistema financiero internacional para manejar la crisis actual? Pregunta compleja que obliga a hablar de las instituciones creadas en Bretton Woods hace casi 40 años.

### 7.- REFORMAS AL SISTEMA ECONOMICO

En el período de la postguerra y como respuesta a la segunda gran guerra y a la Gran Depresión de los treinta, se crearon el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), instituciones que entre 1950 y 1970 mantuvieron un proceso de crecimiento estable de la economía mundial.

Sin embargo, en los últimos 15 años han surgido problemas que exigen la adaptación de estas instituciones a nuevas circunstancias: el papel creciente de los países en desarrollo en la economía mundial, la volatilidad de las tasas de cambio y de las tasas de interés, los límites al crecimiento, la necesidad de manejar el petróleo como un recurso escaso no renovable y la proliferación de obstáculos no arancelarios al comercio internacional.

Las recesiones registradas en los últimos 30 años, indican que el manejo macroeconómico mundial es deficiente, entre otras razones porque nadie está controlando en forma consciente el crecimiento de la liquidez internacional. Solamente por rara coincidencia, el crecimiento de la oferta monetaria mundial y el crecimiento de la actividad económica internacional, son consistentes. No sorprende, por tanto, que se presenten ciclos económicos caracterizados por inestabilidad de precios y de tasas de cambio, acompañados de altos niveles de desempleo y de contracciones del comercio mundial.

Se podría pensar que instituciones como el Fondo Monetario Internacional tienen control del proceso de creación de liquidez mundial: la verdad es que los recursos de la institución son pequeños frente al tamaño de la economía mundial, y han tenido un crecimiento lento en términos reales.

### 8.- ALICIA EN EL PAIS DE LAS MARAVILLAS

Por otra parte, los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional no conducen necesariamente al mantenimiento de altos niveles de empleo e ingreso real en los países miembros, como establecen los estatutos de esa institución. Los trágicos eventos ocurridos en República Dominicana y en otros países de la región, confirman la tesis de que no es posible alcanzar un ajuste estructural rápido y automático, en países que ciertamente requieren reformas económicas de fondo, pero en los cuales la velocidad y la intensidad de los cambios no pueden exagerarse.

Debe quedar claro, como lo reconoce el último informe del Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos, que ya no existe la posibilidad de seguir recortando las importaciones en forma drástica; y que el crecimiento de las exportaciones debe ser uno de los instrumentos básicos para mejorar la estructura de nuestros sectores externos.

Por otra parte, el mantenimiento de los flujos de crédito hacia la región es obviamente esencial: América Latina se ha convertido en un exportador neto de capitales, mientras países altamente industrializados como los Estados Unidos están importando recursos del resto del mundo. No se argumente que tales efectos negativos están compensados por la balanza comercial deficitaria que favorecería a la América Latina, porque bien se sabe que el 70 % del comercio estadounidense se hace con Europa y el Japón.

Esta situación no la alcanzó a suponer el imaginativo profesor de matemáticas que escribió "Alicia en el país de las maravillas".

En la Cumbre de Williamsburg los jefes de estado participantes se comprometieron hace un año a reducir sus déficits fiscales, a disminuir el proteccionismo y a buscar condiciones para el descenso en las tasas de interés internacionales. Estos propósitos no se han cumplido.

La reciente declaración en la Conferencia de Londres nos anima de nuevo porque demuestra una coincidencia en el diagnóstico acerca del impacto negativo de las altas tasas de interés, el proteccionismo y la ausencia de recursos financieros de largo plazo, sobre el orden económico

mundial.

Ahora es urgente pasar del pensamiento a la acción. No olvidemos que las decisiones para poner en acción el Plan Marshall, que inyectó a Europa el equivalente a 150 millones de dólares de hoy (150.000 millones de dólares), se tomaron en tres semanas: esas decisiones salvaron a Europa. El colapso de América Latina, de sus acreedores y de la armonía internacional, también puede evitarse.

### 9.- LA CONFERENCIA DE BRIONI

Algunos financistas de la comunidad internacional podrían recibir con escepticismo estas reflexiones de los países latinoamericanos. Por eso es reconfortante constatar que el ex-canciller Schmidt de Alemania y 22 ex-jefes de estado de todos los continentes, llegaron a la conclusión en Brioni a fines de mayo, de que el problema de la deuda es de dimensión mundial y que los países del norte no pueden manejarlo con indiferencia: América Latina estuvo representada en esa reunión, por los ex-presidentes Pastrana de Colombia y Frondizi de Argentina. Todos aquellos estadistas han recomendado a la comunidad internacional que se limite el servicio de la deuda, de acuerdo con un nivel máximo para ser definido entre las partes.

Pienso que si este límite supera ciertos porcentajes altos de los ingresos de divisas de un país determinado, no será posible desarrollar programas urgentes de infraestructura física y social, y esto obligaría a los países a sufrir disminuciones en su ingreso per cápita, como ha venido sucediendo en nuestra América. Los estadistas sugieren la capitalización de los intereses y la conversión de las deudas de corto plazo en bonos de mediano y largo plazo: se trata de un documento que propone fórmulas más concretas que las de la reciente Cumbre de Londres.

### 10.- EL DILUVIO SERIA UNIVERSAL

Nunca nos hemos hecho la ilusión de poder vivir en el país de utopía. Ni pueden sobrevivir en él los países industriales. Los Estados Unidos, el primero entre esos países, sostuvo hasta hace poco que el problema de la deuda externa no afectaría la estabilidad de sus bancos, ni su sistema financiero. Sin embargo, sería absurdo insistir en tal planteamiento después de que una ola de rumores puso en peligro dos de sus más importantes entidades financieras en los últimos días y de que las acciones de casi todas aquellas instituciones continúan bajando. Y por impopular que sea allí la idea de rescatar los bancos, la verdad es que haría bien que se aprovechara la experiencia reciente para mostrar a la opinión pública estadounidense, que la estabilidad de su sistema

financiero afecta el interés colectivo y que esa estabilidad va a seguir siendo minada por rumores, y quizás por hechos, si el problema de la deuda no se encauza, de una vez por todas, con rumbo adecuado.

Es oportuno recordar aquí la cita que, con motivo de la "corrida" de uno de sus bancos, hacía una respetable revista de algo que en ella misma se dijo en los años 1870, a propósito de la única fórmula para resolver un pánico financiero, y que tiene que ver con lo que hemos mencionado del profesor Kindleberger sobre el prestamista de última instancia. Esa cita dice:

**"Prestar libremente, audazmente y de tal manera que el público sienta que se piensa seguir prestando.**

**Prestar una gran cantidad, y sin embargo no darle al público la confianza de que se prestará lo suficiente y efectivamente, es la peor de todas las políticas..." (1)**

Sería aconsejable, también que la opinión estadounidense meditara en los mercados que ha perdido su país, por la contracción en el ingreso latinoamericano, y que reflexionara en los empleos que han desaparecido con esos mercados.

Un reciente estudio norteamericano señala, por ejemplo, que siendo el comercio un eslabón crucial en la cadena de los pagos, las tendencias para Latinoamérica y los Estados Unidos son inquietantes. Y agrega:

**"... Dado el creciente porcentaje de exportaciones requeridas para financiar los pagos de intereses sobre la deuda, poco queda para comprar bienes de los países industriales. El estimado de cierre anual señaló que las exportaciones de Estados Unidos a Latinoamérica cayeron cerca de un 40 % en 1983 frente a los niveles de 1981, y es digno de anotarse que tal caída le costó a Estados Unidos cerca de 400.000 empleos domésticos en 1982 y 1983..." (2)**

Aunque la reciente Declaración de Londres pone de presente una gran conciencia acerca de la comunidad de intereses entre los países industriales y los países en desarrollo, creemos, en síntesis, que es bueno tener el coraje de insistir en ello mucho más y de hacer énfasis ante la opinión pública en los Estados Unidos y en los demás países industriales, en que el diluvio, si no lo evitamos entre todos, será universal.

### 11.- OFENDIDOS Y OFENSORES

\* La verdad es que, como atrás dije, el problema de

- (1) "Stopping a run on a bank". (The Economist, mayo 26/84).  
 (2) "Democracy and Debt in South America". Riordan Roett, Foreign Affairs, Vol. 62 No. 3, 1984.

la deuda externa de América Latina no es hoy, en mitad de 1984, el mismo de 1983. A mediados de ese año esperábamos una fuerte reactivación en los países industriales, estabilidad en las tasas de interés, estabilidad en los precios del petróleo, mercados abiertos para nuestros productos y éxito en los programas de ajuste que varios países iniciaron bajo el liderazgo forzoso del Fondo Monetario Internacional. Dentro de ese conjunto de expectativas, prevalecía el criterio de que cada país debería renegociar su deuda según sus propias y particulares circunstancias.

Hoy, a mediados de 1984, es difícil mirar las cosas de la misma manera. Ha habido, es cierto, reactivación en los países industriales, y sobre todo, en los Estados Unidos. Pero hay ya síntomas que indican el final de aquella primavera. Señalemos algunos:

- \* Las tasas de interés prevalecientes son hoy más altas que hace un año, y hay pronósticos de tasas superiores;
- \* Los precios del petróleo muestran tendencia a aumentar;
- \* El proteccionismo crece y sigue frustrando nuestras posibilidades de acceso a los mercados de los países industriales;
- \* Muchos de los programas de ajuste que se convinieron con el Fondo Monetario Internacional, han sido objeto de revisiones porque resultaron inadecuados, y tras de algunos quedan huellas dolorosas de muertes y trastornos de orden público, como ocurrió, por ejemplo, en República Dominicana;
- \* Algunos bancos internacionales privados han resuelto agredir económicamente a países que, como Colombia, están al día en el pago de su deuda pública, y facilitan al máximo las transferencias necesarias para atender el pago de su deuda privada.

Todo ello hace que sea necesario revisar de nuevo los criterios básicos con los que se examina el problema de la deuda externa de nuestros países.

De consiguiente, la presencia de nuestros gobiernos aquí, pone de manifiesto un hecho que nosotros no hemos creado pero que ni nosotros ni nadie, podemos ocultar ya: que el problema de la deuda externa ha dejado de ser un simple problema financiero y es ahora, sin duda, un asunto de alta política internacional.

## 12.- POR QUE PARTICIPA COLOMBIA EN ESTA REUNION?

Al lado de lo anterior, permítanme unas precisiones hogareñas, para explicar por qué está el gobierno de Colombia en esta reunión, pregunta que suelen hacer algunos poco avisados miembros de la banca comercial internacional.

La deuda colombiana es relativamente pequeña, US\$10.500 millones; no puede tener un perfil mejor, pues cerca del 60 % es del gobierno y ha sido contratada a plazos largos e intereses razonables con las instituciones financieras de desarrollo; y el nivel de nuestras reservas (US\$2.000 millones), a pesar del descenso que han tenido, es suficiente para atender cerca de seis meses de importaciones, aún sin ingreso de ninguna índole.

Gracias al ajuste formidable que hemos hecho reduciendo la inflación del 28 % al 14 % anual y reduciendo el déficit fiscal y la sobrevaluación de nuestra moneda; gracias a la ayuda comprensiva de los bancos internacionales de desarrollo; gracias al nivel de nuestras reservas internacionales; y gracias ahora, a la favorable evolución en los precios del café, el banano, el algodón, y al comienzo de nuestras exportaciones caudalosas de carbón, podemos seguir teniendo tasas de crecimiento positivas, al tiempo que cumplimos con nuestras obligaciones externas. Es cierto que estamos pagando un alto precio en términos de desempleo, el 13 %, pero aún éste es menos alto que el que han tenido que pagar la mayoría de los países latinoamericanos y muchos otros de los occidentales, para recomenzar el camino de su recuperación; nosotros, especialmente, seguiremos tratando de reducirlos a través del estímulo a la construcción, a la actividad exportadora, a la agricultura y a la micro-empresa.

## 13.- AGREDIDOS Y AGRESORES

Sin embargo, algunos bancos internacionales privados han resuelto agredirnos. Su agresión consiste en reducir súbita y sustancialmente sus créditos de corto plazo no solo para nuestro comercio exterior, sino para otros propósitos de desarrollo; en negar su apoyo a los moderados programas de endeudamiento externo del sector público; y en pretender que se respalde con las reservas oficiales, en cuyo nivel y composición tienen interés nuestra gente toda y todos los acreedores, ciertas deudas de carácter privado, no registradas y contraídas por colombianos en el extranjero con grupos reducidos de bancos. Algunos de esos bancos, no todos, hay que reconocerlo, hacen a nuestro gobierno exigencias que los suyos han rechazado en circunstancias similares, en una actitud neocolonialista que sólo producirá malestar y rechazo. Incluso han llegado al extremo de amenazarnos si servíamos de anfitriones a esta reunión. Es decir, nos han dado un trato que no corresponde al manejo que Colombia ha hecho de su política de endeudamiento, ni a nuestra voluntad, ni a nuestra capacidad de pagar. Por fortuna,

otros tienen una actitud más profesional, saben mirar mejor hacia el futuro, y entienden mejor lo que les conviene.

A pesar de esa agresión, nuestra situación cambiaría tiende al equilibrio. Los reintegros por exportaciones no tradicionales han crecido en el último año, cerca del 20 %; el valor de los registros de importación ha descendido, en el mismo plazo, en cerca de un 25 %. Y continuaremos buscando un ajuste no traumático en nuestra tasa de cambio, controlando la inflación, evitando desbordamientos monetarios, y reduciendo el déficit fiscal. Todo ello, unido al apoyo creciente que estamos recibiendo en los bancos internacionales de desarrollo, y en varios bancos comerciales privados, hace que no sea el caso colombiano similar al de muchos de nuestros países hermanos; y que resulte innecesario para nosotros pensar en una reprogramación global de nuestra deuda externa.

Si participamos, pues, en esta reunión, es ante todo porque sentimos que nuestro destino final no es independiente, ni en este ni en ningún otro campo, del destino de los países hermanos; ni, en general, del destino de los pueblos en desarrollo.

#### 14.- UN RUMOR DE TAMBORES VIOLENTOS

En síntesis, deseamos un sistema financiero internacional muy sólido, que permita el crecimiento vigoroso de los países en desarrollo para elevar la calidad de la vida de sus pueblos. Y para poder pagar. Colombia desea una comunidad internacional que entienda su obligación de proteger la estabilidad política, económica y social de nuestros países, porque los efectos del caos se extenderían también a los países acreedores. Finalmente, Colombia percibe que así como el peligro de una guerra nuclear afecta a todos los habitantes del planeta, un colapso del sistema financiero internacional —cuya eventualidad no puede descartarse—, tendría gravísimas consecuencias para la salud económica y social de todos los países. Y para la paz del mundo entero.

No resultan fáciles estos tiempos para los colombianos. Pero no son las dificultades de pago las que nos han traído a Cartagena: nos trae, sí, el sentirnos parte de una comunidad más amplia, la latinoamericana, que miramos empobrecerse cada día más, convulsionarse y perder la esperanza. Sentimos crecer en ella la amargura y el desaliento.

Percibimos el apagarse de la llama de su fe en la virtualidad de la democracia, al ver que son muchos países, sistemas democráticos y líderes demócratas, los que han precipitado esta situación. Oímos un rumor sordo de tambores violentos. Sentimos que soplan vientos de

tormenta. Y nos damos cuenta de que nada bueno puede surgir de ese ambiente. Nada bueno, por supuesto, para los países hermanos donde ese clima prevalece, nada bueno para la causa de la democracia y la libertad, nada bueno para la paz del mundo, nada bueno para nuestro país, unido a Latinoamérica por la historia, por la lengua, las creencias y la voluntad del destino.

#### 15.- COLABORACION DE LAS AUTORIDADES DE LOS PAISES INDUSTRIALES

Es necesario que exista una conciencia más clara acerca de las características del problema, para que quienes puedan contribuir a resolverlo, se comprometan a ello; y la solución corresponde a los países deudores, a los bancos acreedores, y a las autoridades de los países desde los cuales éstos dirigen sus operaciones.

Hasta ahora se ha supuesto que cada país debe salir del atolladero, ajustando su economía con las recetas del Fondo Monetario Internacional, y recibiendo plazos más amplios de los bancos acreedores. Lo que estamos aprendiendo en estos días, es que eso sólo no es suficiente; que es indispensable que las autoridades de los países industrializados donde tienen su sede esos bancos, comprendan que sus políticas económicas pueden frustrar, y de hecho están frustrando, el enorme sacrificio de ajuste que realizan nuestros pueblos; y que acepten responsabilidad por ello. La Declaración de Londres contiene, a nuestro juicio, elementos positivos para avanzar en esta dirección. De lo contrario, el reajuste podría convertirse en una tarea eterna e inútil que a nadie conviene y que, así definida, nadie estaría dispuesto a aceptar.

#### 16.- LA MONEDA AL AIRE

En efecto, si el déficit fiscal de algunos países industriales, Estados Unidos entre ellos, encarece las tasas de interés, y si hay medidas proteccionistas que nos cierran sus mercados, nada ganamos con las más duras políticas de ajuste.

En relación con el Banco Mundial, esta institución tiene que jugar un papel más activo en la próxima década, utilizando más intensamente mecanismos como el del cofinanciamiento; es esencial que muestre flexibilidad en los términos de los convenios de préstamo, permitiendo a los países trabajar con menores contrapartidas y anticipando una proporción significativa de créditos ya aprobados; asimismo, es esencial que este tipo de créditos no se convierta en un obstáculo para desarrollar la industria nacional y en especial la industria productora de bienes de capital de los países en desarrollo; debe permitirse elevar el nivel de protección para los suministros

locales del 15 0/0 al 25 0/0 como mínimo, lo que abriría camino a la sustitución de bienes de capital, que el mismo banco ha señalado como la próxima etapa industrial en que varios países de la región pueden trabajar con ventaja comparativa.

En cuanto al GATT, es claro que esta entidad no ha frenado las barreras no arancelarias que han impedido un crecimiento más dinámico del comercio mundial. Organismos y expertos estiman que el 50 0/0 del comercio mundial, está controlado por cuotas, requisitos técnicos y mecanismos administrativos. Un grado racional de protección es justificable en los países en desarrollo, que tienen que sacar adelante sus nacientes industrias y tienen que diversificar sus economías. El proteccionismo en los países del Norte no puede justificarse con el mismo argumento: esos países tratan de congelar la división internacional del trabajo, recomendando ajustes drásticos a los países en desarrollo, mientras se niegan ellos a adelantar cambios en su propia estructura económica. En el argot popular latinoamericano se identifica esta actitud con el juego de la moneda al aire: "con cara gana Usted, con sello pierdo yo".

#### 17.-MEJOR TENER SOCIOS, QUE ACREEDORES

Es tiempo de que la comunidad internacional diseñe y acuerde un sistema para identificar y exigir responsabilidad a los países industriales acreedores, por la evolución de dos variables: el nivel de las tasas de interés, y la libertad de acceso a los mercados propios; de manera que si un país altera en forma significativa y desfavorable estas dos variables en perjuicio de los países deudores, sus autoridades estén obligadas por la comunidad internacional, a proporcionar recursos a los bancos acreedores o a las agencias internacionales de crédito, para que éstos, simultáneamente, extiendan el alivio a los países deudores. En este contexto la propuesta del señor Volcker, en el sentido de establecer un límite para la tasa de interés que se cobraría a los países deudores, es de la mayor importancia: los países en desarrollo no tienen por qué pagar las consecuencias derivadas de los desequilibrios económicos de los países industrializados y especialmente del déficit fiscal de los Estados Unidos.

De la misma manera, es urgente convocar a los técnicos de los bancos centrales para que diseñen mecanismos —como los sugeridos en la reciente Declaración de Quito y como lo han propuesto Brasil y Perú— que, aprovechando nuestras penosas experiencias, faciliten el comercio entre los países de la región, con ahorro de monedas duras. América Latina enfrentará en cualquier caso escasez de monedas duras en los próximos años; pero, puesta en la encrucijada, podría hacer mu-

cho más por sí misma a través del comercio intrarregional que, lamentablemente, se ha reducido en forma dramática en la presente crisis.

Es recomendable, también, cambiar drásticamente muchas de las restricciones a las inversiones extranjeras. Coincidimos en esto con la Declaración Económica de Londres. Es claro que hoy es mucho mejor tener socios que acreedores, porque el socio no exige giros sino cuando hay utilidades, y porque el socio no puede traer o llevar su capital, súbitamente, bajo el impulso de acciones más o menos equivocadas.

Me propongo plantear a los Jefes de Estado del Grupo Andino, un cambio sustancial para hacer más favorables las reglas de juego en nuestros países a la inversión extranjera: quizás haya quienes encuentren razones para pensar que una actitud similar podría ser el mejor interés de América Latina toda.

#### 18.- LA PROPUESTA DE CARTAGENA

El espíritu de la propuesta de Cartagena, que con ánimo constructivo y cordial presento a vuestra consideración, se resume en los siguientes puntos:

- a) Reiteración de nuestro ánimo de hacer todo lo que esté a nuestro alcance, para cumplir en forma total y oportuna las obligaciones de crédito externo de nuestras patrias;
- b) Compromiso de que aquellos países que lo necesiten, busquen, individualmente, con los bancos acreedores y con el Fondo Monetario Internacional, arreglos apropiados que, permitiendo el desarrollo de los países, sirvan para satisfacer sus obligaciones de crédito externo;
- c) Compromiso de buscar, colectivamente, que aquellos países industriales que adopten políticas financieras o comerciales capaces de alterar en forma significativa el éxito de los programas de ajuste, asuman la obligación de proporcionar los recursos compensatorios necesarios;
- d) Compromiso de buscar colectivamente, dentro del sistema latinoamericano, convenios de pago que estimulen el comercio intrarregional, con ahorro de monedas duras;
- e) Compromiso de buscar, colectivamente, nuevos estímulos en América Latina a la inversión extranjera útil;
- f) Compromiso de buscar, colectivamente, que las modalidades de crédito en los organismos multilaterales,

se adapten a las circunstancias específicas de esta coyuntura.

### 19.- LAS VOCES VISIONARIAS

Si esta propuesta de Cartagena tuviera acogida, o si hubiese otras que recibieran respaldo, deberíamos establecer en esta reunión un sistema para compartirlas con los demás países de la región, definir quienes han de responsabilizarse por darles formulación concreta, y señalar un plazo, antes de que termine este año, para acordar legalmente entre los países latinoamericanos, las medidas que sean de nuestra competencia; y para presentar en los foros adecuados, las demás. Por ejemplo, en vista del ánimo positivo con que se trataron en la Declaración de Londres algunos de los planteamientos que los Presidentes de Ar-

gentina, Brasil, México, Venezuela, Ecuador, Perú y Colombia, dirigimos a los Jefes de Gobierno que la firmaron, deberíamos dar especial atención a la posibilidad de identificar mejor los puntos de convergencia, y señalar una estrategia de cooperación con los países industriales para darles expresión práctica.

Nuestro poeta Carranza dice que en ocasiones oímos voces desde las alturas: las voces de los antepasados visionarios que creyeron en la grandeza del ser humano. Este es uno de esos instantes en los cuales tenemos la obligación y la capacidad de no ser como el coro contemplativo de las tragedias griegas, sino de convertirnos en los protagonistas de nuestro propio destino, apoyando los esfuerzos de los hombres de buena voluntad en todo el mundo, para hacer más noble su paso por la tierra. Ese mundo nos está mirando esperanzado. No frustremos su ilusión.

*A partir de este número, la revista CAPITULOS DEL SELA incluirá dos secciones dedicadas a las actividades de las áreas de "Cooperación Regional" y "Consulta y Coordinación" del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).*

*La acción de ambas direcciones se inscriben dentro de los propósitos fundamentales del SELA de "a) promover la cooperación intra-regional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros y b) promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países". (Artículo 3 del Convenio de Panamá constitutivo del SELA).*

*La primera sección contiene un artículo del Jefe de Proyectos de la Dirección de Cooperación Regional, Rigoberto Monge, sobre las nuevas estrategias de cooperación para enfrentar la crisis económica internacional, además de otro artículo preparado por la respectiva dirección sobre los resultados de la II Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel en materia de Ciencia y Tecnología.*

*En la sección de "Consulta y Coordinación" se incluye un breve comentario sobre la Reunión de Coordinación Latinoamericana de Alto Nivel previa a la IV Conferencia General de la ONUDI, celebrada del 22 al 25 de mayo en Cuba, y la transcripción textual de la "Declaración de La Habana", aprobada al culminar las deliberaciones.*

Nicolas Rigoberto Monge

## Nueva etapa de la cooperación regional

**E**l Convenio de Panamá, constitutivo del sistema Económico Latinoamericano (SELA), fue suscrito el 17 de octubre de 1975. Durante el tiempo transcurrido, casi diez años, el quehacer colectivo en el campo de la cooperación regional ha producido importantes logros y valiosas enseñanzas que constituyen, sin duda, un irreversible acervo de la región para impulsar, con mayor eficiencia y dinamismo, el trabajo conjunto de América Latina y el Caribe en el marco de los elevados propósitos y objetivos consagrados en el Convenio de Panamá.

### 1. LA CREACION DEL SELA Y LA COOPERACION REGIONAL

En la creación del SELA confluyen dos vertientes económicas y políticas principales. La primera, configurada por una situación internacional caracterizada por el final de un proceso espectacular de crecimiento de las economías de los países industrializados de economía de mercado y notables adelantos en el campo de la ciencia y la tecnología, que da paso a un período de recesión y estancamiento, agravado por la inflación y el desempleo. Estos hechos, en un mundo crecientemente interdependiente, afectaron a la América Latina, particularmente por el recrudecimiento de las tendencias proteccionistas que merman sus posibilidades de exportación y, consiguientemente, las disponibilidades de divisas para atender sus importaciones y el servicio de su endeudamiento externo. Esto sucede en un marco compromisorio para la comunidad internacional de establecer un Nuevo

**NICOLAS RIGOBERTO MONGE.** Economista salvadoreño, Jefe de Proyectos de la Dirección de Cooperación Regional del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Resumen de varios estudios y documentos de la Secretaría Permanente del SELA sobre la cooperación regional.

Orden Económico Internacional; sin embargo, para 1975 comenzaba a ser evidente la escasa voluntad política de los países industrializados para contribuir a la instauración de ese nuevo ordenamiento y las negociaciones emprendidas, de conformidad con el Programa de Acción acordado, estaban ya, como lo siguen estando hoy, virtualmente estancadas.

La otra vertiente es la propia de la región. Pese a que los latinoamericanos son países que han transitado gran parte de su historia como estados soberanos e independientes en relativo aislamiento unos de otros, por razones históricas, políticas y económicas, las raíces profundas de común identidad fueron dando frutos, particularmente en las últimas dos décadas, afianzándose una tradición solidaria que se ha ido transformando gradualmente en expresiones tangibles. Esa tradición afloró con fuerza en la construcción del SELA como una respuesta pragmática y realista, a las circunstancias externas e interiores, confiriendo además, sentido preciso y acción a los nuevos conceptos de "cooperación regional" y "América Latina", los que por primera vez incluyen al Caribe de habla inglesa y le dan contenido solidario a lo que era solamente la geografía física de nuestra heredad continental.

El SELA se concibe y crea con dos propósitos fundamentales: el primero, estrechar filas entre los veinticinco estados soberanos que lo forman, para profundizar la cooperación mutua y lograr que la cooperación regional sea un elemento importante en la consecución de los objetivos nacionales de cada uno de los Estados Miembros; y el segundo, la necesidad ineludible e impostergable de fortalecer el poder de negociación conjunto frente a los países industrializados, capitalistas o socialistas, para participar activamente y con capacidad de influencia en la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional realmente fundado en la justicia internacional, en la interdependencia de las naciones y en una paz duradera.

En el Primer Informe al Consejo Latinoamericano a nivel ministerial, la Secretaría Permanente expresó: "Las acciones concretas, que en los hechos ya han comenzado a desarrollarse, marcan el inicio de un proceso que, a la vez, contribuirá a la realización de los esfuerzos nacionales y variará fundamentalmente la proyección internacional de América Latina, ya que estaremos en condiciones de producir y negociar hechos organizados por nosotros mismos y dependientes de nuestros propios esfuerzos".

## 2. EL PRIMER PROGRAMA DE TRABAJO DEL SELA Y LA COOPERACION REGIONAL

El concepto de cooperación regional en el marco

del SELA se interpreta como un proceso contínuo, flexible y vigoroso de decisiones políticas que significan concertación de fórmulas viables y fortalecimiento de la vinculación económica, en forma organizada, permanente y eficaz. Es una expresión fundamental de la solidaridad y la voluntad política de los países, y constituye la vía esencial para, mediante el esfuerzo colectivo y la acción multilateral, promover y coadyuvar al desarrollo económico y social de los Estados Miembros del SELA.

Desde sus inicios, se abordó la cooperación regional de una manera tal que requería definir áreas de interés coincidentes que, en forma global, permitiera la participación de los Estados Miembros, tomando en cuenta que los programas y proyectos concretos identificados en el marco de la cooperación deberían estar orientados a la acción. El mecanismo de los Comités de Acción, como rasgo particular del SELA, ya estaba contemplado en el Convenio de Panamá (Art. 20).

El Primer Programa de Trabajo del SELA, adoptado por el Consejo Latinoamericano en su Segunda Reunión Ordinaria, incluía áreas de interés inmediato que respondían a las necesidades más urgentes de cooperación en América Latina. Los sectores o áreas a los cuales el Primer Programa de Trabajo da especial importancia son:

- a) **Agricultura y Alimentación:** Cooperación para lograr el desarrollo del sector agropecuario y la producción, almacenamiento y comercio intrarregional de alimentos y fertilizantes, teniendo en cuenta las necesidades del sector y cubrir los déficits nutricionales;
- b) **Industrialización:** Proyectos multinacionales, incluyendo los de complementación industrial, así como esquemas de comercialización de productos manufacturados; además, se incluyó en esta área la cooperación en el sector turismo;
- c) **Infraestructura:** Desarrollo intrarregional de aspectos seleccionados de infraestructura básica;
- d) **Energía:** Cooperación para reducir los costos de comercialización, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y sus derivados en América Latina;
- e) **Productos Básicos:** Cooperación en aspectos específicos tales como producción, almacenaje y comercialización; apoyo a las Asociaciones de Productores y promover la creación de nuevos organismos de esta clase; establecimiento de reservas reguladoras; empresas y sistemas conjuntos de comercialización y de información de mercados; mecanismos para la adquisición conjunta de in-

sumos y equipos utilizados en su producción;

f) **Pagos y Financiamiento:** Vinculación entre los mecanismos de pagos que funcionan en la región; arreglos especiales para facilitar el comercio de productos seleccionados, especialmente aquellos de primera necesidad; gestiones conjuntas para el financiamiento de proyectos seleccionados;

g) **Desarrollo Social:** Cooperación regional para determinados aspectos de vivienda, educación y salud;

h) Apoyo a los programas de **integración económica** de América Latina y el Caribe;

i) Coordinación de programas de trabajo entre los institutos **tecnológicos** y de **investigación** de la región;

j) **Ayuda para situaciones de emergencia**, sea de tipo económico o los que provengan de desastres naturales;

k) Cooperación en el campo de la **información y la comunicación**.

Lo anterior es una enumeración simple de los principales sectores y áreas de interés que sirvieron de base para el Primer Programa de Trabajo del SELA. Cubre casi todos los sectores económico y social, con un elevado grado de generalidad. El trabajo por delante se mostraba inmenso y complejo que involucraba importantes innovaciones cualitativas en las relaciones de cooperación latinoamericana y requería, para su puesta en marcha, de un intenso esfuerzo de consultas y concertación entre los Estados Miembros del SELA.

La ejecución del Primer Programa de Trabajo (Decisión No. 7 del Consejo Latinoamericano) ha sido un proceso de participación y creatividad, ha significado pasar de los objetivos de carácter general en cada una de las iniciativas a propósitos más concretos y, sobre todo, a precisar cuáles eran los mecanismos más adecuados para llevar a nivel de ejecución las ideas planteadas.

Teniendo presente que el mecanismo de los Comités de Acción debían convertirse realmente en instrumentos operativos fundamentales de la cooperación regional, el Consejo Latinoamericano aprobó, en junio de 1976, la constitución de cuatro Comités de Acción: 1. Comité de Acción del SELA para apoyar el Programa de Reconstrucción de Guatemala; 2. Comité de Acción para la creación de un mecanismo regional de información agropecuaria, para excedentes, faltantes y precios, que permita determinar los potenciales de producción y consumo de los Estados Miembros; 3. Comité de Acción para elaborar, identificar e instrumentar un programa de fabricación, comercialización y distribución de complementos alimenticios

de alto contenido protéico; 4. Comité de Acción para elaborar e instrumentar proyectos concretos destinados a la construcción de viviendas para la población de bajos ingresos y otras edificaciones de interés social. Simultáneamente, un grupo de Estados Miembros expresó su deseo de constituir algunos Comités de Acción adicionales, invitando a todos los demás Gobiernos a participar en ellos: 1. Comité de Acción para la fabricación de fertilizantes, incluyendo ciertas materias primas básicas; 2. Comité de Acción para la producción y comercialización de bienes de capital; 3. Comité de Acción para el establecimiento de plantas y coordinación de proyectos de desarrollo del sector aluminio; 4. Comité de Acción para crear la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA); 5. Comité de Acción para el desarrollo artesanal, promoción del intercambio regional y de las exportaciones hacia terceros países.

El contenido del Primer Programa de Trabajo del SELA y las decisiones del Consejo Latinoamericano respecto a la constitución de Comités de Acción refleja en gran medida la realidad política internacional y regional que prevalecía a mediados de 1976. América Latina se encontraba, al igual que el resto de países en desarrollo, pugnando dentro del Diálogo Norte-Sur por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

### 3. MANIFESTACIONES DE LA CRISIS

Los conceptos, principios y cambios por lo que han venido luchando los países en desarrollo, consagrados en las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativas a la Declaración y Programa de Acción para el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional, a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y el Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, son cuestionados y virtualmente rechazados por la mayoría de los países industriales.

Estos planteamientos se han venido desvaneciendo cada vez más, al grado tal, que se han debilitado en su concepción original las Negociaciones Económicas Globales dentro del Sistema de Naciones Unidas, debido a la falta de voluntad política de algunos países industrializados.

La economía latinoamericana marca, a partir de 1981, un grave declive reflejado en una caída de su producto interno bruto cercana al cinco por ciento con respecto a 1980, alcanzando escasamente un 1.5 por ciento de crecimiento y vislumbrándose una grave crisis para los años siguientes.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, la disminución del ingreso ocurrido en el período 1982-1983, ha significado el retroceso del nivel de vida de la población a niveles que se habían alcanzado hacía ya

varios años. El descenso del ingreso nacional por habitante fue de -3.3 o/o en 1982 y del -5.9 o/o en 1983.

La deuda externa de la región superó, hacia fines de 1983, los 336 mil millones de dólares estadounidenses, según estimación del BID, monto que lejos de reducirse, y a pesar de los serios y consistentes esfuerzos de los países de la región, va en franco crecimiento como resultado, principalmente, de sucesivas alzas de las tasas de interés que escapan al control de la región.

Para hacer frente a su crisis de balanza de pagos, muchos países de América Latina pusieron en marcha acciones encaminadas al proceso de ajuste a partir de 1982, que condujeron a drásticas reducciones en las importaciones, afectando sensiblemente el volumen del comercio intrarregional, hasta el punto que los mismos se contrajeron en algunos casos más del 50 por ciento en el transcurso de los dos últimos años. Por otra parte, las fuertes devaluaciones realizadas en algunos países con mira a equilibrar las cuentas externas contribuyeron a reforzar las presiones inflacionarias, lo cual llevó a la aplicación de políticas de estabilización.

En 1983, se deterioró por tercer año consecutivo la relación de precios del intercambio de la región y por sexto año sucesivo la de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.

A estos factores se han agregado en ciertos países los efectos de desastres naturales, que acentuaron las pérdidas de ingresos y la reducción del dinamismo económico causadas por la crisis general.

Por otra parte, deben subrayarse los perturbadores efectos que la combinación de los factores descritos, es decir el grave deterioro de las variables macroeconómicas, en particular el incremento del desempleo, la inflación y la severa disminución de los niveles de vida de la población, tienen para la estabilidad política y social de los países de la región.

#### **4. NUEVA ETAPA DE LA COOPERACION REGIONAL**

Este panorama sombrío de la crisis que, como se ha referido anteriormente, comenzó a acentuarse en América Latina a partir de 1981, impulsó a los Estados Miembros del SELA en la búsqueda de nuevas fórmulas para continuar desarrollando y profundizando la cooperación regional.

Conscientes de la situación económica que se proyectaba, los Estados Miembros del SELA en la VI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, establecen la necesidad de estructurar una nueva etapa de la cooperación

regional con base en un esquema selectivo y prioritario de áreas, y para cuyo diseño se estimó indispensable el aprovechamiento óptimo de los recursos e infraestructura de la región, evaluar el Primer Programa de Trabajo del SELA, evaluar el cumplimiento de los objetivos de los Comités de Acción y estudiar medidas para su mejor funcionamiento, y se instó a los Estados Miembros del SELA a presentar iniciativas y propuestas de cooperación regional.

En este marco, el Consejo Latinoamericano, consciente de la urgencia de desarrollar e impulsar la cooperación regional, adoptó importantes decisiones relativas a: reiterar el apoyo a los Comités de Acción en tanto que órganos del SELA para impulsar y crear mecanismos permanentes de cooperación regional; reconocer la vigencia en lo fundamental de las áreas seleccionadas como prioritarias en el Primer Programa de Trabajo del SELA e introducir en ella algunos ajustes en la definición de prioridades y utilizar procedimientos ágiles para la promoción de la cooperación regional; incorporar al esquema institucional del SELA las Reuniones de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN) que tendrían la tarea fundamental de identificar proyectos y acciones de interés común de cooperación regional en las áreas consideradas como prioritarias por los Estados Miembros del SELA; recomendar la elaboración de un Programa Bial de Cooperación Regional en el que se presenten propuestas y acciones de interés común en las áreas prioritarias; elaborar proyectos de propuestas relativas al financiamiento de proyectos de cooperación regional; asegurar la convergencia entre los objetivos del Programa Bial de Cooperación Regional con los de la Seguridad Económica Regional a fin de reducir la dependencia y vulnerabilidad externa de las economías de la región.

El Programa Bial de Cooperación Regional, 1982-1984, incorporó el desarrollo de toda una serie de acciones de forma sistemática y coordinada en las siguientes áreas prioritarias: cooperación agrícola y alimentaria; cooperación en el comercio exterior; cooperación científica y tecnológica; cooperación financiera y de pagos; y, cooperación en la información, transporte y comunicaciones. Al adoptar el Programa Bial, el Consejo Latinoamericano indicó que la realización y cumplimiento de las actividades de cooperación regional tendría la flexibilidad y apertura necesarias para responder a las iniciativas de los Estados Miembros, con lo cual se impulsaba una vez más el rasgo esencial del SELA cual es su flexibilidad y dinamicidad en materia de cooperación regional.

El Primer Programa Bial de Cooperación Regional debía constituir el mecanismo de concertación que le diera sentido, integración y articulación al esfuerzo regional. Su propósito era rescatar las iniciativas más importantes dentro de la región, garantizar la determinación de

prioridades, favorecer la coordinación y el diálogo entre los diversos actores de la cooperación dentro de América Latina y el Caribe e identificar y lograr un mayor acercamiento de los intereses comunes de países e instituciones.

Gracias a la flexibilidad introducida al Programa Bienal de Cooperación Regional fue posible, tras su primer año de ejecución, incorporar los ajustes de plazo necesarios y, lo que es más importante, fortalecerlo con las iniciativas más recientes desarrolladas en el marco de la Seguridad Económica Regional, las acciones coordinadas y de apoyo mutuo entre todos los organismos de cooperación económica y esquemas de integración de América Latina, y, finalmente con los acuerdos sustantivos del Compromiso de Santo Domingo que dio una importante base a los representantes personales de los Jefes de Estados y de Gobierno de América Latina y el Caribe durante la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito, Ecuador, del 9 al 14 de enero de 1984, la cual culminó con la Declaración de Quito y Plan de Acción.

Los propósitos fundamentales del SELA y los objetivos de la cooperación regional contemplados en el Convenio de Panamá; los postulados de la Seguridad Económica Regional y los avances alcanzados a este respecto; el contenido de la Declaración de Quito y Plan de Acción y los esfuerzos hasta ahora emprendidos para ejecutar dicho Plan; los resultados y las experiencias logradas durante el período de aplicación del primer Programa Bienal; y los esfuerzos para vincular e integrar las acciones en materia de cooperación en el marco orgánico del Sistema, podrían ser las bases objetivas que delinearían los esfuerzos programáticos futuros de la Cooperación Regional.

##### **5. LA INFRAESTRUCTURA DE LA COOPERACION REGIONAL EN EL MARCO DEL SELA**

A casi diez años de existencia del Sistema Económico Latinoamericano, los esfuerzos de los Estados Miembros han forjado, a partir de sus propias iniciativas, una infraestructura de cooperación regional que requiere de su consolidación y óptima utilización.

En la actualidad, dicha infraestructura de cooperación, encabezada por la Secretaría Permanente, está integrada por:

- El Comité de Acción de Productos del Mar y de Agua Dulce.
- El Comité de Acción para la Reconstrucción de Nicaragua.
- El Comité de Acción de Turismo.
- El Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional.
- El Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Eco-

nómico y Social de Centroamérica.

—La Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información.

—El Instituto Latinoamericano de Capacitación Turística.

—La Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes, S. A.

—Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos.

Asimismo, se encuentran en proceso de suscripción y ratificación los instrumentos de creación de los siguientes organismos permanentes de cooperación regional:

—Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero.

—Red de Información Tecnológica Latinoamericana.

—Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías.

Por otra parte, se realizan consultas a los Gobiernos de los Estados Miembros del SELA sobre la viabilidad del proyecto de creación de una Oficina Latinoamericana de Intercambio Comercial de Alimentos.

Más recientemente se ha realizado una Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel en materia de Ciencia y Tecnología; y se avanza respecto a un mecanismo de financiamiento de la preinversión para proyectos de cooperación regional, a la cooperación hacia países que confronten situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales, a la cooperación y ayuda al desarrollo económico de Haití, y a la cooperación con Bolivia.

Es importante subrayar que, después de cumplir plenamente sus objetivos, dieron término a sus funciones el Comité de Acción para apoyar el Programa de Reconstrucción de Guatemala y, más recientemente, el Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina.

Además de dicha infraestructura que favorece el desarrollo amplio de las relaciones de cooperación en el marco del SELA, la región dispone de una importante dotación de recursos humanos, materiales, técnicos y experiencias organizacionales. Estas capacidades y potencialidades constituyen una sólida base para instrumentar nuevas acciones de cooperación regional que, ajustadas a la realidad, permitan cristalizar las aspiraciones de América Latina y el Caribe.

Un dinámico impulso a los proyectos de cooperación regional existentes y la búsqueda creativa de nuevas fórmulas de acción en el marco del Convenio de Panamá, y

a la luz de las Decisiones pertinentes del Consejo Latinoamericano, requiere, en prioridad, de la participación plena, efectiva y sistemática de los Estados Miembros del SELA ya que a éstos corresponde "como principales actores y beneficiarios de la cooperación regional, fortalecer los instrumentos de este proceso como expresión de su voluntad política para la acción conjunta" (1), con lo cual se continuaría firmemente avanzando en la consolidación gradual de un sistema permanente de cooperación regional en materia económica y social que responda a los urgentes requerimientos y aspiraciones de los pueblos y gobiernos latinoamericanos.

Las experiencias y enseñanzas derivadas del desenvolvimiento de la cooperación regional, en el marco del SELA, han significado importantes aportes a nivel de mecanismos institucionales que abonan y favorecen el amplio camino de la cooperación entre países en desarrollo, y evidencia además los frutos que es posible alcanzar cuando los Estados se proponen aunar, solidariamente, esfuerzos y acciones que atiendan las necesidades del desarrollo económico y social. Asimismo, las experiencias y enseñanzas nos indican que las tareas de la cooperación son complejas y difíciles, y que es indispensable mayores esfuerzos, sistemáticos y sostenidos, a fin de superar las limitaciones o restricciones que afectan los deseables beneficios de la cooperación.

(1) Decisión No. 100 del Consejo Latinoamericano.

## Bases para el desarrollo de la cooperación científica y tecnológica en el marco del SELA\*

**L**a tesis de que "no hay desarrollo económico y social sin un desarrollo científico y tecnológico previo o, a lo menos, concurrente" encuentra, indudablemente, firme arraigo en la realidad que vive la región latinoamericana. La certeza de esa afirmación explica los esfuerzos que, en diferentes direcciones y a diversos niveles, han desplegado los países latinoamericanos, tanto en sus políticas internas de desarrollo como en aquellos encaminados al fortalecimiento de la cooperación regional en la materia.

\* Artículo preparado en la Dirección de Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del SELA.

El área de la Ciencia y la Tecnología ha sido, pues objeto de diversos tratamientos a nivel de los países, organismos subregionales, regionales e internacionales, y por los agentes empresariales, lo cual denota la importancia fundamental y la necesidad de avanzar en las acciones que permitan vincular más estrechamente las actividades científicas y tecnológicas con los planes de desarrollo económico y social.

Por otra parte, resulta insoslayable referirse al rezago científico y tecnológico de nuestra región que, en la dinámica vertiginosa de los nuevos adelantos científicos y aplicaciones tecnológicas, evidencia una peligrosa tendencia a profundizar la dependencia y vulnerabilidad de la región, más aún cuando tomamos en consideración las severas repercusiones de la crisis económica y sus manifestaciones más dramáticas.

La cooperación regional en materia de ciencia y tecnología debe constituir un área en la cual se formulen respuestas a necesidades claramente definidas como prioritarias por los países en función de los requerimientos del sector productivo y que se adecúen a los objetivos de desarrollo social y económico. Fortalecer la cooperación en este ámbito significa responder a la necesidad de identificar problemas y tendencias en el desarrollo científico-tecnológico de los países de la región; coordinar e intensificar las acciones de los organismos con vistas a un uso más racional de los recursos, a la complementación de los esfuerzos y al apoyo recíproco.

El desarrollo científico y tecnológico debe ser considerado integralmente para el diseño de su tratamiento, y sectorialmente para su operacionalización, por lo cual, la generación, la transferencia adecuada, la asimilación y la aplicación de tecnologías son aspectos parciales dentro de un proceso continuo en la política científico-tecnológica de los países.

En lo que hace al SELA, el Convenio de Panamá incluye dentro de los objetivos del Sistema tanto acciones para "mejorar la capacidad de negociación para adquisición y utilización de bienes de capital y de tecnología", así como "fomentar la cooperación latinoamericana para la creación, el desarrollo, la adaptación e intercambio de tecnología e información científica..."

Al adoptar las decisiones No. 73, 100 y 101, el Consejo Latinoamericano abrió el camino hacia una nueva etapa de cooperación regional, en particular, al instruir a la Secretaría Permanente la elaboración de un proyecto de Programa Bienal para impulsar la cooperación regional, y adoptar una nueva modalidad de trabajo que facilitará la multiplicación de los esfuerzos e iniciativas de la región en sectores prioritarios para América Latina, esta nueva modalidad de trabajo la constituyen las Reu-

niones de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN).

Se contempló la realización de estas REGAN, por lo menos dos veces al año, en la tarea fundamental de identificar proyectos y acciones de interés común de cooperación regional en las áreas consideradas como prioritarias, y analizar las modalidades más adecuadas para su instrumentación tomando en consideración los avances, actividades y proyectos de los Comités de Acción pertinentes. Dichas reuniones, además pueden recomendar al Consejo la realización de estudios, informes especiales y acciones concretas, incluyendo el establecimiento de Comités de Acción u otras fórmulas de cooperación.

La Primera Reunión de la REGAN perfiló la idea de crear un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional, la cual fue posteriormente ratificada por el Consejo Latinoamericano (Decisión 127) dando finalmente origen a la creación del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR).

Posteriormente, el Consejo aprobó la decisión No. 172 otorgando a la Secretaría Permanente el mandato de convocar a una REGAN en materia de Ciencia y Tecnología, en el marco de los objetivos y actividades prioritarias del Primer Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA, que incluye como una de sus prioridades, precisamente la Cooperación Científica y Tecnológica.

La REGAN en materia de Ciencia y Tecnología se llevó a efecto en la sede de la Secretaría Permanente entre los días 14 y 18 de mayo del año en curso, tomando como base los siguientes temas sustantivos:

—Consultoría e Ingeniería.

- a) Establecimiento de un Sistema Latinoamericano;
- b) Establecimiento de una preferencia regional;
- c) Creación de una Empresa Multinacional Latinoamericana.

—Desarrollo del Sector de Bienes de Capital de los países de la región.

- a) Diseño de un Programa de Cooperación.

—Desarrollo de la información, adaptación y generación de tecnología de punta.

- a) Biotecnología;
- b) Microelectrónica;
- c) Tecnologías de las comunicaciones;
- d) Otras de interés.

—Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA)

- a) Apoyo a su establecimiento y desarrollo;
- b) Promoción de su ratificación y adhesión por parte de los estados Miembros del SELA.

—Cooperación técnica en el área científica y tecnológica.

- a) Creación de mecanismos de cooperación;
- b) Fortalecimiento de los puntos focales en los Estados Miembros.

—Otras iniciativas, acciones y proyectos de interés común para el desarrollo de la cooperación regional en el área de ciencia y la tecnología.

—Procedimientos para ejecutar los proyectos que se identifiquen como prioritarios.

Estos temas seguramente no cubren la totalidad del espectro que ofrece la ciencia y la tecnología en el marco de las necesidades socio-económicas fundamentales de los países de la región. No obstante, se consideró de la mayor conveniencia realizar esfuerzos iniciales en los temas sustanciales señalados, a los efectos de ponderar las acciones conjuntas que podrían dar lugar al establecimiento de mecanismos apropiados y viables para impulsar el desarrollo científico y tecnológico regional, a través de la promoción y desarrollo de acciones de cooperación en el marco del SELA.

Al evaluar los resultados de la REGAN en materia de ciencia y tecnología, es importante considerar que en ella participaron representantes de los veinticinco Estados Miembros del SELA, así como de diez organismos en calidad de observadores. Los resultados finales se reflejan en la adopción de diez acuerdos que a continuación son objeto de una resumida presentación, y más adelante de un anexo en extenso.

#### **COOPERACION EN MATERIA DE BIENES DE CAPITAL Y CONSULTORIA E INGENIERIA**

La REGAN destacó la importancia del sector de bienes de capital para el desarrollo regional, las posibilidades de cooperación existentes en esta materia, las experiencias latinoamericanas y extrarregionales en estudios y acciones concretas y las líneas básicas contenidas en la Declaración de Quito y Plan de Acción, en especial lo relativo al "Aprovechamiento de la demanda y oferta regionales de bienes".

El desarrollo de la industria de bienes de capital en América Latina permite inicialmente identificar, entre otros, cuatro grandes campos de acción para la labor conjunta: el financiamiento, el desarrollo tecnológico sectorial, la comercialización y la coordinación, y la promoción de sectores específicos.

La REGAN consideró que la sustitución de importaciones de servicios de consultoría e ingeniería y de bienes de capital a nivel regional, se expresará en un ahorro sustancial de divisas que contribuirá a aliviar la situación de las balanzas de pagos de los países latinoamericanos, en beneficio de su seguridad y autonomía económicas.

Sobre la Consultoría e Ingeniería, la REGAN examinó especialmente los aspectos vinculados al establecimiento de un Sistema Latinoamericano de Consultoría e Ingeniería, de una Preferencia Regional, y la creación de Empresas y/o Mecanismos Multinacionales Latinoamericanos de Consultoría e Ingeniería, determinándose que en este tema existe un margen de cooperación regional y la posibilidad de instrumentar acciones concretas de carácter multilateral.

#### **INFORMACION, DESARROLLO Y EVALUACION DE TECNOLOGIAS AVANZADAS Y COORDINACION DE SISTEMAS Y MECANISMOS DE PROSPECTIVA**

La Reunión destacó la importancia de este tema tanto por el impacto económico y social que presentan las tecnologías de "punta", entre ellas la potencial pérdida de ventajas comparativas de los países en vías de desarrollo, como por las características intrínsecas de dichas tecnologías, entre las que se señalaron el cambio radical provocado en las actividades económicas y sociales de los países industrializados y, en algunos casos, de los países en desarrollo; el alto grado de conocimientos científicos que incorporan; su gran complejidad; la aplicación en los diversos sectores económicos; la alta productividad que inducen y la formación profesional especializada que requiere su manejo.

La REGAN debatió globalmente el tema de las tecnologías avanzadas, y examinó aspectos específicos relacionados con la biotecnología, microelectrónica, tecnología de las comunicaciones, ingeniería oceánica, aplicaciones de la óptica y la holografía, tecnologías nucleares, nuevas tecnologías aplicadas a la minería, fuentes alternativas de energía y las técnicas de prospección.

Los participantes en la REGAN examinaron los elementos característicos de situación y comportamiento de las tendencias en el área de las tecnologías avanzadas, y, teniendo presente la importancia y complejidad del tema, señalaron la necesidad de utilizar las posibilidades de cooperación existentes. Asimismo, destacaron la necesidad de impulsar la cooperación regional en la formación de recursos humanos, en la difusión de conocimientos al nivel de usuarios y empresarios regionales y en la capacitación para el mantenimiento de equipos, como factores indispensables para el mayor acercamiento posible entre oferta y demanda regionales.

La Reunión, asimismo, reconoció la importancia de contar con información prospectiva sobre las tecnologías avanzadas a fin de adoptar las medidas necesarias para hacer frente al impacto de dichas tecnologías en los planes de desarrollo económico y social y, en particular, en las estrategias que los países adoptan en el marco del desarrollo científico-tecnológico.

#### **COOPERACION EN MATERIA CIENTIFICO-TECNOLOGICA**

La REGAN examinó la necesidad de constituir módulos temáticos por áreas concretas de cooperación. Asimismo, destacó los mecanismos tradicionales de cooperación técnica, las redes sectoriales de cooperación y el mecanismo de cooperación con canales comerciales, la difusión e intercambio de información de cooperación técnica entre organismos, los programas sectoriales de difusión de tecnologías, especialmente de "punta" y "autóctona", y la necesidad de contar con guías comerciales de oferta de tecnologías, bienes de capital, servicios y la búsqueda de la óptima utilización obtención de beneficios de los mecanismos de cooperación técnica.

Los representantes estimaron que para el fortalecimiento y la expansión de la cooperación tecnológica en América Latina y el Caribe, es necesario disponer de una infraestructura informativa capaz de orientar los flujos de dicha cooperación hacia la región; asimismo, consideraron necesario contar con mecanismos novedosos que permitan un pleno aprovechamiento del potencial de ciencia y tecnología.

#### **RED DE INFORMACION TECNOLOGICA LATINOAMERICANA (RITLA)**

El Convenio Constitutivo de la RITLA se suscribió en octubre de 1983, en Brasilia, por 5 Países Miembros del SELA. Entre sus objetivos fundamentales se destacan: "Apoyar el desarrollo de las infraestructuras y sistemas de información tecnológica de los Estados Miembros y promover su aprovechamiento integral por los sectores gubernamentales y privado"; y "Promover la coordinación y cooperación permanentes para que el intercambio de información tecnológica se efectúe de conformidad con las necesidades de los países participantes".

El Consejo Latinoamericano, en su Decisión No. 163, expresó que la RITLA "es un valioso instrumento para el desarrollo económico de América Latina y uno de los elementos esenciales de la Seguridad Económica Regional".

En este marco, la REGAN, considerando que los proyectos potenciales a desarrollar dentro de la RITLA pueden contribuir en forma decisiva a solucionar el proble-

ma de la falta de información tecnológica dentro de la región, elemento básico para un desarrollo científico-tecnológico e industrial, recomendó seguir las gestiones necesarias para lograr la adhesión a la RITLA de los demás Estados Miembros del SELA. Asimismo, estimó necesaria la elaboración de un Plan de Acción, que incluya un primer programa operativo dotado de proyectos específicos.

Por otra parte, la REGAN dio particular importancia al desarrollo de un sistema regional piloto de información tecnológica integrada en el sector de maderas y al establecimiento de redes de intercambio de información sobre las denominadas tecnologías de "punta" con especial atención a la microelectrónica, informática, telecomunicaciones y biotecnología. Recomendó, igualmente, la realización de gestiones para obtener recursos financieros de cooperación técnica necesarios para la ejecución de las acciones que contenga el primer programa operativo.

#### **COMISION PANAMERICANA DE NORMAS TECNICAS (COPANT)**

Sobre la base de la beneficiosa labor que para la integración latinoamericana viene desarrollando el citado organismo como promotor de la normalización técnica en la región, en particular mediante la elaboración de normas regionales, se consideró la conveniencia de reforzar y ampliar los objetivos de COPANT a fin de, entre otros aspectos, promover el desarrollo del comercio intrarregional; establecer estrategias para hacer frente a las barreras proteccionistas establecidas por los países industrializados; facilitar la participación de la región en la normalización técnica internacional; y facilitar la normalización técnica nacional.

En este sentido la Reunión recomendó a los Estados Miembros del SELA una pronta adhesión al organismo y la realización de gestiones orientadas a obtener el apoyo de los organismos internacionales competentes.

#### **CRISIS ECONOMICA Y DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLÓGICO REGIONAL**

La grave crisis económica internacional y sus diversas manifestaciones constituyen, evidentemente, un serio obstáculo para la expansión y desarrollo de la ciencia y tecnología en América Latina, en particular, el problema derivado de la magnitud de la deuda externa que agobia a la región. Así lo estimaron los representantes gubernamentales asistentes a la reunión, quienes recomendaron el más decidido esfuerzo para evitar el deterioro de los recursos dedicados a las actividades científicas y técnicas, y optimizar el aprovechamiento y desarrollo de estos importantes recursos.

#### **NECESIDAD DE PROFUNDIZAR LA COOPERACION TECNICA Y DE INTERCAMBIO DE INFORMACION EN TECNOLOGIAS POPULARES Y EMPIRICAS**

Propiciar un proceso de transmisión, absorción y generación tecnológica fundamentado en las propias fuerzas —sin excluir la necesaria adquisición de conocimientos científicos organizados— mediante el encuentro entre lo científico y lo empírico, entre tecnologías de "punta" y tecnologías autóctonas, entre ciencias básicas y aplicaciones tecnológicas, fue considerado un elemento necesario para enfrentar la crisis que afecta a los países miembros del SELA.

A partir de esa consideración, la reunión recomendó, entre otras acciones, el establecimiento de programas de identificación y estímulo a innovadores, y adaptadores populares de tecnologías; apoyar el Centro Interamericano de Formación Profesional (1) y estudiar la creación de mecanismos específicos de cooperación técnica para el intercambio de experiencias en la innovación popular.

#### **PROYECTOS EN MATERIA DE BIOTECNOLOGIA PRESENTADOS POR LA DELEGACION DE CUBA**

Al considerar los enormes beneficios que el progreso de la investigación biológica, en particular la biotecnología, puede producir a los países latinoamericanos; y la presentación por la delegación de Cuba de los proyectos "Cursos sobre Técnicas de Ingeniería Genética" y "Uso del Interferon Leucocitario humano en el tratamiento de la papilomatosis laríngea juvenil", la Reunión acordó recomendar la remisión de dichos proyectos a la X Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano y a la Reunión a que se hace referencia en el Acuerdo sobre Tecnologías Avanzadas.

#### **APOYO AL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS DE FINANCIACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO**

Tomando en cuenta el papel que los gobiernos de América Latina jugaron en la concepción y creación del Sistema de Financiación, los beneficios obtenidos del mismo, y la falta de progresos significativos con respecto a la contribución de los recursos necesarios para asegurar la futura viabilidad de dicho Sistema, los representantes gubernamentales recomendaron que los estados miembros del SELA apoyen conjunta y decididamente la continuación del Sistema de las Naciones Unidas de Fi-

(1) CINTERFORT/OIT.

nanciación de la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo.

## ANEXO

### SECCIONES DISPOSITIVAS DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS EN LA REUNION DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES DE ALTO NIVEL EN MATERIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

#### 1. COOPERACION EN MATERIA DE BIENES DE CAPITAL Y CONSULTORIA E INGENIERIA.

##### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Establecer, dentro del marco del SELA un mecanismo de relevamiento de información sobre empresas de consultoría e ingeniería y fabricantes de bienes de capital de la región, organizado en forma sectorial y diseñar las modalidades que permitan la normalización y actualización sistem

ñar las modalidades que permitan la normalización y actualización sistemática de la información con el objeto que sea homogénea y comparable.

**Artículo 2.** Reunir y distribuir información sobre la demanda de servicios de consultoría e ingeniería y de bienes de capital, a través de mecanismos que permitan una temprana identificación de dicha demanda.

**Artículo 3.** Que los Estados Miembros del SELA a nivel nacional, subregional y regional, adopten instrumentos y mecanismos que faciliten la vinculación de la oferta y la demanda de los servicios de Consultoría e ingeniería y de Bienes de Capital, incluyendo medidas tales como:

- a) Financiamiento de estudios de preinversión;
- b) Financiamiento de proyectos nacionales;
- c) Mecanismos de comercialización de Bienes de Capital;
- d) Normalización técnica y control de calidad;
- e) Asistencia técnica regional;
- f) Comercialización de tecnología.

En todas las medidas que se adopten deberá incluirse cláusulas de preferencia para el comercio regional, subregional y nacional, así como regímenes especiales para los países de menor desarrollo relativo del área.

**Artículo 4.** Para el pronto establecimiento de un Sistema Regional preferencial en favor de las firmas latinoamericanas de consultoría e ingeniería y de las empresas latinoamericanas proveedoras de maquinaria y equipo, es urgente que se concluyan los estudios a que se refiere el Plan de Acción de Quito, tomando en consideración los criterios incluidos en dicho Plan, así como la necesidad de que el

referido Sistema incluya una preferencia de información oportuna de las licitaciones en favor de las empresas latinoamericanas de dichos sectores.

Que dentro del Sistema Preferencial mencionado, uno de los principios fundamentales de las bases y pliegos de las licitaciones sea el tomar plenamente en consideración la oferta de la región en materia de servicios de consultoría e ingeniería y de proveeduría de maquinaria y equipo.

**Artículo 5.** Que para facilitar la participación de las firmas latinoamericanas de consultoría e ingeniería y proveedores de maquinaria y equipo en los proyectos de inversión, dentro de las bases y pliegos de licitación se desagreguen los proyectos de inversión. Con este fin, consideran de vital importancia que la Secretaría Permanente del SELA, con la colaboración de organismos tales como CEPAL, INTAL, JUNAC, ONUDI, PNUD y UNCTAD, elabore un estudio relativo a las metodologías de desagregación tecnológica.

**Artículo 6.** Debe tenerse presente que la industria de bienes de capital requiere un esfuerzo constante de adaptación, mejora y desarrollo de nuevos productos y procesos; en consecuencia, deben considerar la instrumentación de mecanismos, dentro del marco del SELA, tales como:

- a) Establecimiento de vínculos directos entre las entidades de investigación y productores de bienes de capital, que permitan orientar los trabajos de investigación y desarrollo a los requerimientos de dicha industria y a una mejor utilización de sus resultados.
- b) Fortalecimiento de la capacidad de ingeniería de proyectos y de ingeniería básica de detalle, que permita el desarrollo de esos proyectos, garantizando máximo componente nacional y regional de servicios de ingeniería y bienes de capital;
- c) Estimular acciones conjuntas de desarrollo de prototipos y procesos tecnológicos entre las entidades regionales de investigación y desarrollo;
- d) Promoción de intercambios de información técnica y de experiencias, incluidas las de negociación de contratos de licencia, entre empresas productoras de bienes de capital de la región;
- e) Asistencia técnica de las entidades de investigación y desarrollo y de producción de bienes de capital, tanto del sector privado como del público de los países más avanzados, a aquéllos que lo requieran;
- f) Considerar líneas de crédito de capital de riesgo para la producción de innovaciones, prototipos, procesos o

bienes de capital;

- g) Diseño de bases de licitación detalladas que permitan la desagregación de los proyectos de inversión en beneficio de los proveedores nacionales de bienes de capital;
- h) Operación de un mecanismo de información que permita la oportuna información de las futuras licitaciones, y en general, de las oportunidades técnico-económicas comerciales que beneficien a la industria de bienes de capital;
- i) Promover el conocimiento recíproco de las capacidades de productores de bienes de capital a nivel regional, con el objeto de facilitar su participación conjunta en proyectos técnicos y de inversión;
- j) Diseñar otros mecanismos técnicos, arancelarios y financieros, que faciliten la comercialización de bienes de capital a nivel regional.

**Artículo 7.** Creación de mecanismos financieros que permitan al comprador latinoamericano de bienes de capital beneficiarse de condiciones de créditos en términos de plazo, tasas de interés y período de gracia favorables.

La creación de mecanismos de garantías, tales como servicios de post venta que cubran los riesgos del comprador local.

**Artículo 8.** Agilizar el mercado intrarregional de compra y venta de tecnología y bienes de capital, y promover una mayor integración horizontal a través de la subcontratación entre empresas de bienes de capital a nivel nacional y regional, a través de mecanismos tales como Bolsas de Subcontratación en los países miembros que posteriormente podrían coordinarse a nivel regional.

**Artículo 9.** Identificar las líneas o familias de productos prioritarios para la región en función de la demanda agregada, las demandas específicas no cubiertas y las ventajas comparativas existentes.

**Artículo 10.** Auspiciar la existencia de condiciones financieras favorables a las actividades de consultoría e ingeniería, y a la producción y comercialización de bienes de capital de producción nacional a través de medidas tales como:

- a) Solicitar por los Estados Miembros del SELA la adecuación de la reglamentación de los pliegos de licitación usados por el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y otros institutos de crédito internacionales, en términos que faciliten la contratación de servicios de consultoría e ingeniería e incorpora-

ción de bienes de capital de producción nacional de los países miembros del SELA en los proyectos financiados por dichas instituciones;

- b) Solicitar a la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo (ALIDE), informar oportunamente los proyectos de inversión a ser financiados por las entidades que la componen, y recomendar a las mismas la consideración de bienes de capital de producción local;
- c) Estudiar la viabilidad de la creación de un Banco Latinoamericano de Fomento a la producción y fomento de Bienes de Capital y a los servicios de consultoría e ingeniería;
- d) Aprovechamiento y profundización de los tratamientos preferenciales actualmente vigentes en los instrumentos arancelarios y de crédito regionales.

**Artículo 11.** Dar el apoyo que sea necesario, frente a los organismos internacionales que corresponda, para que el Proyecto sobre Bienes de Capital CEPAL/ONUDI/PNUD continúe y complete sus actividades.

**Artículo 12.** Que el Consejo Latinoamericano en su X Reunión Ordinaria debería considerar su mandato a la Secretaría Permanente del SELA sobre los procedimientos y modalidades que considere pertinentes, para la realización de los estudios y acciones que se proponen dentro del presente Acuerdo, tomando plenamente en cuenta los objetivos y las funciones a ser desarrolladas por la RITLA, mecanismos, organismos y empresas dentro del SELA.

Para facilitar las Decisiones del Consejo Latinoamericano, la Secretaría Permanente presentaría en la medida de sus posibilidades un documento de base sobre el tema.

## 2. INFORMACION, DESARROLLO Y EVALUACION DE TECNOLOGIAS AVANZADAS

### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Que dentro del marco del SELA se intensifiquen las acciones para promover la realización de esfuerzos conjuntos por parte de los Estados Miembros del Sistema, para definir y poner en ejecución mecanismos apropiados para la asimilación y transferencia de las nuevas tecnologías a los diferentes campos productivos.

**Artículo 2.** Ante la trascendente y vital importancia de las tecnologías avanzadas en el desarrollo futuro de las economías latinoamericanas, este tema debería incluirse en forma permanente dentro de la agenda de las reunio-

nes del Consejo Latinoamericano. Asimismo, por la urgencia de adoptar las acciones necesarias que permitan acelerar la generación y utilización de los conocimientos respecto de dichas tecnologías avanzadas, la convocatoria a una Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano durante el primer trimestre de 1985, previa convocatoria de reuniones de expertos de alto nivel incluyendo especialistas en las áreas de biotecnología y microelectrónica.

**Artículo 3.** Que los Estados Miembros del SELA realicen esfuerzos conjuntos para asegurar el acceso, sin discriminación alguna, a los conocimientos científicos en que se basan las tecnologías avanzadas desarrolladas en los países industrializados, así como para también asegurar el libre flujo de dichas tecnologías en el comercio internacional. En este sentido los Estados Miembros del SELA propugnarán por la inclusión del tema de las tecnologías avanzadas dentro del marco del Diálogo Norte-Sur.

**Artículo 4.** Crear las condiciones más favorables dentro de América Latina para hacer frente al impacto de las tecnologías avanzadas en las actividades económicas y sociales dentro de la región.

Para dichos efectos es indispensable que dentro del marco del SELA, se promueva la creación de mecanismos a nivel nacional, subregional y regional que comprenda:

- a) La formación de los recursos humanos necesarios, que permita la generación y utilización de los conocimientos científicos ligados a las tecnologías avanzadas, de conformidad a las necesidades e infraestructura económica de los países latinoamericanos;
- b) La realización de proyectos de investigación conjunta y aplicación de las tecnologías avanzadas por parte de los países latinoamericanos;
- c) el establecimiento de mecanismos de seguimiento y análisis del avance de los conocimientos científicos dentro de la comunidad internacional sobre las tecnologías avanzadas, tomando en consideración los sistemas existentes a nivel subregional, regional e internacional.

**Artículo 5.** Que Dentro de las políticas, planes y estrategias en materia científica y tecnológica de los gobiernos de los Estados Miembros del SELA, se dé una mayor atención a los aspectos relacionados con las tecnologías avanzadas y se asignen mayores recursos a la investigación, con objeto de incrementar las capacidades de uso e innovación de nuevas técnicas, en particular sobre los conocimientos científicos relativos a dichas tecnologías.

**Artículo 6.** Que el Consejo Latinoamericano en su X

Reunión Ordinaria, apoye el desarrollo y pronta operación de la Red Latinoamericana de Centros de Biotecnología, auspiciada por PNUD/UNESCO, en base a los acuerdos emanados de la reunión, que para dicho efecto se desarrolló en La Plata, Argentina del 19 al 22 de marzo de 1984.

**Artículo 7.** Que los gobiernos de los Estados Miembros asignen más recursos e intensifiquen sus esfuerzos en investigaciones sobre el campo de la biotecnología, de manera de identificar la solución de problemas de interés prioritario de América Latina.

**Artículo 8.** Que la información que emane de la Red Latinoamericana de Centros de Biotecnología, se ponga a disposición de los Estados Miembros del SELA que no participan en dicha Red por carecer de centros similares.

**Artículo 9.** La creación de un Programa Latinoamericano de Cooperación en Microelectrónica, dentro del marco del SELA, sobre la base de la experiencia y los trabajos que se vienen desarrollando en diferentes organismos internacionales en este tema, tales como la CEPAL, ONUDI, UNESCO y la UNCTAD, que tendría como objetivos, entre otros, los siguientes:

- a) La identificación y evaluación de los avances tecnológicos en microelectrónica;
- b) Intercambio de información y cooperación en lo que respecta a adquisiciones del sector público;
- c) El establecimiento o ampliación de plantas para el diseño y producción de componentes microelectrónicos y los elementos de interfase;
- d) La identificación de posibilidades de aplicación en sectores críticos y prioritarios relacionados con los mercados internos y externos, particularmente aquellos aspectos relacionados con la microelectrónica para la modernización del parque industrial de América Latina;
- e) Reforzar o crear centros de excelencia especializados que promuevan y afecten la investigación, desarrollo y las aplicaciones en la industria y en la interconexión de dichos centros;
- f) La realización de estudios de factibilidad;
- g) La capacitación de la fuerza de trabajo;
- h) La evaluación socio económica;
- i) La adopción de estrategias integradas en el campo de la microelectrónica.

**Artículo 10.** La continuación de los estudios relativos a la creación de un mecanismo para evaluar dentro de América Latina, los equipos de comunicaciones disponibles en el mercado internacional y en el mercado regional, de manera de dar orientaciones que permitan que los usuarios de dichos equipos adquieran los que más se adapten a las necesidades de los países de América Latina, así como para apoyar un proceso creciente de producción local en la región.

En ese sentido, que los estudios propongan el mecanismo que más se adapte a la situación financiera por la que atraviesa América Latina, así como a las necesidades de evaluación de equipos de comunicación, tomando en consideración que este mecanismo pueda servir como antecedente en otros campos de las tecnologías avanzadas.

Solicitar, en este contexto, a la Secretaría Permanente que coordine esfuerzos y requiera de la cooperación del Programa Internacional de la Comunicación/UNESCO para lograr el objetivo de dotar a la región de dicho mecanismo.

**Artículo 11.** Que los organismos de Naciones Unidas, como FAO, ONUDI y UNESCO, intensifiquen sus esfuerzos para poner a disposición de los países que lo deseen:

- a) La información para hacer la prospectiva y evaluación tecnológica relacionada con las tecnologías de avanzada; y
- b) El acceso al conocimiento, técnicas y tecnologías correspondientes y la capacitación respectiva.

### 3. COORDINACION DE SISTEMAS Y MECANISMOS DE PROSPECTIVA EN LA REGION

#### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Que los Estados Miembros del SELA constituyan comités nacionales multidisciplinarios de prospectiva y que se promueva un mecanismo de vinculación entre dichos comités.

**Artículo 2.** Que dichos comités participen en los programas y proyectos en curso dentro de la región, así como en aquellos que funcionan en el marco de los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas.

**Artículo 3.** Que los comités de referencia coordinen estrechamente sus actividades con los mecanismos que se creen dentro del marco del SELA.

**Artículo 4.** Que la Secretaría Permanente del SELA, teniendo en cuenta su programación de actividades y sus disponibilidades financieras, inicie estudios para la formu-

lación preliminar de un esquema de cooperación regional en el área de la prospectiva.

### 4. COOPERACION TECNICA EN MATERIA CIENTIFICA-TECNOLOGICA

#### RECOMIENDA:

##### Información

**Artículo 1.** Que la Secretaría Permanente del SELA intensifique sus esfuerzos con miras a preparar un inventario de proyectos de ciencia y tecnología en América Latina, desglosado por sectores.

**Artículo 2.** Crear un mecanismo de información y concertación dentro del marco del SELA, de las entidades subregionales, regionales e internacionales que operan en el campo de la cooperación científica y tecnológica en América Latina.

**Artículo 3.** Solicitar al Consejo de Administración del PNUD, así como al Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología que, con la colaboración de los Estados Miembros, se amplíe la información sobre los programas de cooperación bilateral o de organismos internacionales que se efectúen en los Estados Miembros del SELA.

**Artículo 4.** Que la Secretaría Permanente del SELA lleve a cabo los estudios y acciones necesarios tendientes a relevar la información sobre mecanismos e instituciones de cooperación científica y técnica que funcionan en el marco de los organismos regionales e internacionales.

**Artículo 5.** Que la Secretaría Permanente del SELA, releve la información sobre las redes institucionales, existentes en América Latina, que puedan constituir vehículo de cooperación técnica.

**Artículo 6.** Que la Secretaría Permanente del SELA, con la cooperación de la UNESCO, prepare una Guía de Centros de Capacitación en áreas vinculadas a la ciencia y la tecnología que funcionan en América Latina y el Caribe, incluyendo los programas que llevan a cabo.

**Artículo 7.** Que la Secretaría Permanente del SELA, con la colaboración del BID, releve la información sobre los proyectos de asimilación tecnológica existentes en la región.

##### Mecanismos

**Artículo 8.** Que la Secretaría Permanente del SELA elabore estudios sobre las diversas formas de utilización eficiente de las Redes Institucionales existentes en América Latina y el Caribe, con propósitos de cooperación científ-

fico-técnica.

**Artículo 9.** Que la Secretaría Permanente del SELA realice un estudio sobre las modalidades más apropiadas para que las operaciones de comercio de tecnología, entre los países de América Latina y el Caribe, tengan un impacto positivo sobre el desarrollo de las capacidades científico-técnicas de los países receptores.

**Artículo 10.** Que la Secretaría Permanente del SELA apoye a los Estados Miembros del Sistema en la identificación de módulos temáticos que permitan concentrar los esfuerzos de ciencia y tecnología y optimizar el uso de los recursos cooperativos.

**Artículo 11.** Que la Secretaría Permanente del SELA estudie nuevos mecanismos financieros y busque el instrumento idóneo para la utilización de monedas nacionales y el uso de la capacidad ociosa en las líneas aéreas de la región como complemento a los mecanismos actuales de financiamiento.

**Artículo 12.** Que la Secretaría Permanente del SELA apoye a los Estados Miembros del Sistema en el diseño y gestión de nuevos proyectos que permitan concentrar esfuerzos técnicos y financieros.

## 5. RED DE INFORMACION TECNOLOGICA LATINOAMERICANA (RITLA)

### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Urgir a la Secretaría Permanente del SELA y a la Secretaría de la RITLA para que realicen ante los Estados Miembros suscriptores del Acta Constitutiva de la RITLA, las gestiones necesarias para lograr la adhesión a la RITLA de los demás Estados Miembros del SELA.

**Artículo 2.** Encomendar a la Secretaría de la RITLA que teniendo en cuenta el documento de Bases del Plan de Acción de la RITLA y conforme a lo señalado en el Artículo 18 del Acta Constitutiva prepare una propuesta del Plan de Acción, que incluya un primer programa operativo que contenga proyectos específicos, que permitan conocer las contribuciones en recursos humanos, de infraestructura y financieros, nacionales y de cooperación técnica, que sean necesarios para la puesta en marcha de la Red y proceda a la más inmediata y amplia difusión de dicho documento.

Dentro de los proyectos específicos se considerarán, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Inventario sobre bienes de capital a nivel regional;
- b) Inventario sobre servicios de consultoría e ingeniería;

- c) Intercambio de información sobre la demanda de ingeniería y consultoría a nivel regional.

**Artículo 3.** De los proyectos presentados a consideración se dio particular importancia al desarrollo de un sistema regional piloto de información tecnológica integrada en el sector de maderas, debido a su enorme importancia económica presente y futura para la región, y sobre la cual se advirtió de la necesidad de un mayor conocimiento de los recursos y posibilidades de industrialización, aprovechamiento racional, previo a la adopción de cualquier tipo de tratado para su explotación y comercialización.

**Artículo 4.** En las actividades futuras de la RITLA deberá considerarse el establecimiento de redes de intercambio de información sobre las denominadas tecnologías de punta, en coordinación con las Redes existentes en América Latina y el Caribe, y especial atención a:

- a) La microelectrónica, informática y telecomunicaciones, particularmente, telefonía, computación y transmisión de datos; y
- b) Biotecnología en sus aplicaciones particulares en alimentación, agricultura, agroindustria, minería y salud; así como sobre fuentes tradicionales de energía y preservación del medio ambiente.

**Artículo 5.** Solicitar a los Estados Miembros del SELA para que apoyen decididamente las gestiones que realice la Secretaría Permanente y la Secretaría de la RITLA para obtener recursos financieros de cooperación técnica necesarios para la ejecución de las acciones que contenga el primer programa operativo. Para tal efecto, la Secretaría de la RITLA mantendrá permanentemente informados a los Estados Miembros de las acciones que desarrolle en este campo.

**Artículo 6.** Instar a los organismos internacionales y de cooperación técnica para que en la asignación de recursos financieros para proyectos tecnológicos en la región, asignen prioridad al apoyo para la más pronta ejecución de los proyectos de la RITLA.

**Artículo 7.** Que la Secretaría de la RITLA continúe manteniendo estrecha cooperación con las redes y sistemas de información nacionales, subregionales e internacionales, para lograr el máximo aprovechamiento de las disponibilidades financieras ya involucradas en actividades del intercambio de información dentro de la región.

## 6. COMISION PANAMERICANA DE NORMAS TECNICAS (COPANT)

### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** A los Estados Miembros del SELA que den

su máximo apoyo a COPANT y consideren su pronta adhesión a ese Organismo.

**Artículo 2.** Solicitar a los gobiernos de los países miembros de COPANT, que instruyan a los Directores de los organismos n

organismos nacionales responsables de la normalización técnica, a fin de que en la XX Reunión del organismo, presten un decidido apoyo a la labor que se realiza en la Comisión Panamericana de Normas Técnicas.

**Artículo 3.** Solicitar a los gobiernos de los países miembros del COPANT que gestionen ante los organismos internacionales competentes un apoyo decidido a dicha organización.

**Artículo 4.** Que la Secretaría Permanente difunda entre los Estados Miembros del SELA los objetivos, funciones y actividades desarrolladas por COPANT.

#### 7. CRISIS ECONOMICA Y DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO REGIONAL

##### RECOMIENDA:

**Artículo Unico.** Se realice el más decidido esfuerzo, por parte de los Estados Miembros del SELA, para evitar el deterioro de los recursos dedicados a las actividades científicas y técnicas, y optimizar el aprovechamiento y desarrollo de estos importantes recursos.

#### 8. NECESIDAD DE PROFUNDIZAR LA COOPERACION TECNICA Y DE INTERCAMBIO DE INFORMACION EN TECNOLOGIAS POPULARES Y EMPIRICAS

##### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Que los Estados Miembros del SELA establezcan programas de identificación y estímulo a innovadores, y adaptadores populares de tecnología.

**Artículo 2.** Que los Estados Miembros del SELA que participan en el Centro Interamericano de Formación Profesional (CINTERFORT/OIT) orienten y apoyen a dicho organismo, a fin de establecer programas específicos de capacitación teórico-práctica para innovadores y adaptadores populares de tecnología.

**Artículo 3.** Que la Secretaría Permanente del SELA estu-

die la creación de mecanismos específicos de cooperación técnica para el intercambio de experiencias en la innovación popular, que favorezca a los países de menor desarrollo relativo de la región.

#### 9. PROYECTOS EN MATERIA DE BIOTECNOLOGIA PRESENTADOS POR LA DELEGACION DE CUBA

##### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Que los proyectos presentados por la Delegación de Cuba a esta Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel en materia de Ciencia y Tecnología, relativos a los "Cursos sobre técnicas de Ingeniería Genética" y "Uso del interferón leucocitario humano en el tratamiento de la papilomatosis laringea juvenil", deben ser remitidos a la X Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.

**Artículo 2.** Que para facilitar la consideración de dichos proyectos en la próxima reunión del Consejo Latinoamericano, la Secretaría Permanente del SELA remita en forma oficial los referidos proyectos a todos los Estados Miembros del SELA, incluyendo sus autoridades nacionales competentes en materia científico-tecnológica, destacando las recomendaciones del presente Acuerdo.

**Artículo 3.** Que, asimismo, sean remitidos a la Reunión de Especialistas sobre Biotecnología a que se refiere el Artículo 2 del Acuerdo No. 2, adoptado en la presente Reunión.

#### 10. APOYO AL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS DE FINANCIACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO

##### RECOMIENDA:

**Artículo 1.** Que los Estados Miembros del SELA apoyen conjunta y decididamente la continuación del Sistema de las Naciones Unidas de Financiación de la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo.

**Artículo 2.** Que los Estados Miembros del SELA hagan un llamado conjunto a los países desarrollados para que faciliten un acuerdo sobre contribuciones financieras adicionales a dicho Sistema, en ocasión del próximo sexto período de sesiones del Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, a realizarse en la ciudad de Nueva York, del 29 de mayo al 8 de junio del año en curso.

SELA - ONUDI:

## El impacto de la crisis sobre la industrialización latinoamericana

**L**a Reunión de Coordinación Latinoamericana de alto nivel previa a la IV Conferencia General de la ONUDI se celebró en La Habana (CUBA), del 22 al 25 de mayo de este año, en momentos que la región enfrenta una crisis profunda que afecta su situación económica general y produce efectos particularmente negativos en el proceso de industrialización regional.

La crisis constituye una amenaza para el sector industrial que fue uno de los elementos más dinámicos del desarrollo de los países latinoamericanos, durante las tres últimas décadas.

El grado de industrialización de América Latina —es decir, la relación del producto industrial con respecto al producto bruto interno— fue creciendo en forma gradual, pero sostenida, desde un nivel inferior al 20 por ciento, en 1950, hasta cerca del 26 por ciento en 1976. Si bien este índice está muy por debajo del registrado en los países desarrollados, también es cierto que representa un nivel superior del que tiene la mayoría de las naciones en desarrollo de otras regiones.

En la Conferencia Latinoamericana de Industrialización, celebrada en México en 1974, se formuló la aspiración de que los países en desarrollo alcanzaran una participación del 25 por ciento de la producción mundial en el año 2000. El pronunciamiento de México fue ratificado posteriormente en las Declaraciones de Lima y de Nueva Delhi. En la misma oportunidad se estableció para América Latina una meta de 13.5 por ciento, lo que representaba el esfuerzo de

más que duplicar su participación —en ese entonces del 5.74 por ciento— en el escaso término de 25 años.

Transcurridos diez años, se observan resultados dispares que ahondan la brecha entre los países industrializados y las naciones en desarrollo. Mientras que el primer conjunto de países incrementó su participación en la producción mundial del 9.6 por ciento al 11 por ciento, entre 1974 y 1982, la participación de América Latina registra, desde 1979, una seria tendencia al deterioro.

En efecto, estimaciones preliminares, indicaron que ya en 1983, se encontraba por debajo de los niveles de 1974. A ello se suma el hecho que el grado de industrialización descendió de su valor máximo —25,2 por ciento, en 1973— al 23,2 por ciento. Por otra parte, la tasa promedio de crecimiento fue negativa (—3,1 por ciento) entre 1980 y 1983, lo que representó un significativo retroceso para el sector.

La experiencia en materia de industrialización permite señalar que ésta, por sí sola, no ha logrado dar solución a los problemas socioeconómicos de la región. Así, el mantenimiento de amplios sectores de nuestras sociedades vinculados sólo marginalmente al mercado, las pautas de distribución de ingreso y el énfasis en la satisfacción de los requerimientos de los segmentos de mayores ingresos, han contribuido a que se llegue a la situación actual.

Es en este contexto de crisis profunda que se celebró en La Habana la Reunión de Coordinación Latinoamericana de alto nivel previa a la IV Conferencia de la ONUDI, de acuerdo con la Decisión 157 del Consejo Latinoamericano del SELA.

La reunión ofrecía, por tanto, una oportunidad propicia para la reflexión y el análisis en torno a los problemas que afectan al desarrollo industrial latinoamericano y a las futuras acciones para revertir la crisis. Días previos, del 7 al 10 de mayo, se celebró la Reunión Técnica Latinoamericana sobre industrialización, organizada por la CEPAL, que aportó importantes elementos para la consideración de esta temática durante la reunión de La Habana.

A su vez, los planteamientos formulados en la reunión de La Habana sintetizaron la posición común de América Latina ante los distintos temas que posteriormente fueron tratados durante la IV Conferencia General de ONUDI.

La posición de la región quedó plasmada en la "Declaración de La Habana sobre la Industrialización de América Latina", que se transcribe textualmente en este número de **Capítulos del Sela**, por considerarla de sumo interés.

El documento reafirma los principios contenidos en la Declaración y Plan de Acción de Quito, aprobados por más de treinta gobiernos durante la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada a principios de año en Ecuador. Analiza igualmente, el impacto de la crisis sobre el proceso de industrialización y promueve nuevas estrategias, orientadas a disminuir la vulnerabilidad externa.

La Declaración de La Habana ratifica la imposterizable necesidad de aprovechar el inmenso potencial regional, mediante el fortalecimiento de la cooperación entre los países de América Latina y del Caribe, a la vez que promueve un profundo proceso de reflexión sobre el desarrollo industrial, en el marco de los foros regionales, para recuperar el dinamismo y reorientar las políticas, superando las limitaciones de la crisis.

### **DECLARACION DE LA HABANA SOBRE LA INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA**

Los Representantes de los países de América Latina y el Caribe reunidos en La Habana, Cuba, del 22 al 25 de mayo de 1984, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 157 del Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y con el objetivo de adoptar una posición común con vistas a la Cuarta Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), acordamos la siguiente:

## **DECLARACION**

### **I. Declaración de Quito: planteamiento básico**

1. Reafirmamos los postulados y principios contenidos en la Declaración y Plan de Acción de Quito, adoptados por los Jefes de Estado o de Gobierno de América Latina y el Caribe, o sus representantes personales, en enero de 1984 y destacamos que la situación de crisis económica y social sin precedentes descrita en dichos documentos, ha producido efectos particularmente negativos para el proceso de industrialización latinoamericana.

### **II. Evolución del proceso de industrialización de América Latina**

2. En las últimas tres décadas, aun cuando el crecimiento de la economía latinoamericana, liderada por el sector industrial, fue más rápido que el de la mayoría de los países desarrollados, el proceso de industrialización no ha modificado, de manera general, la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas.

3. Reconociendo que existe una gran heterogeneidad industrial de los países de la región, deseamos señalar un conjunto de factores internos y externos que, con diferentes énfasis y modalidades, ha contribuido a generar la crisis por la que atraviesa este sector en la región. Dentro de los factores internos, resalta la falta de una articulación eficiente al interior del sector industrial y de éste con los demás sectores productivos, así como una adecuada vinculación entre el Estado y el sector productivo tanto público como privado. Dentro de los factores externos destacan particularmente en años recientes la reducción de flujos financieros, las altas y crecientes tasas de interés, la agudización del proteccionismo de países industrializados, la debilidad de la demanda externa y los obstáculos a los esfuerzos de racionalización y reconversión industrial que realizan los países de la región.

4. Los factores externos mencionados reflejan el carácter injusto e inequitativo de la estructura que hoy prevalece en las relaciones económicas internacionales, la cual condiciona, en gran medida, la crítica situación de las economías latinoamericanas. En este contexto rechazamos la tendencia al bilateralismo en detrimento de la cooperación multilateral.

5. Además de los factores señalados, la vigencia de un patrón de industrialización desarticulado, imitativo y vulnerable frente al exterior no ha permitido solucionar los problemas sociales fundamentales de la

región: la pobreza extrema, la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades.

6. Constatamos con grave preocupación que los principios y objetivos contenidos en las Declaraciones de Lima y Nueva Delhi continúan sin alcanzarse. Las políticas económicas en los países desarrollados han incidido decisivamente en estos resultados, observándose incluso en algunas de estas naciones una tendencia a revertir los escasos avances logrados en la cooperación internacional.

### III. Impacto de la crisis sobre la industrialización de América Latina

7. En años recientes, el proceso de industrialización de América Latina ha sido gravemente afectado por la crisis económica y financiera internacional; las políticas de apertura unilateral y, más recientemente, las de ajuste económico, acordadas por algunos países de la región con el Fondo Monetario Internacional, con un elevado costo social.

8. Algunos de los rasgos fundamentales del cambio del patrón industrial y tecnológico de los países desarrollados han resultado disfuncionales a las necesidades actuales y futuras y al desarrollo de las potencialidades de la región.

9. El impacto negativo de la crisis en el desarrollo regional, se ha expresado en áreas tales como: el incremento de las tasas de desempleo; la caída de los ingresos personales reales; la reducción del nivel de la actividad económica, especialmente industrial, y de las importaciones; el descenso en los niveles de inversión; el abultado endeudamiento externo; el surgimiento de obstáculos adicionales para mantener corrientes adecuadas de exportación y un brusco proceso de reversión en los flujos de capital. En consecuencia, la región enfrenta el riesgo de que se consolide la desindustrialización observada en los últimos años.

10. El creciente proteccionismo en países industrializados obstaculiza el logro de una división internacional del trabajo justa y equitativa, restringe el acceso a sus mercados de las exportaciones de los países en desarrollo y reduce las posibilidades de desarrollo de nuestros países, afectando incluso el incremento de sus importaciones.

11. La presente crisis no tiene paralelo histórico y se diferencia notablemente de la de los años treinta. Ella ha puesto en evidencia la interacción de un sinnúmero de factores económicos, políticos y estratégicos, y ha destacado la estrecha interrelación entre los

fenómenos de carácter coyuntural y los de largo plazo. Si bien en la actualidad el proceso de industrialización regional está condicionado de manera significativa por la solución de largo alcance que se dé al agudo problema del endeudamiento externo, el diseño y ejecución de políticas y acciones adecuadas para enfrentar los críticos problemas de corto plazo requieren que se realice una profunda redefinición del perfil industrial de la región.

12. Los problemas derivados del endeudamiento externo, en particular la carga que representa su servicio, se han transformado en un formidable obstáculo al desarrollo de nuestros países. Los sucesivos aumentos de las tasas de interés y la perspectiva de que se registren nuevas alzas, así como el creciente proteccionismo de países industrializados, han creado un panorama sombrío para el conjunto de la región. Nuestros países han afirmado su firme determinación de superar los desequilibrios y restaurar las condiciones para reanudar y fortalecer el crecimiento económico y el proceso de mejoramiento del nivel de vida de sus pueblos, pero es imperativo que los gobiernos de los países acreedores, los organismos financieros internacionales y la banca privada internacional, asuman una actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa, teniendo en cuenta sus implicaciones políticas y sociales. En consecuencia, se requieren criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda, incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés compatibles con la recuperación del crecimiento económico.

### IV. Estrategias y lineamientos de políticas para la industrialización de América Latina

13. Las estrategias y políticas de industrialización de América Latina deben nutrirse de las experiencias del pasado, de las lecciones emanadas de la actual crisis, y de los desafíos generados por las transformaciones que experimentan los países avanzados en el ámbito industrial y tecnológico. Un criterio central que debe orientar los esfuerzos hacia una nueva estrategia de industrialización latinoamericana, es la disminución de la vulnerabilidad externa.

14. Para lograr este propósito es necesario propiciar la articulación interna del sector industrial, reforzar su vinculación con los otros sectores productivos de bienes y de servicios, estimular la articulación fértil entre el Estado y la actividad empresarial y entre las grandes, medianas y pequeñas empresas. De esta manera se promovería una nueva estrategia industrial basada en la efectiva movilización de los recursos humanos, naturales y materiales de los países de la región y en la ampliación del mercado in-

terno, lo cual contribuiría a atender adecuadamente las necesidades fundamentales de la población y a aumentar la participación de nuestras economías en los mercados mundiales. Al mismo tiempo, debe estimularse el desarrollo tecnológico autónomo. Se trata de enfrentar la crisis actual sobre la base de sustituir la imitación acrítica por el aprendizaje creativo, tanto en el ámbito nacional, como en lo que se refiere a la cooperación regional.

15. Reafirmamos que el desarrollo debe ser concebido como un proceso integral caracterizado por la consecución de objetivos y metas económicas y sociales que aseguren la participación efectiva de la población en el proceso de desarrollo y en sus beneficios, para lo cual se hace necesario realizar cambios estructurales profundos.

16. Destacamos que, a pesar de las difíciles circunstancias presentes y previsibles, los países de América Latina y el Caribe tienen el firme propósito de enfatizar en sus programas de desarrollo la consecución de un proceso independiente y autosostenido de industrialización.

17. Afirmamos además la necesidad de basar el desarrollo industrial en una gestión nacional sólida e innovadora, capaz de ejercer un liderazgo efectivo en el proceso de industrialización, así como la conveniencia de que la inversión extranjera y en particular las actividades de las empresas transnacionales, debidamente supervisadas y orientadas hacia los objetivos nacionales de desarrollo, constituya un complemento efectivo y no un factor de desplazamiento del esfuerzo nacional.

18. Sin perjuicio de los objetivos de más largo plazo, los países de la región han considerado urgente iniciar acciones inmediatas para aliviar los problemas más apremiantes de sus economías y en particular del deprimido sector manufacturero. Si bien en algunos países se ha logrado movilizar un importante número de instrumentos de apoyo y promoción al sector industrial con el propósito de defender la planta productiva y el empleo, consideramos que debe ponerse un especial énfasis en aspectos tales como mejorar la distribución de los ingresos, acrecentar el ahorro e inversión interno y establecer los mecanismos adecuados para acceder a los nuevos avances tecnológicos.

19. Subrayamos la necesidad de cambios impostergables en la actual estructura injusta de las relaciones económicas internacionales. En ese contexto es importante relanzar sobre nuevas bases la cooperación internacional, particularmente a través de las Negociaciones Globales, para lo que se hace necesario un cam-

bio de voluntad política en los países desarrollados, a fin de alcanzar acuerdos significativos en materia de cooperación entre países desarrollados y en desarrollo.

20. Afirmamos que es nuestra justa aspiración que una parte considerable de los cuantiosos recursos que pudieran ser liberados si se detiene e invierte la peligrosa e improductiva espiral armamentista sean destinados a objetivos de cooperación económica internacional de evidentes beneficios para todos los países. En este sentido reafirmamos que los problemas de la paz y del desarrollo tienen una vinculación esencial, puesto que sin paz el desarrollo no podrá lograrse, y sin desarrollo la paz será siempre precaria. Asimismo, reiteramos nuestro rechazo a la aplicación de medidas económicas coercitivas aplicadas por algunos países industrializados en contra de países de la región y reafirmamos los pronunciamientos que al respecto se han contemplado en las Decisiones 112, 113, 148 y 181 adoptadas por el Consejo Latinoamericano del SELA, así como en la Resolución 38.197 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

#### V. Cooperación regional e interregional

21. Reiteramos la necesidad impostergable de aprovechar el inmenso potencial regional mediante el fortalecimiento de la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. Ello es indispensable para el logro de importantes avances en el campo de la industrialización, no sólo mediante la complementación industrial, sino también, en la elaboración de programas conjuntos de cooperación que pudieran instrumentarse con las restantes áreas del mundo en desarrollo, prestando especial atención a los problemas de los países menos adelantados.

22. Reiteramos la necesidad de proseguir en forma adecuada con la implementación de los Programas de Cooperación Económica y Técnica entre Países en Desarrollo, en el marco del Programa de Caracas, en especial en el campo de la industrialización. Dicha cooperación adquiere especial relevancia en el momento actual, en virtud de la crisis por la que atraviesan las economías de los países en desarrollo y la ausencia de avances en la cooperación económica internacional.

23. En este contexto, consideramos necesario iniciar un proceso de reflexión sobre el desarrollo industrial, en el marco de los foros regionales como el SELA y la CEPAL, tanto a nivel global, como por sectores, con el objeto de diseñar nuevos conceptos y estrategias. Estos deberían prestar especial consideración en evitar los vicios del modelo sustitutivo de

importaciones; en atender a las tendencias mundiales en materia de desarrollo fabril y las formas de insertar a nuestras economías en el contexto de un adecuado redespliegue y reestructuración industrial mundial; en no incurrir en políticas de apertura unilateral e indiscriminada; y, en dar continuidad a la promoción de las exportaciones, todo lo cual contribuiría a enfrentar eficientemente los planteamientos que sobre la división internacional del trabajo provienen desde los países desarrollados. A partir de esta reflexión será posible promover una mayor coordinación y consulta sobre políticas industriales, así como, una creciente cooperación regional en áreas tales como la complementación industrial, la creación de empresas multinacionales y el desarrollo de programas conjuntos de investigación tecnológica.

24. Al respecto, resulta de particular importancia la cooperación que la ONUDI puede prestar a estas acciones y a la búsqueda de soluciones alternativas a los problemas que afectan a la región en su proceso de industrialización.

#### **VI. Cuarta Conferencia General de la ONUDI**

25. Afirmamos que la Cuarta Conferencia Gene-

ral de la ONUDI, que se celebrará en víspera de la necesaria conversión de este organismo en agencia especializada, deberá servir de foro negociador que aúne intereses y coordine posiciones encaminadas, en el plazo más breve, a dinamizar la cooperación internacional en materia de desarrollo industrial. Ello contribuiría a disminuir la creciente brecha que existe en este campo entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

26. Al conformar su posición común frente a la Cuarta Conferencia General de la ONUDI, América Latina y el Caribe expresa su más decidida solidaridad con los pueblos hermanos de África y Asia al destacar su firme convicción de que los países en desarrollo en su conjunto encararán esta importante Conferencia con una plataforma unificada, sólida y orientada a la acción.

27. Destacamos, finalmente, la conveniencia de evaluar en la próxima reunión del Consejo Latinoamericano del SELA los resultados de la IV ONUDI, tomando en consideración los planteamientos formulados en la presente Reunión de Coordinación Latinoamericana y los acuerdos que se alcancen en el marco del Grupo de los 77.